

JAARBOEK

1997



DEFENSIE BIBLIOTHEKEN



19 6000 0149 3762

Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap



BIBLIOTHEEK K.M.A.
Postbus 90.154
4800 RG BREDA

Jaarboek 1997

Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap

Illustraties omslag:

Een ECMM-team op bezoek bij een VN-controlepost in Oost-Slowakije (R. Groot)
Een Hercules-vliegtuig van de KLu lost goederen voor Artsen zonder Grenzen (ANP)
Duitse Wiesel weapon-carriers gaan aan land (M. Nederlof)
Lokale belangstelling voor vredeshandhavers (AVDKM)
De Joint Strike Fighter (Lockheed Martin)

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

© KVBK, Den Haag, 1998

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

Niets uit deze uitgave mag worden veeleelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Inhoud

VOORWOORD	VII	
INLEIDING	IX	
DE KRIJGSMACHT	I	
De professionele beroepsmilitair	2	
<i>M. Schouten</i>		
Visie gevraagd	8	
<i>Redactie Militaire Spectator</i>		
De onderzeedienst in de 21-ste eeuw	12	
<i>H.K. Stapel</i>		
Droom en werkelijkheid	22	
<i>Redactie Militaire Spectator</i>		
Commando's voor de 21-ste eeuw	25	
<i>R. de Wijk</i>		
<i>H.G. Dekker</i>		
Zo civiel als mogelijk?	48	
<i>Redactie Militaire Spectator</i>		
Short Range Air Defence	52	
<i>T.C.M. Rikken</i>		
Vijftig jaar TNO-Defensieonderzoek	61	
<i>Redactie Militaire Spectator</i>		
DE KRIJGSMACHT BIJ INZET	65	
Hoe te leren van vredesoperaties?	66	
<i>Redactie Militaire Spectator</i>		
Leren van vredesoperaties	69	
<i>J.A. Konst</i>		
Lessen uit vredesoperaties	78	
<i>A.K. van der Vlis, W.F. van Eekelen</i>		

Veldartillerieactiviteiten van de VN-Rapid Reaction Force <i>R.A.L.A. van Gorp</i>	93
Werelden apart <i>C. Homan</i>	101
Aanvaardbare risico's <i>Redactie Militaire Spectator</i>	113
ECMM onder Nederlands voorzitterschap <i>R. Groot</i>	117
INTERNATIONALE MILITAIRE SAMENWERKING	131
De rol en positie van een Nederlandse vertegenwoordiger in grote, internationale staven <i>J.J.C.N. de Vries</i> <i>P. Huysman</i>	132
Reaction Forces <i>M. Nederlof</i>	160
Civil-military cooperation <i>H.J.M. Noordhuizen</i>	173
FACTOREN VAN INVLOED	191
Omgang met de media bij vredesoperaties <i>H.M. Schenkers</i>	192
Media en krijgsmacht <i>J.R. Schoeman</i> <i>L. Ornstein</i> <i>H. van den Heuvel</i>	203
Islamic fundamentalism and European security <i>J.A.E. Vermaat</i>	224
Technologie en oorlogsvoering <i>G. Teitler</i>	234
Wij denken, zij denken... <i>Redactie Militaire Spectator</i>	241
DE VERENIGING	245
Jaarverslag 1997	246

Voorwoord

De Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap heeft het genoegen u hierbij haar eerste jaarboek onder uw aandacht te brengen. Het idee tot uitgave van een jaarboek ontstond vorig jaar toen er een einde kwam aan het verschijnen van het extra verenigingskatern in de Militaire Spectator. Het bestuur besloot toen een selectie van de lezingen die voor de vereniging worden gehouden en die niet aan de actualiteit onderhevig zijn voortaan in een jaarboek te publiceren.

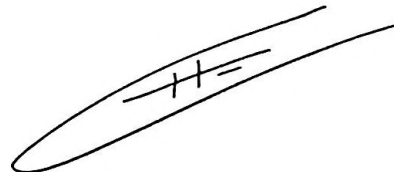
Teneinde tevens een staalkaart te bieden van de beoefening van de krijgswetenschappen in ons land werd daarnaast besloten in dit jaarboek tevens een selectie te plaatsen van artikelen en redactionelen uit de Militaire Spectator en het Marineblad. Een belangrijke overweging hierbij was dat een boek een duurzamer karakter heeft dan artikelen uit een tijdschrift.

Mede afhankelijk van de reacties op dit eerste jaarboek zal het volgend jaar de selectie van artikelen zich waarschijnlijk ook tot andere militaire tijdschriften uitstrekken, en zullen mogelijk auteurs worden aangezocht voor incidentele bijdragen. Deze uitgave is mede mogelijk geworden door de steun vanuit het ministerie van Defensie. Waarvoor mijn dank.

Met dit nieuwe initiatief beoogt de vereniging een bijdrage te leveren aan de meningsvorming in ons land over veiligheidsvraagstukken in het algemeen en defensievraagstukken in het bijzonder.

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

De voorzitter,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, sweeping oval shape with a horizontal line through the middle and some smaller strokes, likely representing the initials 'CH'.

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



Inleiding

De geschiedenis van de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap is voor iedereen toegankelijk. De eerste honderd jaar, de periode 1865-1965, is beschreven door generaal-majoor titulair der genie b.d. J.J. de Wolff, ooit zelf bestuurslid.¹ Generaal-majoor titulair b.d. W. Walthuis volgde in 1990, met een historisch overzicht ter gelegenheid van het 125-jarig bestaan.² Omdat wij, als vereniging en als individu, niet meer zijn dan de brug tussen gisteren en morgen, lijkt het gepast kort achterom te kijken.

HET VERLEDEN

De vereniging wordt niet toevallig in 1865 opgericht. Er bestaat ongerustheid over de onbevredigende toestand van marine en leger en over het gebrek aan interesse binnen de samenleving over defensieaangelegenheden. De fatale afloop voor Denemarken van zijn oorlog met Pruisen en Oostenrijk in 1864 fungeert als aanjager; ook Nederland was immers een klein land. Daarnaast zijn er talrijke problemen, variërend van verouderde vestingwerken tot een marine die in verval is, die zorg baren. Redenen genoeg om tot de oprichting van een militaire studie- en voorlichtingsvereniging te komen.

Aan de wieg van de vereniging staan zestien mannen van het eerste uur. Het zijn twaalf landmachtofficieren, twee marineofficieren en twee oud-officieren. Op twee na zijn allen subaltern officier. Op 6 mei 1865 ondertekenen zij het reglement. Vijf maanden later, op 6 oktober 1865, presenteert het voorlopig bestuur zich in een lokaal van de Vrijmetselaarsloge aan de Fluwelen Burgwal te 's-Gravenhage. Het bestuur wordt definitief; de vereniging wordt geconstitueerd. Het spel – aldus De Wolff – kan beginnen.

De centrale figuur is majoor Booms, dan al 23 jaar officier en eerder leraar aan de Koninklijke Militaire Academie en, in 1865, werkzaam bij de Inspectie der infanterie. Het is de tweede hoofdofficier, majoor der artillerie Delprat – later korte tijd minister van Oorlog – die als eerste voorzitter zal optreden. Luitenant-generaal der infanterie b.d. Booms zal wel op 13 december 1890 erelid worden.

¹ J.J. de Wolff, 'De geschiedenis van de Vereniging' in: *Mars in Cathedra 1865-1965*, uitgegeven ter gelegenheid van het honderdjarig bestaan van de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap, Den Haag, 1965, blz. 2-20.

² W. Walthuis, 'Militaire wetenschapsbeoefening en de algemene voorlichting', in: *Gedenkbundel ter gelegenheid van het 125-jarig bestaan*, 1990, blz. 29-46.

DE DOELSTELLING

De doelstelling luidt: 'onderlinge oefening in de krijgswetenschap en meer bepaald algemeene verspreiding van heldere begrippen omtrent krijgswetenschappen'. De vereniging trekt zich langzaam uit de voorlichtingssector terug. De doelstelling in het reglement van 1875 gaf nog aan: 'A. onderlinge oefening in de krijgswetenschap; B. algemeene verspreiding van heldere begrippen omtrent krijgswetenschappen'. In 1953 beperkt men zich tot de laatstgenoemde verspreiding van heldere begrippen.³ Het eeuwfeest in 1965 geeft het predikaat 'koninklijk'.

De noodzakelijke nieuwe statuten geven aan dat 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 aan haar leden verstrekken 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 wetenschappelijk jaarbericht. In de vierde plaats door het uitschrijven van prijsvragen en ten vijfde door alle andere middelen die aan het doel bevorderlijk kunnen zijn.⁴

HET HEDEN

Bekijken we het heden, dan zijn doel en wegen nog steeds herkenbaar. In het jaarprogramma staan nog altijd de lezingen centraal. Het 'orgaan' en het 'wetenschappelijk jaarbericht' zijn ter ziele. Van dit laatste verschenen overigens 49 afleveringen, een niet geringe prestatie. Het streven naar grotere doelmatigheid brengt het bestuur in 1969 tot het kwartaaltijdschrift *Mars et Cathedra*; hierin gaan de eerder genoemde publicaties op. Het eerder uitgegeven gedenkboek leverde de naam van deze publicatie.

De bijdrage die de vereniging via het orgaan en, eerst veertig jaar na oprichting, via de wetenschappelijke jaarberichten heeft geleverd, werd in 1965 al becijferd op 43.000 bladzijden.⁵ Van *Mars et Cathedra* verschijnen 75 afleveringen.

In 1972 sluit de vereniging een overeenkomst met de Staat der Nederlanden, vertegenwoordigd door de minister van Defensie. Per 1 januari van dat jaar wordt het uitgaverecht van de *Militaire Spectator* overgedragen aan 'krijgswetenschappen'. Hiermee ontstaat een koppeling tussen de al oude vereniging en een nog ouder tijdschrift. De *Militaire Spectator*, opgericht in 1832, is niet alleen het

³ Uittreksel uit het Reglement, bijvoegsel van de *Militaire Spectator* van december 1953, MS 122 (1953) (12), Art. 1.

⁴ Statuten en Huishoudelijk Reglement, goedgekeurd bij Koninklijk Besluit d.d. 13 juli 1967, nr. 117, art. 3.

⁵ *Mars in Cathedra 1865-1965*, blz. VIII.

oudste militaire tijdschrift, het is ook het oudste tijdschrift dat in Nederland nog steeds verschijnt.⁶ De geschiedenis van de eerste honderdvijftig jaar is goed vastgelegd.⁷ Zoals bij 'krijgswetenschap' is er sprake van een bezielde persoon die tot handelen beslist. In dit geval is het J.C. van Rijnveld, doctor in de Natuurlijke Wijsbegeerte, Ridder der Militaire Willemsorde 4-de klasse, lid van het Provinciaal Utrechtsch' Genootschap van Kunsten en Wetenschappen, en eerste-luitenant der rijdende artillerie. Het ware hem gegund indien het resultaat van dit initiatief, nu in gebonden vorm meer dan tien strekkende meter, te mogen overzien.

De relatie tussen de vereniging en de Militaire Spectator is ook anderszins van nut. Praktische overwegingen brengen het bestuur ertoe Mars et Cathedra vanaf april 1988 niet langer als afzonderlijke publicatie te bestendigen. Het blad wordt als extra katern, met een afwijkende kleur, gelegd in een deel van de oplage van de Militaire Spectator, te weten: de exemplaren voor de leden van de vereniging. In 1997 besluit het bestuur dat een jaarboek betere mogelijkheden biedt het gezicht naar buiten te bestendigen. Het voorliggende jaarboek is hiervan het resultaat.

PRIJSVRAGEN

De lijn tussen vroeger en nu kan niet alleen worden doorgetrokken als het gaat om lezingen en publicaties. Een afzonderlijk middel was en is ook de toekenning van prijzen. Vanaf 1886 worden regelmatig prijsvragen uitgeschreven. Op deze wijze wil het bestuur zelfstudie en discussie bevorderen. De prijsvraag in 1970 richt zich op het thema dienstplicht; die van 1971 op automatisering in de krijgsmacht.

In het verlengde hiervan besluit het bestuur in 1983 een prijs voor de beste KMA-scriptie beschikbaar te stellen. De eerste winnaar van de cadettenprijs ziet zijn scriptie 'Het Nederlandse 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 honderdvijftigjarige bestaan van de Militaire Spectator in 1982 leidt tot iets nieuws: het instellen van de Militaire Spectator Legpenning, 'met het doel het positieve denken en schrijven over defensie te stimuleren'. De eerste toekenning vindt plaats aan journalist J.M. Bik en aan de hoofdredacteur van de Militaire Spectator, brigade-generaal b.d. W. Walthuis.

⁶ Mogelijk is de MS zelfs het oudste militaire tijdschrift ter wereld dat nog steeds verschijnt. Zie M.R.H. Calmeyer, *Herinneringen*, Den Haag, 1997, blz. 470.

⁷ J.H. Carstens, 'Honderd jaren geschiedenis van de Militaire Spectator', MS 101 (1932) (1) 33-38. F. Wesseling, 'In Vogelvlucht door honderdvijftig jaar Militaire Spectator', MS 150 (1981) (12) 535-542.

Ten slotte iets over 'alle andere middelen die aan het doel bevorderlijk kunnen zijn'. Vermelding verdient de op 1 september 1970 ingestelde bijzondere leerstoel in het Militair Recht bij de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Amsterdam.⁸ In dit kader kan ook worden gewezen op het aanstellen van een bestuurslid *public relations* en het organiseren van *battlefield tours*. 'Krijgswetenschap' weet anno 1998 oude en nieuwe wegen te benutten om het nog steeds ongewijzigde doel te bereiken.

OVER 'KRIJGSWETENSCHAP'

Het begrip 'krijgswetenschap' evolueert in de loop van de tijd. In 1955 verschijnt een eerste overzicht van de in de jaren 1865-1955 gehouden voordrachten.⁹ Enkele honderden thema's worden aangesneden – variërend van 'Leger en Maatschappij', 'Onze Marine bij de kustverdediging', 'Het militair gebruik van Luchtballons', via 'Enkele beschouwingen over vredesbanden en arbitrage' en 'De strategie in Nederlandsch-Indië' tot 'Landingen en troepenvervoer over zee', 'De invloed van de atoomwapens op de tactiek der Landstrijdkrachten' en 'Het Infanterie-vliegtuig'.

In 1968 verschijnt een geactualiseerd overzicht van de sedert 1865 verschenen verslagen en andere uitgaven.¹⁰ De blik verbreedt zich meer en meer en omvat ook de Europese, bondgenootschappelijke en mondiale achtergronden en samenhang. De voorzitter sluit op deze ontwikkeling aan met de introductie van Mars in Cathedra in 1969.

De term 'krijgswetenschap', zoals trouwens ook het begrip 'krijgswetenschap', zou kunnen duiden op een militaire benadering van strikt militaire zaken. Het ligt echter in het wezen van deze tijd ruimer te denken.¹¹

Dat in deze ruimte, ook in de tijd bezien, oud en nieuw dicht bij elkaar liggen, is de strekking van een artikel van professor Mathon. Volgens hem ligt futurologie in het verlengde van krijgsgeschiedenis. Bij krijgsgeschiedenis stelt hij realiteit en continuïteit op de voorgrond, bij futurologie de ontwikkeling van het voorstellingsvermogen, van de fantasie.¹² Ook professor Teitler bezint zich op het domein waarop de vereniging zich richt. Zijn gedachten legt hij in 1990 vast in

8 Als eerste bijzonder hoogleraar wordt brigade-generaal titulair der artillerie b.d. mr. H.H.A. de Graaff benoemd.

9 M.R.H. Calmeyer (luitenant-generaal van de Generale Staf b.d. en voorzitter van de Vereniging), Inhoud der Verslagen 1865-1955.

10 E.R. d'Engelbronner, Mars in Cathedra, Inhoud der Verslagen 1865-1968.

11 E.R. d'Engelbronner, 'Ter introductie', Mars in Cathedra, 1-1969.

12 T.E.E.H. Mathon, 'Krijgsgeschiedenis en futurologie', Mars in Cathedra, 8-1970, blz. 473-478.

zijn 'Caleidoscoop van de krijgswetenschap'.¹³ Hij schetst hoe vanaf 1865 oorlogen, ervaringen en ontwikkelingen telkens opnieuw leiden tot nieuwe thema's, tot vragen die een antwoord verdienen. Hij voorziet tal van nieuwe prikkels die Nederland en zijn krijgsmacht zullen bestoken.

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 een keuze moeten maken. Een de-nucleariserings tendens tekent zich bovendien af, terwijl ook bij 'peace-enforcement' klassieke militaire vaardigheden onmisbaar zijn.

Professor Teitler voorspelt op basis van deze trends een nieuwe periode van bloei voor de krijgswetenschap. Het is logisch dat de bredere benadering de vereniging ook brengt tot samenwerking met anderen, zoals de Atlantische Commissie, het Nederlands Genootschap voor Internationale Zaken en het Instituut Clingendael. Een goed voorbeeld van aandacht voor gisteren, vandaag én morgen vormt het symposium ter gelegenheid van het 130-jarig bestaan in 1995. Het thema luidt: 'De toekomstige relatie tussen Duitsland en Nederland'.

DE TOEKOMST

De formules die 'krijgswetenschap' hanteert, blijken aan te slaan. Verblijdend is de toenemende verjonging onder de leden. Waar de ouderen wijsheid en ervaring inbrengen, kan van de nieuwe aanwas een eigen, niet minder relevante inbreng worden verwacht. De eerder genoemde samenwerking met derden zal minstens worden bevestigd. Dit gesteld hebbend, is er toch een punt dat de aandacht van de vereniging verdient. Het kan en mag niet zo zijn dat het begrip 'krijgzaamheden' zo ruim wordt uitgelegd dat de krijg zelf in het niets lijkt te verdwijnen. Wie de thema's van de afgelopen jaren in ogeschouw neemt, moet constateren dat specifiek militaire onderwerpen verre in de minderheid zijn.

Gegeven de nieuwe werkelijkheid is veel begrijpelijk en verklaarbaar. Tegelijkertijd liggen er als het gaat om het opbouwen, in stand houden en zo nodig inzetten van de krijgsmacht, vele essentiële vragen en onderwerpen van discussie. Ook deze dimensie, ook dit deel van de werkelijkheid, dient nadrukkelijk binnen de optiek van de vereniging te blijven vallen. In het Jaarboek 1997 worden gelukkig beide dimensies aan de orde gesteld. Zo moet het zijn en zo moet het blijven.

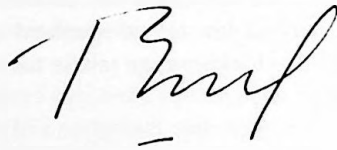
¹³ G. Teitler, 'Caleidoscoop van de krijgswetenschap' in: *Gedenkbundel ter gelegenheid van het 125-jarig bestaan*, blz. 13-27.

HET JAARBOEK

Het jaarboek bevat een selectie van de in 1997 gehouden lezingen en van artikelen en editoria's die in datzelfde jaar in de Militaire Spectator zijn verschenen. Omdat ook de marine de aandacht verdient, is een bijdrage uit het *Marineblad* opgenomen. Er is gekozen voor een aantal 'kapstukken' waaronder de onderscheiden bijdragen een logische plaats konden vinden. Vanzelfsprekend is van het bestuur ook het jaarverslag opgenomen.

Professor Teitler besloot zijn eerdergenoemde artikel met: 'Men zal nog horen van de krijgswetenschap'. Dit zal zeker gebeuren. Dit jaarboek maakt het mogelijk dat men er ook nog van ziet. Het jaarboek bewijst dat krijgswetenschap in meer dan één betekenis leeft. Waarvan acte.

De samensteller,



Brigade-generaal der cavalerie
Prof. J.M.J. Bosch

De krijgsmacht



(Foto: SMG/KL)



(Foto: René van Bakel)

De professionele beroepsmilitair

M. Schouten

luitenant-generaal der genie, Bevelhebber der Landstrijdkrachten

Op 28 november 1996 heeft majoor E. Jellema, voormalig compagniescommandant van 11 Luchtmobiel bataljon Garde Grenadiers en Jagers, het eerste exemplaar van zijn boek 'First-In' aan de Bevelhebber der Landstrijdkrachten aangeboden. Dit geeft de ervaringen weer van zijn Bravo-compagnie, voorafgaand aan en tijdens de uitzending naar het voormalig Joegoslavië. De titel van het boek heeft betrekking op het optreden van de compagnie in Srebrenica: zijn eenheid was de eerste Nederlandse eenheid die ter plaatse de opdracht overnam van het Canadese bataljon in 1993. Dit artikel is een bewerking van de visie op de professionele beroepsmilitair die luitenant-generaal M. Schouten bij die presentatie gaf.

'Iedereen kan typen, maar niet iedereen kan schrijven', is een veel gehoorde opmerking. Dat moge zo zijn, maar daarmee is naar mijn mening zeker niet gezegd dat iedereen die kan schrijven ook een verhaal te vertellen heeft. Majoor Jellema heeft dat wel; daarvan getuigt *First-In*.¹ Ik vind het een belangrijk verhaal.

Het verhaal van de majoor Jellema is een verhaal dat gaat over het vak van beroepsmilitair. Hiermee geeft hij een kijk in de keuken van het militaire leven, dat draait om een uitzending. Voor een buitenstaander is het geen kille beschrijving van militaire ervaringen. Integendeel! Zijn verhaal is veel meer; het geeft een gevoel van 'meebelevens' en illustreert heel duidelijk wat er allemaal bij komt kijken om als militaire eenheid en professionele militair een opdracht goed uit te voeren.

Dat beeld krijgt lang niet iedereen te zien. Dat vind ik jammer, omdat nu eenmaal ook de achtergronden van een operationele inzet interessant zijn voor de meningsvorming over de inzet als zodanig.

Er wordt vaak gezegd dat de KL een lerende organisatie moet zijn. Voor ons is dat meer dan een modewoord. We willen het ook echt. Maar natuurlijk weten we allemaal dat een organisatie bestaat uit mensen. Het is in feite niet 'de organisatie' die leert, het zijn de mensen in de organisatie die leren. De afgelopen jaren lagen er vele lessen voor het oprapen. Majoor Jellema heeft de hand-

¹ E. Jellema en C. Klep (red) – *First-In. De ervaringen van de commandant Bravo-Compagnie Dutchbat-1 in Srebrenica*. Sdu Uitgevers, Den Haag, 1996.

schoen opgepakt en zijn ervaringen en lessen opgetekend. Als compagniescommandant in Srebrenica had hij ook veel om op te tekenen. Hij maakte het hele traject van oprichting, opleiding en uitzending naar Bosnië van heel nabij mee. Zijn professionele inborst bracht hem ertoe zijn ervaringen door te geven, te delen met vakgenoten.

Dit boek vormt een uitstekende aanleiding om het thema 'de professionele beroepsmilitair'² eens wat nader onder de loep te nemen, en dan aan de hand van een aantal factoren die mijns inziens bepalend zijn voor professionaliteit. Professionaliteit heeft twee kanten: dat wat wij er zelf aan kunnen doen en dat wat anderen ervan vinden. Waar we zelf iets aan kunnen doen, zijn aspecten als leiderschap, discipline en vakmanschap. Maar ook de – wat ik maar noem – 'zachte aspecten', zoals liefde voor het vak, incasseringsvermogen en kameraadschap zijn belangrijke factoren. Daartegenover staat dat professionaliteit ook in belangrijke mate een kwestie van perceptie is. Dat wat de samenleving van ons vindt, mogen we niet als onbelangrijk afdoen. Het gaat er dus ook om of wij erin slagen het beeld van een professionele KL over te brengen aan de samenleving.

LEIDERSCHAP

Om te beginnen: leiderschap. Laat één ding duidelijk zijn. Bevelhebbers maken geen leiders. Leiders worden benoemd door de organisatie, maar gemaakt door ondergeschikten! Leiderschap, op alle niveaus van korporaal tot generaal, stelt hoge eisen. Ik noem de belangrijkste. Een leider verschaft richting en heeft een visie op de toekomst. Een leider beschikt over een analytisch vermogen, maar er wordt ook een beroep gedaan op zijn intuïtie en gezond verstand! Een leider biedt ruimte door opdrachtgerichte commandovoering. Hij stelt doelen en eisen en geeft aan wát er gedaan moet worden, in plaats van hoe.

Hij schenkt vertrouwen en stimuleert zijn personeel. Een leider neemt ook ruimte. Hij durft binnen de aangegeven grenzen initiatief te nemen. Een leider is een vakman die beschikt over een grote dosis vakkennis; ik kom op het onderwerp vakkennis straks uitgebreid terug. Maar een leider toont ook interesse. Hij weet wat er in zijn mensen omgaat en is daarin ook oprecht geïnteresseerd. Ook weet hij wat er speelt in het land en in de wereld, en heeft hij een gevoel voor politieke verhoudingen.

² Ik spreek in mijn betoeg over de professionele militair. Het spreekt voor zich dat dit van toepassing is op alle militairen, mannelijk en vrouwelijk. Daarnaast geldt de strekking ook het burgerpersoneel, dat volledig deel uitmaakt van de KL.

Essentieel voor goed leiderschap is dat de verantwoordelijkheden daar moeten worden gelegd waar ze thuis horen. Tijdens een operationele inzet in voormalig Joegoslavië bijvoorbeeld, is een sergeant soms verantwoordelijk voor het gedurende langere tijd 'runnen' van een zelfstandige waarnemingspost. Hiervoor moet hij kunnen anticiperen en nadenken over *what-if* situaties. Ook moet hij beschikken over aanpassingsvermogen. Als de operationele omstandigheden veranderen, moet hij de uitvoering van zijn opdracht kunnen bijsturen.

Als wij dergelijk professioneel gedrag verwachten tijdens een operationele inzet, dan moeten wij ook in kazerne-, opleidings- en oefenomstandigheden die verantwoordelijkheden op dat niveau durven neerleggen. 'Ranginflatie', het fenomeen waarbij geleidelijk aan verantwoordelijkheden die vroeger bij de onderofficieren lagen steeds meer bij officieren komen te liggen, is funest voor goed leiderschap.

Dat geldt evenzeer voor de suggestie dat het BBT-kader van een ander leidinggevend kaliber is dan het BOT-kader, of dat vrouwen minder goed zouden kunnen leidinggeven dan mannen.

Ik zie het ontwikkelen van een leiderschapscultuur die draait om visie, initiatief en aanspreken op verantwoordelijkheden als één van de belangrijke stappen in de verdere professionalisering van de landmacht. Wij moeten in de KL goed opletten wie er in dit opzicht meewerken, tegenwerken of 'meestribelen'.

DISCIPLINE

Dan het onderwerp discipline. Bij internationale samenwerking worden onze eenheden uiteraard bekeken door en vergeleken met andere beroepslegers. Niet alleen innerlijke, maar ook uiterlijke discipline-aspecten spelen hierbij een belangrijke rol. Het dragen van oorbellen en het meevoeren van teddyberen op de uitrusting zijn op zich schijnbaar nietige details, maar wekken niet het beeld op van een professionele militair, hoe goed hij ook zijn functie verricht.

Functionele discipline alleen is niet genoeg. De uitstraling van een *professional army* begint met de buitenkant. Meer aandacht voor innerlijke en uiterlijke discipline kan de beeldvorming nationaal en internationaal positief beïnvloeden. Ook zaken als de 'losse' omgangsvormen tussen meerderen en minderen en het tutoyeren worden internationaal vaak niet begrepen en gaan ten koste van het imago. En het is nog steeds niet verkeerd om anderen op hun incorrecte gedrag te wijzen. Daarvoor hoeft je je als hogere in rang, hoe hoog dan ook, niet te schamen.

Wij zijn er altijd trots op geweest dat wij een landmacht van meedenkende en kritische militairen vormden. Dat moet ook zo blijven; dat past ook in de opdrachtgerichte commandovoering die wij nastreven. Toch moeten we ervoor waken dat deze houding niet omslaat naar een cultuur van 'je maar vooral overal mee bemoeien en alles wat de leiding verzint onmiddellijk ter discussie stellen'. Het zonder morren snel uitvoeren van een opdracht is immers een voorwaarde voor onze flexibiliteit en slagvaardigheid. De KL-militair mag dat dus niet verleren.

VAKMANSCHAP

Een ander belangrijk aspect is vakmanschap. Het niveau van vakmanschap van het kader is, mede als gevolg van de steeds kortere diensttijd van de dienstplichtigen, nimmer tot grote hoogten gestegen. Het succes, destijds, van onze dienstplichtigen bij internationale schietwedstrijden, waar wij ons wel eens achter verschuilen, verbloemt het feit dat dit slechts mogelijk was door een onevenredig grote inspanning. Wij moeten ons steeds blijven afvragen of het resultaat dat bij dit soort wedstrijden wordt behaald, representatief is voor de doorsnee professionele KL-militair en -organisatie.

Daarnaast constateer ik maar al te vaak dat KL-militairen geneigd zijn hun vak-kennis te verwaarlozen als zij op een niet-operationele functie zijn geplaatst. Ik vraag mij af of de landmacht wel afdoende eisen stelt aan het op niveau houden van vakkennis.

Het vergt een investering om het vakmanschap op een hoog peil te krijgen en te houden. Ik vind dat op de eerste plaats een individuele verantwoordelijkheid. Maar ook de landmacht heeft daarin een verantwoordelijkheid. Zij moet de randvoorwaarden scheppen die het personeel in staat stellen hun vakkennis op peil te houden.

De landmacht moet ervoor zorgen dat de kwaliteit en professionaliteit voortdurend verbeteren. Dit, én de borging daarvan, zullen speerpunten voor de komende jaren zijn. Om twee redenen: enerzijds om klaar te zijn voor de eerstvolgende opdracht en anderzijds om die opdracht zo veilig en zo goed mogelijk te kunnen uitvoeren.

'ZACHTE FACTOREN'

En dan kom ik op wat ik gemakshalve de 'zachte aspecten' van professionaliteit noem: liefde voor het vak, incasseringsvermogen en kameraadschap. De professionele militair is er trots op dat hij bij de landmacht hoort, schaamt zich niet voor zijn uniform, komt ervoor uit dat hij militair is en ziet zijn baan niet als een dagelijkse bezigheid die duurt van acht tot vijf. Hij weet dat hij elk

moment van de dag kan worden geroepen ergens een klus te klaren, en daartoe is hij ook bereid. Voor mensen die daaraan twijfelen of in dat opzicht buiten schot willen blijven, is geen plaats in de landmacht.

Professionele militairen zijn mensen die het uniform uit overtuiging en liefde voor het vak dragen. Of je nu bij een operationele eenheid zit of, bijvoorbeeld in Den Haag, bij een staf. De professionele militair die bij een staf werkt, dient elke dag te beseffen dat hij zijn werk doet om onze operationele mensen te dienen. Daarom moet hij feeling houden met de werkvloer en er blijk van geven te weten waar het op dat niveau om draait. In die zin is hij ook verplicht op de hoogte te blijven van ontwikkelingen die zich daar voordoen, bijvoorbeeld door het boek *First-In* te lezen, maar ook door eens deel te nemen aan een oefening te velde.

Zonder incasseringsvermogen is het moeilijk om als militair je taak goed uit te voeren. Uiteraard is het altijd al zo geweest dat oorlog eisen stelt aan dat vermogen. Maar crisisbeheersingsoperaties doen dat eveneens. Zo geeft majoor Jellema aan dat in het voormalig Joegoslavië onderhandelen met lokale partijen vaak een moeizaam proces is en dat afspraken op laag niveau soms door een hoger niveau werden herroepen. In dat soort situaties is de kans op teleurstellingen groot.

Ook zal het niet altijd duidelijk zijn waarom iets nu juist op die manier moet gebeuren, terwijl het toch uit militair oogpunt duidelijk is dat het anders moet. Wederom teleurstelling. En wat te denken van het leed dat ons onder ogen komt bij de uitvoering van onze taak... Toch wordt er van ons verwacht dat wij onze taak volbrengen en onze opdracht goed uitvoeren. Dat kan alleen als we ondanks dit soort teleurstellingen toch steeds voor ogen houden dat onze bijdrage ertoe doet en tegen onszelf zeggen: ik ga door, hier sta ik voor! Daarbij moeten militairen elkaar helpen.

Kameraadschap, het kunnen terugvallen op een collega, het gevoel te worden vertrouwd en beschermd, zijn belangrijke zachte factoren die van professionele militairen professionele eenheden maken.

BEELDVORMING

Ten slotte beeldvorming. Professionaliteit is moeilijk te objectiveren. Professionaliteit is immers in sterke mate een kwestie van perceptie. Wij moeten ook laten zien dat we een professionele organisatie zijn. Een organisatie die bestaat uit mensen die klaar zijn voor hun taak, hart heeft voor haar mensen, niets te verbergen heeft en open staat voor invloeden uit de samenleving. Alleen op die manier kunnen we vertrouwen winnen.

Het lijkt wel of alleen het slechte nieuws interessant is. Ik geloof daar niet in. Aan onze beeldvorming kunnen we een hoop doen. Professionele woordvoerders en adviseurs kunnen daarin een rol van betekenis spelen. Intensieve mediatraining voor commandanten en hoge staffunctionarissen zijn in dat opzicht eveneens cruciaal.

Al deze aspecten tezamen: leiderschap, discipline, vakmanschap, liefde voor het vak, incasseringsvermogen, kameraadschap en beeldvorming, bepalen het professionaliteitsgehalte van de landmacht. Het zijn zaken waaraan ik de komende jaren veel aandacht wil besteden. En het zijn juist ervaringen als die van majoor Jellema die mij en anderen kunnen voeden daaraan te werken.

Wij zijn dat verplicht aan onze opdrachtgevers, aan het Nederlandse volk. Maar ook aan onszelf, opdat wij zo veilig en goed voorbereid als mogelijk ons werk kunnen doen.

Visie gevraagd

Redactie Militaire Spectator

Nog drie jaar en we bereiken het jaartal 2000. Het bijzondere hiervan ligt niet alleen in het psychologische of emotionele vlak. Ook praktisch betekent het iets; zo is het een hersenkraker voor bouwers van computersystemen – denk alleen al aan de problemen voor de software die de huidige eeuw centraal stelt. Tegelijkertijd is het, in de gang der geschiedenis, het passeren van – weer – een eeuwgrens.

Begin 1997 lijkt het gepast een paar lijnen tussen het heden en dat moment te trekken. Kijkend naar de wereld van vandaag is het beeld complex en zijn de bevindingen niet steeds positief. Er ontstaat het beeld van een kleiner wordende wereld waarbij ontwikkelingen elders niet langer echt ver weg zijn. Tegelijkertijd zien we een paradoxale ontwikkeling waarbij in een deel van de wereld begrippen als natie, land en volk als bindend element en in het recht verankerd, gerelativeerd lijken te worden, terwijl in een ander deel van diezelfde wereld deze begrippen juist aan belang lijken toe te nemen en gepaard gaan met territoriumaanspraken.

Zelfs in Europa zien we dit verschil: er zijn landen die bereid zijn een deel van de nationale zelfstandigheid op te geven om tot een nieuwe supranationale ordening te komen; andere landen zoeken op dit moment naar die elementen in hun geschiedenis die juist een eigen identiteit kunnen onderbouwen. Nationaal, regionaal en internationaal vormen bestaande grenzen kaders om de stabiliteit te handhaven.

Tegelijkertijd wordt meer en meer duidelijk dat, met name in de westerse wereld, grenzen aan betekenis inboeten. Het geldverkeer, de media, de communicatie, milieu, misdaad en religieuze stromingen hebben geen boodschap aan zo'n afbakening. Ook wordt duidelijk dat waar de één stabiliteit wenst, de ander deze bevestiging van het bestaande ter discussie stelt: de droom van een maakbare wereld, de droom van echt Verenigde Naties werd en wordt wreed verstoord door onverenigbare belangen.

Het venster dat de media ons geven op de werkelijkheid plaatst ons als het ware op een bergtop. Vandaaruit zien we neer op de wereld om ons heen. Het beeld dat zo ontstaat maakt zeker niet optimistisch; het is ook incompleet en steeds gekleurd. Hieraan liggen vele factoren ten grondslag. De ijzeren wet van de media: 'goed nieuws is geen nieuws' is er slechts één van. De selectie door de media, onze eigen opvattingen en percepties en onze al dan niet kritische houding, vormen evenzeer elementen die dit beeld kleuren. Toch kan in alle objectiviteit worden vastgesteld dat de wereld waarin we leven geen wereld

van vrede en rechtvaardige verdeling is. Het was en is een wereld waarin welvaart voor velen een onbekend begrip is. Er zijn geen redenen om aan te nemen dat dit beeld tussen nu en het jaar 2000 ten principale wijzigt.

Verbijzonderd naar veiligheid is het beeld al even diffuus. Drie verschijnselen vragen onze bijzondere aandacht. Ten eerste dat het einde van de Koude Oorlog geen lente maar slechts een nieuwe fase in de geschiedenis bracht. Aan de positieve kanten staat zonder meer het wegvallen van de directe dreiging van een grootschalig conflict en een nucleaire oorlog. Of de erfenis van de Koude Oorlog al door iedereen mentaal is verwerkt, is overigens nog niet duidelijk. Aan de negatieve kant staat dat een zekere voorspelbaarheid die in de internationale arena bestond, verdween. Het is nog maar de vraag of we echt begrijpen wat deze nieuwe situatie betekent. Derhalve is het noodzakelijk dat landen en bondgenootschappen zich bezinnen op hun omgeving en een visie ontwikkelen op de gewenste koers.

In dit kader is ook een tweede vraagstuk relevant. Al in 1991 hield Martin van Creveld de wereld een spiegel voor in zijn *The Transformation of War*.¹ Hij schetst een wereld waarin de conventionele oorlog (tussen staten onderling), als min of meer achterhaald kan worden gezien. Naar zijn opvatting wordt geweld in toenemende mate een zaak van andere partijen dan staten; zoals door grenzen gescheiden bevolkingsgroepen, religieuze groeperingen of anderen die – aldus Van Creveld – door de overige betrokkenen gemakshalve als terroristen, guerrilla's, bandieten of rovers worden aangeduid. Vanuit deze benadering zou de Golfoorlog een a-typisch fenomeen zijn en zeker geen indicatie voor het soort conflicten waarop de wereld zich moet voorbereiden.

Het is niet onbelangrijk dat we ons – langs deze tweede gedachtlijn – bezinnen op het karakter en de aard van conflicten waarbij we betrokken kunnen raken, met inbegrip van de 'voorspelbaarheid' daarvan. Ook op dit gebied is visie gewenst.

Ten slotte het derde verschijnsel dat de aandacht vraagt. Voor sommigen is er op dit moment al sprake van een *Revolution in Military Affairs*. Digitalisatie, miniaturisatie en andere technologische vernieuwingen geven zicht op een militair apparaat dat met chirurgische nauwkeurigheid en met minimale verliezen inhoud geeft aan een toekomstig militair optreden dat wordt aangeduid als *Information Warfare*. Dat nieuwe technologie nieuwe mogelijkheden biedt, staat niet ter discussie. Wel is het duidelijk dat anderen vraagtekens zetten bij de wijze waarop en de mate waarin deze technologische ontwikkelingen een werkelijk antwoord bieden op de toekomstige uitdagingen. Punten van zorg vormen niet alleen de beheersbaarheid van deze (wapen-) technologie en nieuwe vormen van kwetsbaarheid (door de inzet van vergelijkbare syste-

¹ The Free Press, New York, 1991.

men door een tegenstander), maar ook wat deze ontwikkelingen betekenen voor een inzet tegen een tegenstander die niet conventioneel wil vechten en die ons door zijn irreguliere optreden weet te plaatsen voor een schier onoplosbaar ethisch dilemma (bijvoorbeeld burgers als schild gebruiken) of een ander probleem, door een soort guerrilla op het grondgebied van zijn tegenstander te beginnen.

Onderliggende vraag is wat deze ontwikkeling betekent, gegeven de andere geschetste lijnen. Ook hier is visie gevraagd, niet in de laatste plaats omdat financiële middelen in beginsel slechts eenmaal kunnen worden aangewend en omdat sommige miscalculaties over opbouw, organisatie en middelen van strijdkrachten eerst op termijn kunnen worden teruggedraaid.

Gegeven het bovenstaande is ook aandacht voor onze doctrines noodzakelijk. Het is een goede zaak dat land- en luchtmacht in het afgelopen jaar formele uitdrukkingen van het vigerende militaire denken het licht hebben doen zien. Beide krijgsmacht delen realiseren zich dat hun doctrine a priori tijdgebonden is. Het is derhalve van groot belang dat tegelijkertijd systematisch aandacht wordt besteed aan ontwikkelingen en lessen van (gewapende) conflicten in de wereld om ons heen. Alleen op deze wijze kan worden voorkomen dat een kloof gaat ontstaan tussen doctrine en werkelijkheid.

Natuurlijk wordt er binnen Defensie aandacht besteed aan deze aspecten. Binnen de Defensiestaf wordt gewerkt aan de noodzakelijke strategische visie en conceptuele benaderingen; door wetenschappelijk onderzoek wordt getracht een deel van de technologische ontwikkelingen te volgen of zelfs voor te blijven. De Militaire Inlichtingendienst volgt eveneens deze ontwikkelingen en tracht ze te extrapoleren. Ook op het niveau van een krijgsmachtdeel wordt over toekomst en beleid nagedacht, en bestaat er vaak grote deskundigheid over ontwikkelingen in bepaalde domeinen. Bovendien wordt er binnen de krijgsmacht steeds meer aandacht besteed aan ervaringen die wij en anderen opdoen bij uitzendingen. Uiteraard beschikken de secties Militaire Geschiedenis over veel informatie die zich laat gebruiken om gisteren, vandaag en morgen analytisch te benaderen.

Dit alles sluit verrassingen echter niet uit; de val van de muur, de Golfoorlog, het Joegoslavië-conflict, de vreedzame opdeling van Tsjecho-Slowakije, en de oorlogen in Somalië en Rwanda zijn slechts door weinigen voorzien.

De vraag is dus of we ons niet nader moeten bezinnen op de samenhang der dingen en op de kwantitatieve en kwalitatieve aspecten die samenhangen met het ontwikkelen van een (meer) integrale visie op veiligheid. Anno 1997 lijkt veiligheid een zo complex begrip dat het de aandacht van meer ministeries vraagt dan die van Buitenlandse Zaken en Defensie. Het lijkt logisch dat ook Algemene Zaken, Economische Zaken, Justitie, Financiën en Binnenlandse Zaken aan een integrale benadering gaan bijdragen.

Eenzelfde logica pleit ervoor ook binnen internationale kaders als NAVO en Europese Unie na te gaan of veiligheid niet vanuit een te eng perspectief wordt benaderd. Tevens is een meer integrale benadering van de rol van Defensie daarbij en de daarvoor noodzakelijke middelen, structuren en concepten nodig.

In kwantitatieve zin is slechts een fractie van het personeel met de verdere toekomst bezig. Terzijde kan worden opgemerkt dat de eerder genoemde doctrines in belangrijke mate zijn ontwikkeld door functionarissen die hieraan slechts part-time konden bijdragen. In kwalitatieve zin is het maar de vraag of de organisatie voor dit soort op toekomstverkenning gerichte functies bewust zoekt naar mensen met onafhankelijke en originele denkpatronen, en uiteraard grote deskundigheid. Juist hieraan bestaat behoefte als we tot op zekere hoogte in het duister tasten. Zeker is wel dat het verplaatsingspatroon van militairen niet steeds positief bijdraagt aan het ontstaan van de continuïteit die binnen 'denktanks' gewenst is.

Onderweg naar het jaar 2000 met een behoefte aan visie. Niet in de laatste plaats aan visie op hoe we visie kunnen genereren.

De Onderzeedienst in de 21-ste eeuw

H.K. Stapel, kapitein-luitenant ter zee*

INLEIDING

Bij de viering van het 90-jarig bestaan van de Onderzeedienst wordt vooral teruggeblikt naar gebeurtenissen en ontwikkelingen die vanaf de oprichting tot het heden hebben plaatsgevonden. Velen zullen zich daarnaast ook afvragen: 'komt er nog een volgende 90 jaar?' en 'hoe ontwikkelt de Onderzeedienst zich in de toekomst?' Dit artikel gaat over die vragen; over de toekomst van de Onderzeedienst. De toekomst nauwkeurig voorspellen is niet mogelijk. Toch zijn er wel enkele trendmatige ontwikkelingen aan te geven die van invloed zijn op de positie van de Onderzeedienst en de rol van de onderzeeboot in de toekomst. Naarmate we verder kijken, wordt de toekomst ongewisser, daarom is het goed zich te realiseren dat hier de horizon van die toekomst niet verder reikt dan hooguit twintig jaar.

In dit artikel worden allereerst de veranderingen op veiligheidsgebied geschetst. Hieruit is de veiligheidspolitieke context, waarin de Onderzeedienst zich in het begin van de komende eeuw zal bevinden, af te leiden. In een volgende paragraaf wordt vervolgens op militair niveau gekeken naar de betekenis van de onderzeeboot. Sommige militaire middelen hebben in de loop der tijd hun betekenis verloren: ram- en slagschepen spelen bijvoorbeeld geen rol meer. Hoe staat dat met de onderzeeboot? Heeft deze nog betekenis in de toekomst? In een paragraaf daarna worden kort enkele technologische ontwikkelingen op onderzeebootgebied genoemd. Tot slot wordt aangegeven hoe de Onderzeedienst de brug naar de toekomst kan slaan.

EEN TOEKOMSTIGE VEILIGHEIDSPOLITIEKE CONTEXT

De laatste jaren hebben zich veel veranderingen op veiligheidsgebied voorgedaan. Het proces van verandering is nog volop in gang. Er zijn daarbij twee belangrijke ontwikkelingen te zien: ten eerste de transitie van de NAVO van een verdedigingsorganisatie naar een veiligheidsorganisatie, en ten tweede de

* H.K. Stapel heeft gediend bij de Onderzeedienst, de Defensiestaf, de Groep Escortescheppen en is thans werkzaam bij de Nederlands-Belgische Operationele school. Dit artikel is in juni 1997 verschenen in het *Marineblad*.

voortgaande Europese integratie. Deze twee ogenschijnlijk onafhankelijke processen convergeren en komen – indien de trends zich voortzetten – in de toekomst uit in eenzelfde punt.

De transitie van de NAVO

De NAVO was ten tijde van de Koude Oorlog gericht op collectieve verdediging tegen de Sovjet-Unie en de landen van het Warschaupact. Die situatie is nu geheel gewijzigd: de Sovjet-Unie bestaat niet meer, het Warschaupact is ontbonden en de landen die vroeger deel uitmaakten van die organisaties vormen geen bedreiging meer. Met deze landen wordt nu samengewerkt in het *Partnership for Peace*-programma, overleg gevoerd in de Noord Atlantische Samenwerkings Raad (NASR), en een aantal van hen wil graag lid worden van de NAVO. Polen, Tsjechië en Hongarije zullen mogelijk reeds in 1999 toegetreden zijn.

De taak van de NAVO als politiek forum voor overleg in veiligheidsvraagstukken heeft meer gewicht gekregen dan in het verleden: projectie van stabiliteit is een hoofdtak geworden.¹ Uiteraard blijft de traditionele taak van collectieve verdediging op basis van Artikel 5 van het NAVO-verdrag bestaan, maar de middelen en infrastructuur zullen eerder worden aangewend voor zaken als crisisbeheersing – onder VN-mandaat – dan voor collectieve verdediging.

Wat is in deze ontwikkeling de rol van het belangrijkste NAVO-lid, de Verenigde Staten? In officiële – openbare – regeringsdocumenten over hun buitenland-, veiligheids- en defensiebeleid die de laatste jaren zijn verschenen, komt naar voren dat de VS in Azië op veiligheidsgebied een hoofdrol als wereldmacht willen spelen, maar in de andere regio's – en ook in Europa – slechts een van de medespelers willen zijn. Hun primaire aandacht is verschoven van Europa naar Azië.² 'Europese problemen vereisen Europese oplossingen' is het Amerikaans adagium. Het verklaart hun aanvankelijke terughoudendheid bij het optreden in Bosnië. Zij waren niet bereid grondtroepen te leveren en pas na enkele jaren – nadat bleek dat de Europeanen er zelf niet uitkwamen – namen zij de leiding bij een ferm optreden in NAVO-verband, waardoor er spoedig een oplossing in het conflict kwam.

Het belang van de NAVO als effectieve veiligheidorganisatie, ook na de Koude Oorlog, werd hiermee onderstreept: de Europese regio is gebaat bij een vitale NAVO. In dit beeld past de Amerikaanse steun voor een sterkere Europese pilaar binnen de NAVO en met een grotere rol van Frankrijk, dat zich

¹ Zie ook: 'Van collectieve verdediging naar collectieve veiligheid?' – R.M. Lutje Schipholt, *Marineblad*, nummer 3, maart 1997.

² De achtergronden van die verschuiving in oriëntatie worden helder aangegeven in een rapport voor de Europese Commissie: *The USA and Europe in the 1990s, a Changing America in a Transformed World Order* – William Wallace, 1993. Wallace noemt behalve buitenlandse ontwikkelingen ook Amerikaans binnenlands-politieke en demografische factoren.

sinds de jaren zestig onder leiding van De Gaulle militair afzijdig van de NAVO heeft opgesteld.

Ook maken de VS zich sterk voor de uitbreiding van de NAVO. Door Polen, Tsjechië en Hongarije en wellicht later nog andere landen in de NAVO op te nemen, wordt Europa stabiel, aldus de gangbare opinie in de NAVO.³ Het lijkt er op dat de Amerikanen ruim een halve eeuw na de landing in Normandië de komende jaren willen bijdragen aan de voltooiing van de Europese veiligheidsstructuur, zodat zij hun handen meer vrij krijgen om zich op de voor hen zo belangrijke Aziatische regio te kunnen richten.⁴ De VS blijven echter als het meest invloedrijke lid van de NAVO ook in de toekomst nauw betrokken bij Europese veiligheidskwesties.

Europese integratie

Sinds de grenzen tussen de lidstaten van de EU geopend zijn, wordt er (noodgedwongen) geharmoniseerd. Gezamenlijke bestrijding van misdaad (Europol), afstemming van drugsbeleid, toekomstige harmonisatie van belastingstelsels of de invoering van de euro zijn hier voorbeelden van. Ter bescherming van de eigen identiteit en cultuur zijn er ook initiatieven genomen en pleidooien gehouden voor een Europees cultureel beleid.⁵ De afspraak om tot een Europees Gemeenschappelijk Buitenland- en Veiligheidsbeleid te komen, is in 1992 in het Verdrag van Maastricht vastgelegd. Ook een 'Europese Veiligheids- en Defensie-Identiteit' wordt ontwikkeld. Ongeacht de nadere invulling van de Europese Veiligheids- en Defensie-Identiteit kan worden aangenomen dat in de toekomst de landen van de EU een grotere verantwoordelijkheid gaan dragen voor de veiligheid in de Europese regio.

De transitie van de NAVO en de Europese eenwording lijken te convergeren en uiteindelijk in een zelfde punt uit te komen. Dat punt is een collectief veiligheidssysteem in Europa, met deelnemers die lid zijn van verschillende veiligheidsinstellingen (NAVO, PfP, EU, WEU, OVSE).

Wat heeft dit nu allemaal met de Nederlandse defensie-inspanning en in het bijzonder met de Onderzeedienst te maken?

Na het wegvallen van de dreiging van een grootschalige aanval is in het begin van de jaren negentig het vredesdividend geïnd. Maar inmiddels is gebleken, zoals voorspeld door veiligheidsdeskundigen, dat Europa niet stabiel is geworden. Het voormalige Joegoslavië en Albanië zijn hier voorbeelden van. Potentiële probleemgebieden in de omgeving van Europa maken het noodza-

³ Lutje Schipholt geeft in zijn artikel de voor- en nadelen van de uitbreiding aan. De Adviesraad voor Vrede en Veiligheid laat in haar rapport van december 1996 over deze kwestie de balans in het voordeel van uitbreiding doorslaan. De fractievoorzitter van de VVD F. Bolkestein geeft een groter gewicht aan een van de nadelen: de gevoelens en stabiliteit van Rusland.

⁴ Zie ook: *Op weg naar een nieuwe Pax Americana* – J.H. Sampiemon, 7 maart 1997.

⁵ *Europa's culturele veelvormigheid, bron van beschaving* – M. Mourik, uitgave van het Instituut voor Leerplanontwikkeling te Enschede, 1992.

kelijk dat ook in de toekomst een veiligheidsbeleid gesteund dient te worden door een adequate militaire inspanning. Met een steeds grotere Europese verantwoordelijkheid zal de militaire inspanning voor de Europese landen eerder toe- dan afnemen.

In de toekomstige veiligheidssituatie worden middelen gevraagd die zelfstandig als bouwsteen aan een groter verband kunnen worden toegevoegd. Dit hoeft niet per se aan een NAVO-verband te zijn: verschillende coalities zijn mogelijk, al of niet met deelname van de VS. Dit vereist een verscheidenheid aan bouwstenen. De Nederlandse Onderzeedienst is zo'n bouwsteen. Vanwege hun bijzondere mogelijkheden zijn onderzeeboten – als onderdeel van een maritieme taakgroep of zelfstandig – voor verschillende taken in verschillende samenwerkingsverbanden in te zetten. De Onderzeedienst zal dan ook in de toekomstige veiligheidspolitieke context de komende decennia een belangrijke rol blijven spelen.

MILITAIRE BETEKENIS EN TAKEN

Verrassing

De onderzeeboot ontleent haar waarde vooral aan het feit dat zij nagenoeg 'onzichtbaar' is. Haar bewegingen en daarmee haar bedoelingen zijn bij een tegenstander onbekend en dat maakt de onderzeeboot bijzonder geschikt om een bijdrage te leveren aan één van de meest tijdloze *principles of war*, namelijk het element *verrassing*.⁶ Vanaf de vierde eeuw voor Christus tot op heden – van Sun Tzu tot *The Fundamentals of British Maritime Doctrine*⁷ geldt verrassing als één van de sleutelfactoren van succes. Verrassing is van grote invloed op de uitkomst van een conflict en heeft een groot effect op het moreel van de tegenstander.

Verrassing kan worden bereikt op strategisch en op tactisch niveau. Ter illustratie: onderzeeboten kunnen reeds worden ontplooid in de beginfase van een conflict of kunnen worden teruggetrokken uit een gebied zonder dat een tegenstander hiervan op de hoogte is. In het eerste geval houdt een andere partij geen rekening met hun aanwezigheid en in het laatste geval doet hij dit overbodig. Gedurende het Falkland-conflict hebben beide betrokken landen zich voortdurend zorgen gemaakt over elkaars onderzeeboten. Argentinië heeft haar vliegdekschip niet aan risico's willen blootstellen en het schip in de haven gehouden. De Engelsen hebben hiermee een strategisch voordeel behaald.

⁶ In *Fleet Tactics, theory and practice*, door Captain W.P. Hughes USN retired, Naval Institute Press, Annapolis, 1986, worden in een tabel de *principles of war* gerangschikt in volgorde van prioriteit die de verschillende strategen er in de loop der eeuwen aan hebben gegeven. Sun Tzu, Napoleon, Von Clausewitz, Fuller, Stalin, Liddell Hart, Mao, Montgomery, Giap, Che Guevara en US Army zijn enkelen uit de rij die grote waarde aan het element verrassing toekennen.

⁷ Zie: *The Fundamentals of British Maritime Doctrine*, BR 1806, HMSO, Norwich, 1995.

Op tactisch niveau buit de onderzeeboot het element verrassing uit door in haar directe omgeving sensoren en wapens vrij te gebruiken zonder dat een ander daarvan op de hoogte is. Meestal kan zij tijdens surveillance-operaties met haar sensoren ongemerkt visuele, akoestische en elektromagnetische gegevens verzamelen van andere eenheden op zee of op land in de kuststrook.

Is er sprake van strijd, dan geeft de onderzeeboot haar aanwezigheid vaak pas prijs na lancering van haar torpedo's of raketten. De kracht van de onderzeeboot ligt dus in haar *stealth* eigenschap. Maar kan zij deze eigenschap in de toekomst behouden?

Opsporing

Gedurende de Koude Oorlog is aan beide zijden veel energie gestoken in opsporing van onderzeeboten. Onderzeeboten met strategische wapens voorzien van kernkoppen waren immers een hoofdbestanddeel van het machts-evenwicht tussen Oost en West en onderzeebootbestrijding was daarmee van invloed op dit machts-evenwicht. Onderzeebootopsporing en, omgekeerd, het vermogen van onderzeeboten om detectie te voorkomen, hielden gelijke tred. Na de Koude Oorlog nam de bijzondere betekenis van onderzeebootbestrijding af en in het Westen verschoof de aandacht bij onderzoek, ontwikkeling en verwerving van middelen naar *joint warfare*, *power projection*, amfibische operaties en luchtverdediging. Tegelijkertijd zijn na de Koude Oorlog de defensiebudgetten – en als afgeleide daarvan – de fondsen voor onderzoek afgenomen. De inspanning voor onderzeebootbestrijding leek in het gedrang te komen. In verschillende artikelen, onder andere in de *Proceedings of the United States Naval Institute*, werd daarom de laatste jaren regelmatig gewaarschuwd de onderzeebootdreiging en vooral die in de kustwateren niet te verwaarlozen.

Het ziet er nu naar uit dat het Westen de komende jaren de onderzeebootbestrijding in ondiepe kustwateren de aandacht zal geven die ze verdient. Ook niet-akoestische onderzeebootbestrijdingsmethoden worden hiervoor verder ontwikkeld. Maar dit is de ontwikkeling in het Westen; westerse onderzeeboten hoeven zich hier geen zorgen over te maken!

Buiten het Westen heeft alleen Rusland nog enigszins het vermogen onderzeeboten te detecteren, maar geleidelijk brokkelt deze kennis en ervaring af. Bij alle overige landen staat de onderzeebootbestrijding nog in de kinderschoenen. Deze landen zijn eerder geneigd zelf onderzeeboten aan te schaffen dan te investeren in de bestrijding ervan. Ook ontbreekt het in de meeste landen aan wetenschappelijke en technische know-how om geavanceerde methoden te ontwikkelen voor het detecteren van onderzeeboten. Wel moet worden opgemerkt dat dicht onder de kust de snuivermast van de diesel-elektrische onderzeeboot (in de toekomst) vanaf de wal met optische of elektromagnetische apparatuur zal zijn waar te nemen. Ook minder technologisch ontwik-

kelde landen kunnen deze apparatuur wel verkrijgen. De onderzeeboot zal dan worden gedwongen haar batterijen verder uit de kust op te laden.

Een adequaat antwoord hierop is de al eerder begonnen ontwikkeling van de niet-nucleaire buitenlucht-onafhankelijke voortstuwing (*atmosphere-independent propulsion*, AIP) die de onderzeeboot de vrijheid zal geven enkele weken met langzame vaart vlak onder een kust te patrouilleren, zonder te hoeven snuiveren. Kortom, de onderzeeboot zal in de toekomst in staat blijven haar stealth eigenschap te behouden en het element verrassing te kunnen blijven benutten. Gezien de tactische betekenis van AIP bestaat de wens de Nederlandse onderzeeboten hiermee uit te rusten.

Uithoudingsvermogen

Een andere kenmerkende eigenschap en succesfactor van de onderzeeboot is haar *uithoudingsvermogen (sustainability)*. Hieronder wordt verstaan: het vermogen om zonder enige bevoorrading of assistentie en onder alle weersomstandigheden de operatie voort te zetten. De onderzeeboot is in staat ruim anderhalve maand in haar operatiegebied haar taken uit te voeren.⁸ Om dit te bereiken, moeten technische systemen betrouwbaar zijn en de bemanning moet in staat zijn tot het zelfstandig uitvoeren van reparaties met de meegevoerde reserveonderdelen. Nederlandse onderzeeboten met hun goed opgeleide bemanningen slagen hier over het algemeen in. Ook de brandstofvoorraad vormt geen beperkende factor. In de praktijk worden de grenzen van het uithoudingsvermogen bepaald door de hoeveelheid mee te nemen diepvriesvoeding en de psychische belasting van de bemanning. Deze beperkende factoren zullen ook in de toekomst de grens van het uithoudingsvermogen blijven bepalen. De verwachting is dan ook dat deze succesfactor van de onderzeeboot in de toekomst ongewijzigd blijft.

Onkwetsbaarheid

Een derde kenmerk van de onderzeeboot is haar *relatieve onkwetsbaarheid*. Onder water is zij onkwetsbaar voor de aanvallen van gevechtsvliegtuigen of raketten. Nieuwe ontwikkelingen op dit gebied raken haar dan ook – letterlijk – niet. Ook heeft de onderzeeboot en haar bemanning geen last van chemische strijdmiddelen. De wapens die een onderzeeboot wel kunnen uitschakelen, zijn dieptebommen en torpedo's. De traditionele dieptebommen moeten echter met grote precisie op de onderzeeboot worden geworpen, wat geen eenvoudige zaak is omdat de onderzeebootpositie daarvoor nauwkeurig bekend moet zijn. De anti-onderzeeboottorpedo lost dit probleem van onvolgende nauwkeurigheid op doordat deze de onderzeeboot opzoekt. Daar staat

⁸ In 1982 tijdens de Falkland-oorlog heeft een bijna dertig jaar oude Engelse Oberon-klasse onderzeeboot een patrouille van meer dan 100 dagen gemaakt. Zij is onafgebroken op zee gebleven en werd vanuit de lucht door middel van parachutes bevoorraad. Een onderzeeboot kan dus wel veel langer in een gebied opereren, maar het begrip 'uithoudingsvermogen' houdt in: geen hulp van buitenaf.

dan weer tegenover dat de onderzeeboot de naar haar toelopende torpedo's kan misleiden met torpedo-foppers (*decoys*). Ook hier geldt dat westerse marines een technologische voorsprong hebben en deze in de toekomst naar verwachting zullen behouden.

Kortom, het ziet er naar uit dat de westerse onderzeeboot in de toekomst redelijk onkwetsbaar blijft, zolang er geen grootscheepse inspanning tegen haar wordt gericht of zolang er geen sprake is van een toevalstreffer, zoals wanneer zij op geringe diepte varende in kristalhelder water bij fel daglicht door een vliegtuig of helikopter wordt gezien.

Effectiviteit

Het laatste wezenlijke kenmerk van de onderzeeboot is haar *effectiviteit* als militair middel. De onderzeeboot kan een veelheid van taken uitvoeren, in groepsverband of zelfstandig. Deze taken variëren van het fungeren als oefendoel voor onderzeebootbestrijdingseenheden, het leveren van een bijdrage aan drugsbestrijding, het uitvoeren van surveillance-operaties, tot het vlak onder de kust – onder water – afzetten of oppikken van speciale marinierseenheden en, op een nog hoger geweldsniveau, het leggen van mijnen, het uitschakelen van andere schepen met raketten of torpedo's en het aanvallen van landdoelen met kruisvluchtwapens. De effectiviteit van de onderzeeboot zal in de toekomst verder toenemen. Haar arm zal zich verder landinwaarts uitstrekken en zij kan een bijdrage leveren aan *battlefield support*.

Surveillance of doelverkenning op land kunnen worden uitgevoerd met mini-verkenningsvliegtuigjes (*Unmanned Aerial Vehicles, UAV's*) die onder water, via de torpedobuizen, gelanceerd worden. De vliegtuigjes kunnen videobeelden van een landdoel naar de onderzeeboot zenden, waar bijvoorbeeld een mariniersteam deze beelden kan bekijken voordat het aan land gaat om het landdoel uit te schakelen. De UAV's kunnen ook van een explosieve lading worden voorzien. Er zijn op dit gebied verschillende ontwikkelingen gaande. Zo ontwikkelt de Amerikaanse marine een raket tegen landdoelen, de Seaslam – een variant van het Harpoon-missile.

Deze ontwikkelingen zijn ook voor de Nederlandse Walrus-onderzeeboten van belang. Het lanceren van Seaslams of UAV's vraagt nauwelijks enige aanpassing van de lanceerinrichtingen aan boord. Verwezenlijking is eerder afhankelijk van de keuzes die gemaakt worden in het groter geheel van de Marineplannen.

De vraag of de onderzeeboot over haar hoogtepunt heen is en in de toekomst aan betekenis verliest, kan nu worden beantwoord. Op basis van de hiervoor besproken succesvolle eigenschappen – *verrassing, uithoudingsvermogen, relatieve onkwetsbaarheid en effectiviteit* –, waarvan de eerste drie gelijk blijven en de laatste zelfs toeneemt, kan worden gezegd dat de onderzeeboot nog zeker niet over haar hoogtepunt heen is en in de toekomst een belangrijke rol

zal blijven spelen. Dit is in veel landen buiten het Westen niet ongemerkt gebeven: het aantal landen met onderzeeboten neemt toe. Iran, met zijn recent aangeschafte vier nieuwe diesel-elektrische Kilo-onderzeeboten, is hiervan een voorbeeld.

TECHNOLOGISCHE ONTWIKKELINGEN

De trend van het moeilijker detecteerbaar maken van nucleaire en conventionele onderzeeboten zal zich voortzetten. Daarnaast wordt in het ontwerp van nucleaire onderzeeboten meer aandacht gegeven aan manoeuvreereigenschappen in ondiep water.⁹ De geschiktheid van conventionele onderzeeboten om in ondiepe wateren te manoeuvreren, is reeds goed. Voor *littoral warfare* zullen meer onderzeeboten mogelijkheden krijgen om onder water kikvorsmannen af te zetten. Met de Walrus-onderzeeboten is dit reeds mogelijk. Voorzieningen voor het vervoeren van mini-onderzeebootjes aan dek zullen toenemen. Deze kunnen bemand zijn, maar ook onbemand (*Unmanned Underwater Vehicle*, UUV). Op voortstuwingsgebied zet de ontwikkeling van AIP zich voort. AIP is langzamerhand uit haar experimentele fase gekomen. Deze ontwikkeling is in Duitsland gedurende de Tweede Wereldoorlog begonnen toen professor Walter een naar hem genoemde turbine ontwikkelde die op waterstofperoxyde werkte. Na de oorlog heeft de Royal Navy – met de van de Duitsers overgenomen technologische kennis – verdere tests uitgevoerd met waterstofperoxyde. Na een ernstige explosie aan boord van de testonderzeeboot in de jaren vijftig zijn de Engelsen met de beproevingen gestopt.

Momenteel zijn er vier kansrijke toepassingen op het gebied van AIP. Eén daarvan is voortstuwning met brandstofcellen; een techniek die oorspronkelijk is ontwikkeld voor de ruimtevaart. Een andere toepassing van AIP is de Stirling-motor. Vervolgens de *closed-cycle Engine*, die voor de verbranding wordt voorzien van zuurstof dat in vloeibare vorm is opgeslagen aan boord. En tot slot het Franse (en Spaanse) MESMA (*Module d'Energie SousMarine Autonome*). Zweden, Frankrijk, Rusland, Duitsland en Nederland zijn het verst in de ontwikkeling van AIP. De Russen bieden voor de exportmarkt een verbeterde Kilo-klasse met AIP aan, de Amur-onderzeeboot. Zweden heeft de eerste onderzeeboot met AIP, de Gotland-klasse, nu operationeel op zee en de RDM heeft het ontwerp gereed van een 1800-tons Moray-onderzeeboot met een closed-cycle diesel, maar de werf kan de onderzeeboot ook leveren met brandstofcel. De voormalige Zeehond is gebruikt als testplatform voor de AIP. Het veelbelovendst lijkt de ontwikkeling van de brandstofcel. Mede door de belangstelling van de automobiellindustrie lijkt deze milieuvriendelijke techniek een grote vlucht te gaan nemen.

⁹ Zie: *High Seas, the Naval Passage to an uncharted World*, Admiral William A. Owens, USN, Naval Institute Press, Annapolis, Maryland, 1995.

Twee pijlers

Vanaf 1906 neemt de Nederlandse Onderzeedienst internationaal een voor-aanstaande plaats in. Die positie is bereikt dankzij vakbekwaamheid en innovaties op operationeel en technisch gebied. Gedurende de Tweede Wereldoorlog hebben de Nederlandse onderzeebootbemanningen getoond wat zij waard zijn. Niet alleen vanwege hun inzet en dapperheid maar ook vanwege hun vakbekwaamheid waren de Amerikaanse en Engelse onderzeebootcollega's onder de indruk van de Nederlandse prestaties en successen. Terwijl de Amerikaanse torpedo's in de Stille Zuidzee aanvankelijk hun doel niet troffen of niet explodeerden, werkten de Nederlandse torpedo's vanaf het uitbreken van de vijandelijkheden met Japan direct goed. Bij de viering van het 40-jarig bestaan van de Onderzeedienst in 1946 waren er dan ook woorden van waardering van de Amerikaanse en Engelse Onderzeedienstcommandanten.¹⁰

Na de oorlog werd die vakbekwaamheid op peil gehouden. Begin jaren zeventig werd op initiatief van de toenmalige Chef Marinestaf, vice-admiraal J.B.M.J. Maas, de banden met de Engelse Onderzeedienst aangehaald. Nederlandse onderzeeboten opereerden vanaf dat moment tot eind jaren tachtig geregeld onder Engels commando vanuit Faslane in Schotland.

Op operationeel gebied is dit voor de Nederlandse Onderzeedienst een grote stimulans geweest. Nieuwe tactieken en werkwijzen werden van de Engelsen overgenomen. Maar ook werd er door Nederlandse zeeofficieren zelf innoverend gedacht op het gebied van *Target Motion Analysis* (TMA). De beweging van het doel (een onderzeeboot of een schip) wordt gemeten aan de hand van peilingen en frequenties. Uit het verloop daarvan is de koers, vaart en afstand van het doel te berekenen. Er zijn eigen TMA-methodes en tactieken ontwikkeld die de Nederlandse onderzeeboten, vooral die van de Zwaardvis-klasse, in staat stelden tijdens de Koude Oorlog onder water Russische onderzeeboten te onderscheppen en te volgen.

Tijdens het conflict in voormalig Joegoslavië hebben Nederlandse onderzeeboten ook een bijdrage geleverd aan het beheersen van de crisis. De Nederlandse Onderzeedienst heeft zich op haar vakterrein opgewerkt tot een internationaal *centre of excellence* en verzorgt nu – nadat de Engelsen stopten met hun *Submarine Command Course* voor diesel-elektrische onderzeeboten – de opleiding tot onderzeebootcommandant aan eigen zeeofficieren maar ook aan die uit Australië, Denemarken, Israël en Zuid-Afrika.

Op technologisch gebied heeft de Nederlandse industrie samen met de Onderzeedienst de laatste negentig jaar heel wat innovaties op haar naam

¹⁰ Zie: *Veertig Jaren Onderzeedienst 1906-1946*, voor de Marinevoorlichtingsdienst uitgegeven door Schelkens & Giltay, Amsterdam, 1947.

staan. Bijvoorbeeld het montage luik voor het van of aan boord brengen van grote machine-onderdelen. De Engelsen noemen dit luik *Dutch Breech*. Nederland voer als eerste met een snuivermast, een vinding die tijdens de Tweede Wereldoorlog door de Duitse marine werd overgenomen en later wereldwijd werd toegepast. De driecilinder-onderzeeboten waren een uniek ontwerp. De kleine diameter van de cilinders maakten het mogelijk tot, voor die tijd, grote diepte te duiken. De katapult-lanceerinrichting van de Zwaardvis-klasse is misschien niet baanbrekend te noemen, maar is technisch wel een hoogstandje. Zoals hiervoor opgemerkt, is Nederland ook op het gebied van AIP actief. Dit overzicht maakt duidelijk waarom de Nederlandse Onderzeedienst een vooraanstaande positie verworven heeft.

Om die positie in de toekomst te behouden moeten *vakbekwaamheid* en *innovatief denken* wel blijven bestaan: deze twee begrippen vormen de pijlers onder de brug naar de toekomst van de Onderzeedienst. Excellerende officieren en onderofficieren moeten de ruimte krijgen tactische en technologische ontwikkelingen te volgen en zo nodig bij te dragen aan de ontwikkeling daarvan. In het – terecht – streven naar doelmatigheid schuilt het gevaar dat deze gelegenheid niet wordt geboden en dat de Onderzeedienst op haar vakgebied 'verschraalt'. De vier Walrus-onderzeeboten zijn sedert het begin van dit decennium in de vaart en er zijn voorlopig geen nieuwbouwplannen. De *mid-life* modernisatie van deze boten is eerst aan de orde. Toch is het van belang nu al de ontwikkelingen in de onderzeebootbouw elders in Europa te volgen. De verwachting is dat in de volgende eeuw Zweden en Duitsland een vooraanstaande rol blijven spelen in de onderzeebootbouw.¹¹ Of Nederland daarbij hoort, is afhankelijk van het succes van de RDM (samen met VSEL) om in de nabije toekomst buitenlandse orders te verwerven. Ook al slaagt de RDM hierin, dan nog is het niet ondenkbeeldig dat de vervanging van de Walrus-klasse geschiedt in een gezamenlijk onderzeebootbouwproject met Zweden, Duitsland of zelfs beide landen.

Een volgende negentig jaar vooruitkijken, is wel erg ver weg, maar voorzichtig kan worden gesteld dat de Onderzeedienst de komende twintig tot dertig jaar een belangrijke rol blijft spelen; dat de onderzeeboot nog volop in ontwikkeling is als militair middel, en dat er binnen de Onderzeedienst een gezonde basis aanwezig is voor vervanging van de Walrus-onderzeeboten in de toekomst.

¹¹ Zie: *An increased role for non-nuclear submarines, market trends and prospects*, Anthony J. Watts, in *Jane's Defence 97*, blz 85 t/m 90, een bewerking van Jane's Special Report 'Non-nuclear Submarines: The World Market'.

Droom en werkelijkheid

Redactie Militaire Spectator

Sedert enige jaren wordt de krijgsmacht intensief geconfronteerd met allerlei veranderingen in taken, organisatie en werkwijze als gevolg van het feit dat de Nederlandse samenleving en de politiek andere eisen zijn gaan stellen aan het defensieapparaat. De inzet van de krijgsmacht wordt in steeds meer onvoorspelbare situaties daadwerkelijk gevraagd en gerealiseerd. Daar komt bij dat de taken moeten worden uitgevoerd met minder mensen en minder geld, met andere woorden: er moet niet alleen doeltreffender worden gewerkt maar vooral ook doelmatiger. Om die reden is terecht gezocht naar een meer doeltreffende en doelmatige manier van werken, om zo de krijgsmachtdelen in staat te stellen de hen opgedragen taken adequaat te kunnen uitvoeren.

Door onder meer te kiezen voor sturen op hoofdlijnen en dus voor grotere zelfstandigheid en integrale verantwoordelijkheid van commandanten, lijkt een goede basis te zijn gelegd voor een succesvolle introductie en uitvoering van een verbeterde manier van werken. Dit heeft onder meer geleid tot een veranderingsproces onder de titel Verbetering van de Bedrijfsvoering (VBV), met als oogmerk om binnen de krijgsmacht te komen tot een meer kostenbewuste wijze van werken. Door middel van onder andere decentralisatie van bevoegdheden en verantwoordelijkheden, verbeterd economisch beheer, procesmanagement en integrale kwaliteitszorg moet uiteindelijk worden gekomen tot doeltreffender, doelmatiger, zelfstandiger en flexibeler optreden. Door in vredestijd integrale verantwoordelijkheden te dragen, kan worden bereikt dat commandanten die verantwoordelijkheid ook in crisisonstandigheden nemen.

Inmiddels is een aantal onderdelen binnen Defensie aangewezen als zogenaamde Resultaat Verantwoordelijke Eenheid (RVE) en de commandanten zijn als zodanig aan de slag gegaan. Ondertussen wordt er ook uitgebreid gediscussieerd en gepubliceerd over niet alleen het nut van VBV maar ook over de vorm en inhoud daarvan. In genoemde discussies en publicaties wordt onder meer gesteld dat de introductie van VBV tot nu toe vooral *top-down* is geschied en dat het niet duidelijk is in welke mate VBV op werkvloer leeft.

Dit was voor de KLu aanleiding een intern onderzoek te houden, waaruit bleek dat er op de werkvloer behoefte bestaat aan extra informatie over met name het doel van VBV. Daarom is eind 1995, onder het motto 'Geef voorrang aan verbetering' een voorlichtingscampagne op de onderdelen gestart. Vervolgens is het ook interessant te onderzoeken of het idee van VBV en de

daaraan gerelateerde manier van werken ingang heeft gevonden bij de betrokken commandanten.

In het afgelopen jaar is om die reden door drs. J. Heijnsdijk van de KMA een onderzoek gehouden onder commandanten en controllers van circa zestig RVE'n, proportioneel verdeeld over KM, KL, KLu, KMar, Interservice-eenheden en onderdelen van de Centrale Organisatie. Doel van dit onderzoek was door middel van een enquête vast te stellen wat de stand van zaken is met betrekking tot het realiseren van verbeterde bedrijfsvoering en de daarbij passende nieuwe cultuur voor de defensieorganisatie. In het onderzoek ging het er voornamelijk om te ontdekken in hoeverre zaken rond RVE'n daadwerkelijk ingang hadden gevonden of dat er sprake is van een papieren 'droom'.

Het onderzoek spitste zich toe op de vraag in hoeverre volgens de commandanten en controllers gebruik wordt gemaakt van de verschillende documenten die richting moeten geven aan VBV, zoals het Bedrijfsplan en het Managementcontract. Tevens onderzocht men in hoeverre aandacht voor Verbeterde Bedrijfsvoering beslag legt op de beschikbare tijd van commandanten.

Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat genoemde documenten als Bedrijfsplan en Managementcontract daadwerkelijk door RVE-commandanten worden gebruikt. Het zijn voor hen *management-tools*. Tegelijkertijd hebben commandanten en controllers wel hun twijfels of de RVE-principes binnen hun eenheid leven: de cultuuromslag naar een verbeterde bedrijfsvoering is nog niet echt gemaakt. Als oorzaak wordt aangegeven dat de vertaling naar de werkvloer ontbreekt of nog niet duidelijk genoeg heeft plaatsgevonden.

Uit zowel het onderzoek binnen de KLu als dat van de KMA blijkt dat VBV (nog) niet leeft op de werkvloer. De vraag is nu wat de redenen hiervan zijn. Is de voorlichting en introductie onvoldoende geweest? Wordt VBV in de huidige praktijk wel ervaren als een stap in de goede richting? Wat kan het nut van RVE zijn? Wat verandert er voor de man of de vrouw op de werkvloer als een eenheid plotsklaps een RVE wordt? Tal van vragen, die blijkbaar nog niet zijn beantwoord. In het voorjaar van 1997 zal door de KMA een vervolgonderzoek plaatsvinden onder de 'werkers' naar hun bevindingen met VBV. Het eerste deel van het onderzoek door de KMA geeft in ieder geval aan dat er nog veel werk is te verzetten om VBV in ieder geval bij de werkers te laten leven.

Los daarvan lijkt het, gelet op de discussies, wenselijk nog eens in te gaan op het hoe en waarom van VBV. In diverse discussies en polemieken is al eerder de vraag gesteld of VBV bij daadwerkelijke operationele inzet wel als 'eenheidsworst' bruikbaar is. Is meer maatwerk niet op zijn plaats? Met andere woorden, is VBV op de 'vredeslocaties' – bijvoorbeeld bij de logistieke bedrijven – wel integraal toepasbaar, maar bij crisisbeheersingsoptreden, dat door een eigen dynamiek wordt gekenmerkt, veel minder? Bij de laatste inzet kan het immers gaan om dood of leven – een dimensie die op vredeslocatie ontbreekt! Als het zo is dat VBV in zijn huidige vorm slechts op de 'vredeslocatie'

en onder stabiele, voorspelbare omstandigheden plaatsvindt, dan wordt slechts een schijnwereld opgebouwd en in stand gehouden.

Wanneer bij uitzending van een eenheid het bedrijfsplan, de taakopdracht, het product of delen daarvan terzijde worden geschoven, kan men zich afvragen wat dan de waarde van een dergelijk document is. Verder kan men de vraag stellen of een meer bedrijfsmatig gerichte aanpak op alle onderdelen van Defensie wel toepasbaar is. Ondersteunende diensten of eenheden hebben veelal wel een product dat in economische termen is te vangen, zoals aantallen werkopdrachten, gerepareerde onderdelen en dergelijke. Maar als we zeggen dat slagkracht het product is van parate of operationele eenheden, hoe meten we dan dat eindproduct van die onderdelen? Men kan niet alleen afgaan op gereden kilometers of gevlogen uren. Ook de mate van geoefendheid en motivatie maken deel uit van inzetbaarheid.

Reeds eerder is aan het ogenschijnlijk onoplosbare probleem van output-meting aandacht besteed.¹ Door middel van managementinformatiesystemen zijn we overigens waarschijnlijk wel in staat – met behulp van een fijnmazig meetsysteem – indicaties te verkrijgen van het niveau van inzetbaarheid van een eenheid.

Het lijkt erop dat met het streven naar een verbetering van de bedrijfsvoering in de huidige vorm wordt gepoogd om een civiel-bedrijfsmatige opzet van de bedrijfsvoering te creëren die met name in het operationele domein wat krampachtig aandoet en mogelijk te veel doorslaat naar de doelmatigheidskant. Het is vanzelfsprekend dat de defensieorganisatie zo doelmatig mogelijk werkt, met dien verstande dat bij daadwerkelijke inzet doeltreffendheid uitgaat boven doelmatigheid. De defensieorganisatie opereert niet voor wat betreft haar hoofdproduct (of *core business*) in een open, vrije markt met concurrentie. De krijgsmacht is in de traditionele zin nog steeds de zwaardmacht van de overheid, beheert namens de overheid de geweldsmiddelen en heeft daarop het monopolie. Dat stelt specifieke eisen aan de taakuitvoering en dus de bedrijfsvoering van de krijgsmacht. Deze eisen komen immers slechts gedeeltelijk overeen met die van civiele organisaties.

In een droom kunnen we optimaal efficiënt en effectief opereren. De werkelijkheid dwingt ons in ieder geval in oorlogs- of crisisomstandigheden allereerst effectief te zijn in het optreden en zo mogelijk efficiënt. Een verbetering van de bedrijfsvoering kan ons bij dat streven zeker van dienst zijn, waarbij informatie aan de werkvloer over het hoe en waarom van de verbetering van de bedrijfsvoering van cruciaal belang is. Slagen we er niet in de werkvloer te overtuigen van het belang van verbetering van de bedrijfsvoering en de weg waarlangs deze wordt bereikt, dan zal VBV slechts een droom blijven in de hoofden van enkelen en geen werkelijkheid worden.

¹ MS 165 (1996)(7) 298 en MS 165 (1996)(7) 402 en verder.

Commando's voor de 21-ste eeuw

dr. R. de Wijk*

In welke omgeving moet het Korp Commando Troepen (KCT) zijn taak in de toekomst uitvoeren? Vaak wordt beweerd dat het belang van speciale eenheden, waaronder het KCT, alleen maar toeneemt. Voor deze eenheden zou als gevolg van de nieuwe veiligheidssituatie sprake zijn van een groeiemarkt. Kleine, flexibele, zeer gespecialiseerde eenheden zouden effectief zijn in het type conflict waarmee de Nederlandse krijgsmacht in de meeste gevallen moeten optreden, en zouden de voorwaarden kunnen scheppen waaronder reguliere eenheden succesvol hun crisisbeheersings- of humanitaire taken kunnen uitvoeren.

Is die veronderstelling waar, is de wens de vader van de gedachte, of wordt dit gezegd om een onderdeel als het KCT in de belangstelling te brengen om zo een groter deel van de budgettaire koek te krijgen?

DE NIEUWE VEILIGHEIDSSITUATIE

Hoe zit dat met de nieuwe veiligheidssituatie? Het wordt bijna gênant om een inleiding met de veranderingen in de veiligheidssituatie te beginnen. Voor jongeren die volgend jaar voor het eerst mogen stemmen, is de huidige veiligheidssituatie een *fact of life*. Sovjet-Unie, Warschaupact en communisme zijn zaken die ze slechts uit de geschiedenisboeken kennen. De ondergang ervan hebben ze niet bewust meegemaakt. Dat geldt dus ook voor cadetten die dan gaan studeren aan KIM en KMA. Voor hen is er helemaal geen sprake van een 'nieuwe' veiligheidssituatie. Er treedt dus een nieuwe generatie officieren aan, met een andere visie op de veiligheidssituatie en daarmee op de rol van de krijgsmacht. Zij voelen zich kennelijk aangetrokken tot een krijgsmacht die zich momenteel vooral profileert door vredesondersteuning en humanitaire hulp; niet als de verdediger van het NAVO-gebied.

Die taak, die nog steeds belangrijk is, moet hen worden uitgelegd. Omgekeerd gold dat voor de oudere garde: zij waren opgegroeid met het begrip dat de krijgsmacht er is voor de bondgenootschappelijke verdediging. Humanitaire hulp en crisisbeheersing waren voor hen onbekende concepten.

* Dr. R. de Wijk is sinds 1989 hoofd Conceptuele Zaken van de Defensiestaf van het ministerie van Defensie.

VERSCHILLEN IN 'MIND SET'

Er is dan ook sprake van een interessante confrontatie tussen verschillende *mind sets* binnen één organisatie. Ik maak nog steeds discussies mee over de mogelijke wederopstanding van de oude Sovjet-Unie en de noodzaak ons daar tegen te verzekeren. Volgens deze redenering zijn vredesondersteuning en humanitaire hulp vooral neventaken voor de krijgsmacht. Waar het om gaat, is dat de krijgsmacht zich moet voorbereiden op het ergste scenario: de herleving van de grote dreiging uit het oosten. Met de middelen die voor een grootschalig conflict nodig zijn, moeten de andere taken kunnen worden uitgevoerd.

De Russische Federatie is een verre van ideaal land, maar de vergelijking met de oude Sovjet-Unie gaat mank. De Sovjet-Unie werd bijvoorbeeld gedomineerd door een partij met dictatoriale bevoegdheden. Tegenwoordig moeten politici rekening houden met meerdere partijen en fracties. Elk besluit moet worden bevochten, en zelfs de president wordt regelmatig *overruled*. In Moskou is fel geprotesteerd tegen de oorlog in Tsjetsjenië, terwijl in de oude tijd de politieke leiders hun oorlogen zonder protesten uit de bevolking konden voeren.

Bovendien is het land redelijk stabiel. Afgezien van problemen in het zuiden is er geen burgeroorlog uitgebroken. Anderzijds is een extreem nationalistische, rood-bruine coalitie, met expansionistische aspiraties in Moskou niet uitgesloten. Een die kan streven naar herstel van het rijk binnen de oude grenzen van de oude Sovjet-Unie. Wat dat voor onze veiligheid betekent, is volstrekt onduidelijk.

Wat is dan het zwartste scenario waarmee wij rekening moeten houden? Veiligheidsrisico's en dus dreigingen zijn onvoorspelbaar en daarin zal de komende jaren niet veel verandering komen. Dat is jammer voor degenen die op zoek zijn naar ankerpunten. Wel is duidelijk dat vooral rekening moet worden gehouden met regionale conflicten. Deze zullen vooral directe, maar regionaal beperkte veiligheidsrisico's voor onze bondgenoten opleveren.

De gevolgen voor een land als Nederland, dat in een zone van grote stabiliteit en veiligheid ligt, zijn minder duidelijk. Het kan gaan om terreuraanslagen op ons grondgebied als represaille voor onze deelname aan regionale bondgenootschappelijke verdediging en crisisbeheersing, en massale vluchtelingenstromen die onze economische en sociale stabiliteit ontwrichten. Het blijft gissen.

'LESSONS LEARNED'

Het zwartste scenario kan niet worden voorspeld. Waarschijnlijk is dat wij in de toekomst worden geconfronteerd met uitdagingen waaraan we nooit

gedacht hebben. Dat maakt het uiterst lastig te bepalen wat voor krijgsmacht nodig is en hoe speciale eenheden, inclusief het KCT, daarin passen. Er zal sprake zijn van 'voortschrijdend inzicht' of een continu leerproces. *Lessons learned* van onze deelname aan recente militaire operaties zijn van groot belang voor het bepalen van de toekomstige geschiktheid van de krijgsmacht voor het uitvoeren van de opgedragen taken, en voor de wijze waarop de krijgsmacht als instrument voor conflictpreventie en conflictbeheersing moet worden ingezet. Een aantal *lessons learned*, dat hun schaduw vooruit werpt, kan nu reeds worden getrokken.

Les 1: bondgenootschappelijke verdediging en crisisbeheersing

Een van de belangrijkste *lessons learned* is dat het onderscheid dat in de Prioriteitennota werd gemaakt tussen bondgenootschappelijke verdediging en crisisbeheersing weliswaar politiek van belang is, maar voor planners nauwelijks. Crisisbeheersing omvat vredesondersteuning door middel van vredebeurende (*peace-keeping*) en vredeafdwingende (*peace-enforcing*) operaties.

Als geen enkele potentiële tegenstander in staat is een strategische aanval over meerdere assen tegen het NAVO-gebied te ondernemen, zijn conflicten per definitie regionaal beperkt. Er is sprake van regionale collectieve verdediging als een of meer bondgenoten door een lokale crisis rechtstreeks wordt bedreigd; er is sprake van crisisbeheersing als de crisis buiten het verdragsgebied plaatsvindt en ten hoogste een indirect risico voor de bondgenoten vormt.

In het eerste geval geldt de bijstandverplichting; in het tweede geval is sprake van vrijwilligheid. In beide gevallen wordt opgetreden in een ad hoc samengestelde coalitie. Bij regionale collectieve verdediging gaat het om een coalitie van NAVO-partners; bij crisisbeheersing om vredesondersteuning waaraan andere landen aanhaken, zoals de *Partners for Peace*.

Militair-operationeel is er geen verschil tussen regionale collectieve verdediging en een vredeafdwingende operatie buiten het verdragsgebied. In beide gevallen is het oorlog; in beide gevallen moet er een overwinning worden geboekt. Dezelfde middelen, dezelfde doctrine en dezelfde operationele concepten zijn nodig. Zowel voor regionale verdediging als bij *peace-enforcing* is het *Combined Joint Task Force* (CJTF) concept bruikbaar.

Als het gaat om reguliere interstatelijke conflicten zal het KCT zijn traditionele rol blijven spelen. Te denken valt aan het uitvoeren van lange-afstands-verkenning, het verstoren van C2 en aanvoerlijnen van de tegenstander, het uitvoeren van operaties in de diepte om de binding tussen het eerste en tweede echelon van de tegenstander te verstoren, eindgeleiding van laser-gestuurde wapens, *forward air control*, et cetera.

Als moet worden opgetreden in intrastatelijke conflicten, die veelal worden gekarakteriseerd door sub-conventionele oorlogsvoering, zal meer nadruk worden gelegd op *counter-insurgency*, of de strijd tegen guerrilla's. Omdat vrijwel alle conflicten intrastatelijk en sub-conventioneel zijn, ligt de conclusie

voor de hand dat deze activiteit in de toekomst steeds meer aandacht zal krijgen.

Les 2: peace-keeping

Tijdens de discussies rond de Prioriteitennota werd vaak naar voren gebracht dat het bij peace-keeping operaties om een risicoloze activiteit zou gaan, die slechts lichte middelen zou vereisen. Infanterie, mariniers en commando's zouden de kern van de toekomstige krijgsmacht gaan vormen, terwijl tankeskadrons, onderzeeboten en jachtvliegtuigen overbodig zouden worden. Een belangrijke les is dat zware middelen zelfs bij peace-keeping operaties altijd achter de hand moeten worden gehouden. Ten eerste zijn deze middelen noodzakelijk om aan de partijen duidelijk te maken dat agressie geen zin heeft omdat de internationale coalitie 'escalatie-dominantie' heeft. Ten tweede zijn zware middelen noodzakelijk om, als de *Rules of Engagement* dat toestaan, lokaal een vredeafdwingende of wil-opleggende operatie uit te voeren tegen splintergroeperingen die zich niet aan de akkoorden houden, en die mogelijk over zware wapens beschikken. In de derde plaats zijn zware middelen noodzakelijk voor het geval het fout gaat.

Vredesbewarende operaties zijn geen oorlogsoperaties, maar door escalatie kan lokaal wel een oorlogssituatie ontstaan. Ingezette eenheden dienen daarom op het ergste te zijn voorbereid en de geschiktheid van de strijdkracht dient te worden afgestemd op het succesvol kunnen opereren in een geweldadige omgeving. Bovendien moeten *peace-keepers* zich kunnen verdedigen en zich zo nodig een weg uit het strijdtoneel kunnen vechten. De ervaringen hebben duidelijk gemaakt dat er zelfs bij een peace-keeping operatie waar strijdende partijen met een vredesregeling hebben ingestemd en waar de peace-keepers met instemming van de partijen aanwezig zijn, grote risico's kunnen zijn.

Ten slotte zijn zware middelen noodzakelijk voor gevechtsoperaties in het kader van *peace-enforcing* en bondgenootschappelijke verdediging. De vraag is daarom niet óf we zware middelen nodig hebben, maar hoeveel.

Dit alles neemt niet weg dat met name peace-keeping het denken over speciale eenheden een impuls heeft gegeven. Speciale eenheden kunnen worden ingezet als *enabling force* om de inzet van reguliere eenheden mogelijk te maken en voor *force protection* ter bescherming van ingezette eenheden. Maar ook kunnen speciale eenheden chirurgisch optreden wanneer een partij of groepering zich niet aan een overeenkomst houdt. Chirurgisch optreden is van belang om het escalatierisico en onnodige schade te beperken. In dit kader valt te denken aan laser-eindgeleiding voor precisiebombardementen en *forward air control* om vliegtuigen naar hun doel te praten. Ten slotte zijn inlichtingen een kritische succesfactor voor dit soort optreden. Ook hier kunnen speciale eenheden een belangrijke taak verrichten.

Les 3: humanitaire hulp

Op het gebied van humanitaire operaties hebben de inzichten zich in hoog tempo ontwikkeld. Er is sprake van nieuwe, interessante concepten, zoals het met militaire middelen instellen van humanitaire corridors en veilige gebieden. Aanvankelijk werd verondersteld dat de krijgsmacht zélf humanitaire hulp zou gaan verlenen; momenteel ontstaat het inzicht dat de krijgsmacht vooral voorwaarden schept voor hulpverlening door gouvernementele of niet-gouvernementele organisaties. De rol die speciale eenheden kunnen spelen, wijkt hier niet wezenlijk af van die voor peace-keeping en gevechtsoperaties.

Les 4: verscheidenheid aan middelen

Een punt van kritiek op de Prioriteitennota was dat er ondanks de grote reducties een te grote verscheidenheid aan middelen in de krijgsmacht bleef. Door de eerder genoemde lessons learned is de overtuiging gegroeid dat diversiteit aan middelen een goede zaak is. Het betekent dat de krijgsmacht kan deelnemen aan een scala van operaties, van humanitaire hulp en peace-keeping, tot vredeafdwingende operaties hoog in het geweldsspectrum.

In de huidige complexe veiligheidssituatie is een veelheid aan complexe militaire operaties vereist, die uitsluitend met een verscheidenheid aan middelen kan worden uitgevoerd. Voor een timmerman is een goed gevulde gereedschapskist immers ook belangrijk om zoveel mogelijk klussen aan te kunnen.

Les 5: doctrine

Doctrine is cruciaal, en één doctrine voor alle militaire operaties voldoet niet. De afgelopen jaren is duidelijk geworden dat er verschil is in optreden tussen wat 'blauwe' en 'groene' operaties is gaan heten. Bij blauwe operaties ging het om peace-keeping waarbij geweld terughoudend werd toegepast. Operaties vonden dan plaats onder VN-vlag, met instemming van partijen die met een vredesregeling akkoord waren gegaan. Groene operaties hebben betrekking op het traditionele militaire optreden in het kader van peace-enforcing. Bij vrede-bewarende operaties ('blauw') wordt strikte onpartijdigheid in acht genomen; vredeafdwingende operaties ('groen') zijn oorlogsoperaties die een militaire overwinning eisen en waarin zo nodig partij moet worden gekozen.

Een belangrijke lesson learned is dat blauw en groen in één operatiegebied niet samengaan. De ervaring met UNPROFOR in het voormalige Joegoslavië is daarvan een sprekend voorbeeld. Toen de internationale gemeenschap in 1995 besloot door middel van luchtaanvallen de Serviërs hun wil op te leggen, leidde peace-enforcing tot gijzeling van de licht bewapende peace-keepers.

Inmiddels is tevens duidelijk geworden dat blauwe operaties soms groen moeten worden uitgevoerd als wordt gevreesd voor escalatie van het conflict, en de toepassing van geweld niet kan worden uitgesloten. Een blauwe operatie

kan dan plaatsvinden onder Hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties. De humanitaire operatie in Albanië is daarvan een voorbeeld.

Les 6: voortzettingsvermogen

Het beroep dat op onze mensen tijdens crisisbeheersingsoperaties werd gedaan, bleek soms wat te groot. Verbeteringen bleken vooral noodzakelijk op het gebied van het voortzettingsvermogen van sommige delen van de krijgsmacht. Zo wordt het KCT veelvuldig ingezet. Dat heeft de Tweede Kamer ook ingezien. Vorig jaar werd een motie ingediend die om uitbreiding van het personeelsbestand vroeg. De minister heeft gesteld dit bij de evaluatie van de Prioriteitennota mee te nemen.

CONCLUSIES

Welke conclusies zijn te trekken uit deze lessons learned ten aanzien van de noodzakelijke geschiktheid van de krijgsmacht voor het uitvoeren van de toekomstige taken? De ontwikkeling van doctrines en concepten die aangeven hoe de krijgsmacht wordt ingezet, is nog steeds in volle gang, en daarmee de vereiste geschiktheid van de krijgsmacht voor het uitvoeren van de toekomstige taken.

Geschiktheid van de krijgsmacht

De constatering dat de krijgsmacht geschikt moet zijn voor de taken die zijn opgedragen, lijkt voor de hand te liggen. Toch ligt in het creëren van een voor haar taak berekende krijgsmacht de grote uitdaging. Ondanks dat wij per jaar ruim dertien miljard gulden investeren en onze krijgsmacht tot de modernste en best geoefende krijgsmachten ter wereld behoort, is het niet gezegd dat deze altijd en onder alle omstandigheden optimaal kan presteren.

Het gevaar ligt voortdurend op de loer dat de krijgsmacht zich op het verkeerde conflict voorbereidt. Dat heeft te maken met de onzekerheden en de aard van de conflicten waarmee de Nederlandse krijgsmacht het meest waarschijnlijk te maken krijgt. Bovendien is succesvol optreden afhankelijk van vele, soms nauwelijks beïnvloedbare factoren. Von Clausewitz constateerde reeds dat er gedurende militaire operaties altijd sprake is van frictie: oorlog op papier is iets anders dan oorlog in de praktijk.

Dit kan worden geïllustreerd met een aantal historische voorbeelden. De Amerikanen hebben slechte ervaringen met Vietnam, de Russen met Afganistan en Tsjetsjenië. Het meest recente voorbeeld is de smadelijke afgang van de door de VS geleide VN-coalitie in Somalië. Aanvankelijk verliep de operatie *Restore Hope* succesvol. Er kwam voedsel bij de hongerende bevolking en de Amerikanen wisten een veilige omgeving te creëren. Daarna verslechterde de veiligheidssituatie. UNITAF pakte de ontwapening van de strijd-

groepen niet voortvarend aan en de opbouw van het politiek gezag stagneerde. Er vielen slachtoffers, met name onder de Pakistani en de Amerikanen. De krijgsheren Aidid en Mahdi werden als de grote schuldigen aangewezen en de jacht werd geopend. De VN-macht verloor vervolgens haar onpartijdigheid, terwijl de Somaliërs zich verenigden om de 'nieuwe kolonisten' het land uit te werken.

Hoe is het mogelijk dat 's werelds machtigste militaire macht, die een coalitie van ruim 25.000 manschappen leidt, voorzien van het modernste materieel door ruim 1000 zwaar bewapende stadsguerrilla's wordt gedwongen het land te verlaten? Het antwoord is complex, maar twee belangrijke militaire aspecten springen eruit. Ten eerste spoorde de door de Amerikanen gehanteerde doctrine niet met die van de strijdende partijen ter plekke. In de tweede plaats waren de gebruikte militaire middelen relatief ineffectief voor het doel waarvoor ze werden ingezet. Het gevolg was dat de militaire operatie niet het beoogde effect had.

In wezen is er sprake van een algemeen westers probleem. De doctrine van westerse krijgsmachten gaat van oudsher uit van optreden in grote verbanden van verbonden wapens. Vandaar dat volgens de Prioriteitennota de brigade de minimumbijdrage aan een vredeafdwingende operatie is. Fundamenteel is dat vuurkracht en manoeuvre dominante aspecten van westerse krijgsmachten zijn.

Dit werkt goed in een reguliere, interstatelijke oorlog waar de tegenstander van soortgelijke beginselen uitgaat. Onder welhaast laboratoriumomstandigheden kon dit concept worden toegepast tijdens de Golfoorlog. De Weinberger-Powelldoctrine van een '*quick and decisive victory*' door '*overwhelming force and firepower*' in een oorlog tussen staten kon maximaal worden uitgebuit: de doelen voor de high-tech precisiewapens konden nauwkeurig worden bepaald; manoeuvre, in combinatie met vuurkracht, kon in de woestijn maximaal worden toegepast. De resultaten waren voor de Amerikaanse coalitie overweldigend en voor Irak dramatisch. Er was sprake van symmetrische oorlogsvoering: in beginsel gelijksoortige legers met gelijksoortige doctrines stonden tegenover elkaar. De beste wint.

Asymmetrische oorlogsvoering

In Somalië was er sprake van asymmetrische oorlogsvoering. Hier werd een binnenlands conflict op niet-reguliere of sub-conventionele wijze gevoerd. Voor het beheersen van dit conflict werd een grote high-tech krijgsmacht ingezet, die het moest hebben van vuurkracht en manoeuvre. Deze stond tegenover kleine groepen strijders met onduidelijke commandostructuren, geleid door krijgsheren, voorzien van low-tech wapens, vechtend volgens geheel eigen inzichten, die veelal waren gebaseerd op de beginselen van de guerrilla.

Voor de door Amerikanen geleide coalitie ontbraken lonende doelen voor hun vuurkracht. Bedenk daarbij dat tanks en bewapende helikopters zijn aan-

geschaft om pantser te bestrijden. Maar de warlords hebben meestal geen pantser. Optreden in grote verbanden was zinloos, evenals *maneuver warfare*, want er was geen tegenstander te bekennen; frontlijnen ontbraken. De Weinberger-Powelldoctrine was krachteloos. In zo'n oorlog geldt voor beide partijen dat een *militaire* overwinning vrijwel onmogelijk is, zeker als de interventiemacht niet over een deugdelijk doctrine voor counter-insurgency beschikt.

In de geschiedenis zijn tientallen, misschien wel honderden voorbeelden van reguliere strijdkrachten die het moesten afleggen tegen niet-reguliere eenheden. Slechts Van Heutz boekte successen, evenals de Britten in Malakka in de jaren vijftig en zestig. Successen konden worden geboekt omdat Van Heutz en de Brit Briggs hun tactiek en bewapening aanpasten aan de omstandigheden, en de respectievelijke regeringen bereid waren slachtoffers te accepteren.

Ons eigen KNIL werd door schade en schande wijs. Pas na vele jaren werden aan het begin van deze eeuw organisatiestructuren, een doctrine en tactiek ontwikkeld waarmee successen konden worden geboekt tegen strijders die zich hoofdzakelijk van guerrillatactieken bedienden. Van Heutz won omdat hij zich van gelijksoortige tactieken bediende als zijn tegenstanders en dat bovendien beter deed. De aanpak van de British School of Counter-insurgency, waarover naar aanleiding van het Britse succes in Malakka werd gesproken, deed aan die van Van Heutz denken. Men ging uit van het scheiden van de guerrilla's van hun toevoer en bevoorrading door de bevolking en *search and clear* operaties in de jungle. Deze operaties hadden weinig weg van normale oorlogsvoering, maar meer van een jacht op misdadigers.

Een wezenlijke vraag is echter of anno 1997 een westerse democratie zich wel wil of kan aanpassen aan de strijdwijze van warlords en andere strijdgroepen. Het vereist een type optreden dat op zijn minst controversieel genoemd kan worden. Kenmerkend zijn heimelijk en verrassend optreden door kleine groepen, gericht tegen guerrilla, individuen of strategisch belangrijke doelen. Daarnaast moeten de strijdgroepen van hun basis, de bevolking, worden afgesneden. Dit vereist systematische acties onder de bevolking. Er is enerzijds een *hearts and minds* campagne nodig om de sympathie van de bevolking te winnen en anderzijds is hard optreden tegen die bevolking noodzakelijk om de steun aan de strijders te verminderen.

De strijd van het Israëliëse leger in de zogenaamde veiligheidszone in Zuid-Libanon tegen de Hezbollah is hiervan een goed voorbeeld. Het verzamelen van inlichtingen, ter ondersteuning van de zogenaamde counter-insurgency operatie, is een kritische succesfactor. Speciale eenheden, vergelijkbaar met het KCT, kunnen een sleutelrol vervullen. Bewapende helikopters en tanks worden ingezet, niet tegen pantser, maar tegen de lokale militias. Daartoe wordt aangepaste munitie gebruikt. Bovendien worden bijvoorbeeld tanks volgens geheel andere operationele concepten ingezet; niet in grote tank-

eenheden, maar als individuele wapensystemen om de lichte infanterie extra vuursteun en dekking te geven. Het Israëlische voorbeeld wijst uit dat hoofdwapensystemen geschikt zijn voor beide typen oorlogsvoering, maar de doctrine en de operationele concepten waarin ze worden ingezet, verschillen, evenals de benodigde munitie.

DILEMMA'S

Deze wijze van optreden levert voor westerse democratieën een dilemma op dat vergelijkbaar is met de bestrijding van de georganiseerde misdaad. Onze nationale misdaadbestrijders vechten met een hand gebonden op de rug. Ze moeten zich aan allerlei regels houden, die sinds de Commissie-Van Traa alleen maar zijn aangescherpt, terwijl hun tegenstanders zich geen enkele beperking hoeven op te leggen. Bij voorbaat is sprake van een ongelijke strijd.

Dat geldt ook voor militairen die de vrede in niet-reguliere, intrastatelijke conflicten moeten afdwingen. Er zijn dwingende Rules of Engagement en ze moeten zich houden aan het oorlogsrecht en internationale verdragen, terwijl de partijen strijden op een wijze waarmee ze maximale successen kunnen boeken. En die strijdwijzen vallen niet altijd onder het hoofdstuk 'beschaafde oorlogsvoering'. Dit is geen pleidooi om Rules of Engagement en het oorlogsrecht terzijde te schuiven. Integendeel. Maar het is duidelijk dat wij een fundamenteel probleem hebben, dat successen in de weg kan staan.

Succesvol optreden kan verder worden gefrustreerd doordat warlords van de inherente zwakte van democratieën gebruik kunnen maken. Wij aanvaarden geen grote aantallen slachtoffers, zeker niet als onze vitale belangen niet in het geding zijn. Terreur tegen onze soldaten is een effectief middel om de westerse publieke opinie te beïnvloeden. Somalië is hiervan een perfect voorbeeld. Wie heeft niet de beelden op het netvlies van de dode soldaat die door de straten van Mogadishu werd gesleept? Deze beelden vormden een ommekeer in de publieke opinie. Warlords blijken te weten hoe ze met media moeten omgaan.

Afgezien van de constatering dat democratieën inherente problemen hebben met niet-reguliere oorlogsvoering, is het dus de vraag of een krijgsmacht die is geoefend en uitgerust voor interstatelijke, reguliere oorlogsvoering zonder aanpassingen in training en middelen geschikt is voor intrastatelijke, niet-reguliere oorlogsvoering. Daarbij moet worden bedacht dat volgens de statistieken vrijwel alle conflicten niet-regulier zijn, maar dat reguliere conflicten zeker niet kunnen worden uitgesloten.

Het Israëlische voorbeeld is ook hier interessant. Men is tot de conclusie gekomen dat moet worden aanvaard dat een eenheid die is geoefend en uitgerust voor reguliere oorlogsvoering, dat niet zonder meer is voor niet-reguliere oor-

logsvoering en omgekeerd. In feite zijn verschillende eenheden nodig: één voor regulier, en één voor niet-regulier optreden. Omdat dit onmogelijk is, aanvaarden de Israëliërs dat een eenheid die is voorbereid op niet-reguliere oorlogsvoering, bijvoorbeeld in de veiligheidszone in Zuid-Libanon, niet tevens geschikt is om te worden ingezet ter verdediging tegen Syrië. Het omgekeerde is ook het geval. Conversie van eenheden eist intensieve training, volgens een andere doctrine.

TOEKOMSTVERWACHTING

Terug naar de veelgehoorde veronderstelling die ik aan het begin van mijn inleiding noemde: worden speciale eenheden, dus het KCT, belangrijker of niet? Ik denk dat die vraag niet zonder meer te beantwoorden is. Zeker is dat het beroep dat op het KCT is gedaan groot is, maar dat geldt ook voor andere eenheden, zoals de genie. Zonder twijfel worden de komende jaren andere accenten gelegd in de taakstelling van het KCT. De hoofdtaak tijdens de Koude Oorlog van het KCT was het uitvoeren van lange-afstandsverkenningen. Die taak is nog steeds van belang. Daarnaast is meer nadruk komen te liggen op het uitvoeren van speciale operaties, met name gerelateerd aan counter-insurgency. De oorzaak is de aard van de conflicten waarin wordt opgetreden.

Successen in intrastatelijke, niet-conventionele conflicten vereisen inderdaad vormen van optreden in het kader van contra-guerrilla oorlogsvoering, waarvoor het KCT bijzonder geëigend is. Maar of sprake is van een groeimarkt valt niet te zeggen, omdat de politieke gevoeligheid van counter-insurgency operaties en acties gericht tegen individuen of strategisch belangrijke doelen, zeer groot is.

Hoe Nederland hiermee uiteindelijk politiek en maatschappelijk wil omgaan, moet blijken. Hier valt evenwel een belangrijke ontwikkeling te constateren. Voor velen is inmiddels duidelijk dat peace-keeping en zelfs humanitaire operaties niet door de bril van de welzijnswerker kunnen worden bekeken. Er zijn grote risico's aan verbonden, en als het fout gaat, kan er sprake zijn van een regelrechte oorlogssituatie.

Enerzijds leidt dit tot meer realisme in de discussie over de inzet van militaire middelen; anderzijds leidt dit tot een grotere terughoudendheid. Ik voorzie echter niet dat dit uiteindelijk leidt tot afzijdigheid. We zullen de krijgsmacht blijven inzetten, en dat betekent dat we tot in lengte van jaren behoefte aan het KCT houden. Op naar de 22-ste eeuw!

Commando's voor de 21-ste eeuw

luitenant-kolonel H.G. Dekker*

INLEIDING

Ik beschouw het als een grote eer dat ik ben uitgenodigd om iets te vertellen over mijn visie over de toekomst van het Korps Commando Troepen (KCT). Maar ik moet u waarschuwen. Het is geen volledig afgeprocedeerd KL-beleid dat ik hier presenteer. Het is slechts een persoonlijke visie, een richting van denken, waarbij ik geenszins de pretentie heb de wijsheid in pacht te hebben en de toekomst te kunnen voorspellen. Daar komt bij, dat met betrekking tot een aantal niet onbelangrijke pijlers waarop deze visie is gefundeerd, binnen de KL nog besluitvorming moet plaatsvinden. Zo moeten er nog besluiten worden genomen over een voorziene personele uitbreiding en de daaraan gekoppelde reorganisatie, over deeltaken en over materieel. De visie waarover ik u zal informeren is thans in ontwikkeling, en wordt verwoord in een intern KCT-'denkstuk' genaamd *Visie 2000*.

Als opstap naar *Visie 2000*, lijkt het mij zinvol nog even terug te gaan naar de inleiding van de heer De Wijk. De kernvraag in zijn inleiding was of het KCT in de toekomst belangrijker wordt of niet. In het zoeken naar een antwoord op die vraag ging hij uitvoerig in op de 'nieuwe' veiligheidssituatie en de veiligheidsrisico's waarmee wij in de toekomst geconfronteerd kunnen worden. Aan de hand van een aantal *lessons learned* besprak hij de scenario's waarmee wij rekening moeten houden. Hij vroeg zich af of onze huidige krijgsmacht – als instrument voor conflictpreventie en conflictbeheersing – nog wel de beschikking heeft over voldoende en geschikte middelen om in al die scenario's haar taak te kunnen uitvoeren. Ook vroeg hij zich af of we wel beschikken over geschikte doctrines en strategische concepten. Hij acht dit met name van belang als we constateren dat binnenlandse conflicten steeds meer worden gevoerd op niet-reguliere of niet-conventionele wijze.

De strijdende groeperingen waar wij bij een mogelijke inzet mee te maken krijgen of kunnen krijgen, hanteren steeds meer een wijze van oorlogsvoering, waar een westerse high-tech krijgsmacht – met een overmacht aan vuursteun en manoeuvre-middelen – grote problemen mee heeft. De geschiedenis heeft

* Luitenant-kolonel H.G. Dekker heeft gedurende 18 jaar vele functies vervuld binnen het Wapen der infanterie. Daarnaast heeft hij gedurende acht jaar staffuncties vervuld bij de Landmachtstaf en de Defensiestaf. Hij was in de periode 1995-1998 commandant van het Korps Commando Troepen en vervult thans de functie van Defensie-attaché te Belgrado.

uitgewezen dat het behalen van een militaire overwinning in een dergelijk conflict vrijwel niet meer mogelijk is.

Naar mijn mening is de heer De Wijk is nog heel voorzichtig in zijn uitspraken. Professor dr. Van Creveld zei het – in zijn inleiding op 12 november 1996 – wat duidelijker. Ik citeer:

The age of major wars between states is coming to an end. The future belongs to low intensity conflicts. The future belongs to terrorism. The future belongs to guerilla. The future belongs to insurgency.

Feit is evenwel dat we in crisisgebieden steeds meer zien dat de strijdende partijen er guerrillatactieken op nahouden of, op zijn minst, hun strijd op niet-conventionele wijze voeren. Het optreden hiertegen is voor reguliere strijdkrachten vaak onoverzichtelijk en erg moeilijk controleerbaar. Daarnaast zijn er grote militaire en politieke risico's verbonden aan deelname aan dergelijke *counter-insurgency* operaties. In dit kader noemde De Wijk het verzamelen van inlichtingen ter ondersteuning van zo'n operatie en het daadwerkelijk uitvoeren van contra-guerrillataken, waarvoor commando's bijzonder geëigend zouden zijn.

Op zich kan ik mij wel vinden in deze stelling, omdat beide taken impliciet zijn opgenomen in de algemene taakstelling van het Korps Commando Troepen. Wat ik echter mis in zijn inleiding is dat hij niet echt een antwoord geeft op de kernvraag: 'Wordt het KCT belangrijker of niet?' In de loop van mijn betoog zal blijken of ik een antwoord kan vinden op deze voor het KCT cruciale vraag.

VISIE 2000

Het huidige operationele optreden van het KCT is gebaseerd op het Voorlopig Operationeel Concept Optreden Commandotroepen van 19 oktober 1993. Dit concept geeft een beschrijving van de algemene operationele taakstelling van het KCT, evenals het operationele kader waarbinnen het KCT de haar opgedragen taken moet kunnen uitvoeren. Een belangrijke vaststelling in het document is dat het KCT door de KL-leiding wordt aangemerkt als een speciale eenheid, belast met de uitvoering van speciale operaties. Nogmaals, we spreken hier over een KL-beleidsdocument uit 1993.

Inmiddels hebben voortschrijdend inzicht en ervaringen met uitzendingen in UNPROFOR-, IFOR- en SFOR-verband ertoe geleid dat onze denkwijze over de planning van, de voorbereiding op en de uitvoering van speciale operaties moest worden bijgesteld. Dat is de reden dat er momenteel bij het KCT een intern 'denkstuk' wordt ontwikkeld. Visie 2000 beschrijft de uitgangspunten en randvoorwaarden met betrekking tot taakstelling, organisatie, per-

soneel, materieel, opleidingen en trainingen, en geeft richting en sturing aan ons denken over de operationele inzet van het KCT in de 21-ste eeuw.

Een belangrijk uitgangspunt van dit beleidsdocument is dat het uitvoeren van speciale operaties niet alleen in planning, voorbereiding en uitvoering verschilt van conventioneel optreden, maar ook een aangepast beleid en aangepaste randvoorwaarden noodzakelijk maakt. Met andere woorden: niet alleen binnen het KCT moet er een visie op het eigen operationele optreden worden ontwikkeld, maar ook op het hoogste politiek-militaire niveau. Dit impliceert dat er een filosofie moet zijn over de wijze waarop men met een eenheid als het KCT omgaat, onder welke omstandigheden een dergelijke eenheid wordt ingezet, met welke militaire risico's men rekening moet houden en – als politieke randvoorwaarde – in welke mate een inzet past binnen de Nederlandse politieke identiteit.

Alvorens ik wat dieper kan ingaan op Visie 2000, wil ik eerst kort stilstaan bij de begripsbepaling en de kenmerken van speciale operaties en speciale eenheden zoals deze zijn verwoord in de vigerende nationale en NAVO-beleidsdocumenten. Vervolgens zal ik de in Visie 2000 beschreven taakstelling, organisatie en opleiding van het KCT bespreken. Ten slotte zal ik mij wagen aan een voorzichtige toekomstverwachting.

SPECIALE OPERATIES

Binnen de krijgsgeschiedenis is de uitvoering van speciale operaties geen noviteit. In het verleden zijn bij ieder conflict speciale tactieken en strategieën toegepast, om zo de kwetsbare punten van een tegenstander aan te kunnen grijpen. Als we heel ver teruggaan in de geschiedenis kan zelfs het 'Paard van Troje' als een speciale operatie worden betiteld. Deze speciale operaties werden in de regel uitgevoerd door speciaal getraind en uitgerust personeel, dat beschikt over een groot aantal specialistische militaire vaardigheden.

Voordat ik verder ga, wil ik eerst een veel gehoorde misvatting rechtzetten. De uitvoering van speciale operaties is niet expliciet een monopolie van speciale eenheden. Ook reguliere eenheden kunnen opdracht krijgen tot het uitvoeren van een bijzondere opdracht, die afwijkt van hun organieke taakstelling. En ook deze bijzondere opdrachten kunnen het predikaat 'speciale operatie' krijgen.

Het kenmerkende verschil tussen reguliere en speciale eenheden is echter, dat taakstelling, organisatie, opleiding en materieel van een speciale eenheid 'van huis uit' is gericht op het uitvoeren van speciale operaties. Zowel in het Voorlopig Operationeel Concept Optreden Commandotroepen als in Visie 2000 wordt de uitvoering van speciale operaties door commando's als volgt gedefinieerd:

Operaties, uitgevoerd door eenheden als regel kleiner dan een peloton door speciaal daarvoor opgeleid personeel, ingedeeld in daarvoor georganiseerde en uitgeruste eenheden in mogelijk door een tegenstander bezet gebied. De uit te voeren opdrachten kunnen dienen ter ondersteuning van conventionele militaire operaties, acties in het kader van crisisbeheersing danwel volledig op zichzelf staan. De uitvoering van opdrachten kan zowel passief als actief van aard zijn.

KENMERKEN VAN SPECIALE OPERATIES

Het onderscheid tussen speciale en conventionele operaties wordt inzichtelijker door de karakteristieken van speciale operaties nader in beschouwing te nemen. De meest kenmerkende karakteristieken zijn: het belang van de operatie, inlichtingen, geheimhouding, geografische en klimatologische omstandigheden, doelgerichtheid en ondersteuning. Achtereenvolgens zal ik deze kenmerken kort toelichten.

- Een speciale operatie kan deel uitmaken van een grote operatie of geheel op zichzelf staan. Een succesvolle uitvoering van een speciale operatie kan een aanzienlijke impact hebben op het slagen van de totale operatie. Het verlies bij mislukken is navenant. Inherent aan deze belangen is het hoge militaire en politieke risico van speciale operaties. Vooral in op zichzelf staande operaties kunnen politieke doelstellingen zeer duidelijk doorklinken in het besluit tot uitvoering. Als voorbeelden wil ik de inzet van Amerikaanse SF-eenheden bij het bevrijden van ambassadepersoneel in Teheran noemen en de inzet van SAS-ploegen tegen mobiele SCUD-installaties in de Golfoorlog.
- Bij inzet dienen commandoploegen te beschikken over informatie die afkomstig is van het hoogste politieke en militaire niveau.
- Teneinde zowel de uitvoering als het personeel niet in gevaar te brengen, vereisen speciale operaties dat voor, tijdens en na de uitvoering een maximale geheimhouding wordt gewaarborgd.
- Speciale operaties kenmerken zich doordat gevechtskracht op het juiste moment met de juiste concentratie op de juiste plaats wordt aangewend – een zogenaamde ‘chirurgische inzet’, waardoor overbodige of ongewilde schade kan worden voorkomen.
- Speciale operaties kunnen op grote afstand van eigen troepen worden uitgevoerd, waardoor geavanceerde verbindingssystemen, middelen en ondersteuning bij infiltratie en exfiltratie zijn vereist; de planning, coördinatie en

uitvoering van een inzet kan dan ook een krijgsmachtdeel-overschrijdend karakter hebben.

KENMERKEN VAN SPECIALE EENHEDEN

Speciale operaties die worden uitgevoerd door speciale eenheden, in casu het KCT, kenmerken zich door grote belangen, zowel militair als politiek, en grote fysieke risico's voor het personeel dat is belast met de uitvoering. Aan het personeel binnen de commandoploegen worden dus de hoogste fysieke en mentale eisen gesteld. Daarnaast zijn aspecten als werving en selectie, opleiding, training en uitrusting van deze ploegen op het takenpakket afgestemd. Binnen de Nederlandse krijgsmacht zijn commandoploegen dan ook een schaars middel en bij de inzet van commandoploegen dient onder meer met de volgende overwegingen rekening te worden gehouden:

- de capaciteit aan commandoploegen is beperkt;
- de *intake* van personeel vergt een aanzienlijke hoeveelheid tijd door werving, selectie, opleiding en training; commandoploegen dienen dus paraat binnen de krijgsmacht aanwezig zijn; het 'aanmaken' bij een opkomende behoefte kan immers niet binnen een periode van anderhalf jaar worden gerealiseerd;
- een onverwachte, onmiddellijke inzet van commandoploegen moet worden vermeden; de inzet dient structureel in de initiële fase van het planningsproces te worden meegenomen;
- speciale eenheden dienen te worden ingezet tegen *high value targets*.

TAAKSTELLING VAN HET KCT

Ik wil nu de taakstelling van het Korps Commando Troepen uiteenzetten, die als gevolg van de Prioriteitennota en de daarop volgende Herstructurering KL drastisch werd gewijzigd. Van de relatief beperkte statische waarnemings- en verkenningstaak werd omgeschakeld naar een veel bredere 'speciale operaties'-taak. De grotendeels uit dienstplichtigen bestaande 104 Wrvnverkie werd mobilisabel gesteld en daarvoor in de plaats werd de 108 Cotrcie opgericht; een compagnie die volledig bestaat uit beroepspersoneel.

In het kader van Visie 2000 is vervolgens een inventarisatie van taken uitgevoerd. Als uitgangspunt werd het takenpakket gehanteerd zoals dat is neergelegd in het Voorlopig Concept Optreden Commandotroepen. In tegenstelling tot de internationaal gehanteerde taakstelling van speciale eenheden zijn

in Visie 2000 vijf algemene taakgroepen onderkend: *Special Reconnaissance*, *Direct Action*, *Special Tasks*, *Civil Affairs* en *Military Training*.

Special Reconnaissance

Hieronder wordt het geheel van speciale operaties verstaan dat erop is gericht om met verschillende methoden gegevens te verzamelen en te rapporteren over mogelijkheden, capaciteiten, intenties en activiteiten van een mogelijke tegenstander ter ondersteuning van strategische of operationele doelstellingen. Daarnaast kunnen ook meteorologische, hydrografische, geografische en demografische gegevens verzameld en gerapporteerd worden. We onderscheiden surveillance (waarnemingsopdracht) en reconnaissance, dat als volgt wordt ingedeeld:

- *area search* – gebiedsverkenning;
- *target recce* – doelverkenning;
- *close target recce* – puntverkenning;
- *route recce* – routeverkenning;
- *target aquisition* – doelopsporingsopdracht;
- *battle damage assessment*.

Deze indeling wordt gemaakt om een duidelijke afbakening te realiseren. Verkenningen zijn over het algemeen dynamisch, actief van aard en zijn erop gericht een vermoeden of een planningsgegeven van het hogere niveau te bevestigen. Een waarnemingsopdracht heeft daarentegen over het algemeen een statisch karakter en geschiedt meestal voor langere tijd. De mogelijkheid bestaat zelfs om beide te combineren, gevolgd, indien gewenst, door een Direct Action-opdracht.

Direct Action

Hieronder wordt verstaan: het geheel aan speciale operaties dat tot doel heeft een doel te overheersen, te beschadigen of te vernietigen, dan wel personeel en/of materieel te evacueren uit vijandelijk gebied, ter ondersteuning van strategische of operationele doelen of ter ondersteuning van conventionele eenheden. Enkele voorbeelden van Direct Action-missions zijn: hinderlaag, *demolition* (vernielingsopdracht), SLA (Schutter Lange Afstand), FAC (*Forward Air Controller*), LTDO/LTMO (*Laser Target Designator/Marker*) en laser-eindgeleiding van 'smart-bombs' van *Air-to-Ground* wapensystemen op essentieel materieel of infra. Kenmerkende doelen waartegen commandoploegen van het KCT kunnen worden ingezet zijn:

- command en control-systemen;
- logistieke installaties;
- SA- en SS-sites (grond-lucht en grond-grond raketsystemen);
- radar- en communicatiesystemen;

- commandoposten en commandanten;
- alle infra die voor militaire doeleinden wordt gebruikt;
- vliegvelden en FARP's (*Forward Arming and Refuelling Points*).

Special Tasks

De navolgende taken vallen onder deze categorie.

Force Protection. Zoals de heer De Wijk reeds aangaf, kunnen commandoploegen randvoorwaardescheppend zijn ter ondersteuning van counter-insurgency missies. Binnen Visie 2000 worden deze randvoorwaardescheppende activiteiten geschaard onder de term 'Force Protection'. In vogelvlucht wil ik een aantal mogelijke Force Protection-opdrachten bespreken.

Beveiliging van risicoanalyse teams

Nadat op politiek niveau de benodigde beslissingen zijn genomen voor de inzet van Nederlandse eenheden, zal vaak eerst een risicoanalyse team naar het operatiegebied gestuurd worden. Commandoploegen kunnen in de beveiliging van deze teams voorzien.

Beveiliging van kwartiermakersgroepen

Indien in het operatiegebied nog geen eigen troepen aanwezig zijn, kunnen commandoploegen voorzien in de beveiliging van de eerste kwartiermakersgroepen. Dit omdat commandoploegen zijn getraind om onder primitieve en onvoorziene omstandigheden adequaat te kunnen optreden. Zodra de situatie van dien aard is dat reguliere eenheden deze taak kunnen overnemen, kan deze opdracht worden beëindigd.

Beveiliging van objecten of terreindelen

Hierbij moet worden gedacht aan beveiligings- en of bewakingsopdrachten die moeten worden uitgevoerd in bergachtige, amfibische of jungle-achtige gebieden, waar reguliere eenheden niet kunnen optreden. Commandoploegen beschikken over de benodigde militaire kennis en vaardigheden om dit soort opdrachten te kunnen uitvoeren.

Begeleiding van VIP's

Het komt altijd voor dat hoogwaardigheidsbekleders een bezoek willen brengen aan eigen eenheden in het oorlogsgebied. Het KCT kan commandoploegen inzetten bij het uitvoeren van VIP-begeleidingsopdrachten.

Adviserende taken op het gebied van risicoanalyse

Waar eerder gesproken is over risicoanalyseteams, kan het KCT personeel leveren dat deel uitmaakt van zo'n team. Zij kunnen op locatie een bijdrage leveren aan het formuleren van een advies aan de bezoekende eenheid.

Pathfinding-taken

Een tweede groep deeltaken in het kader van Force Protection is de uitvoering van pathfinding-taken. Deze bestaan uit het assisteren bij de verkenning van landingszones, dropzones en extractionzones, voor luchtmobiele eenheden, luchtlandingseenheden en eigen commandoploegen. Ook hier geldt dat dit alleen zal voorkomen indien reguliere eenheden niet in staat zijn deze taken uit te voeren. Dit kan worden veroorzaakt door onder meer: moeilijke bereikbaarheid van de geplande locatie en de te grote afstand tussen geplande locatie en eigen troepen met betrekking tot het onderhouden van verbindingen.

Begeleidingstaken

Het KCT moet in staat zijn eenheden te assisteren en te begeleiden als deze zich door moeilijk begaanbare gebieden moeten verplaatsen, waarbij specialismatische kennis benodigd is. Met moeilijk begaanbare gebieden worden in dit verband bergachtige, amfibische of jungle-achtige gebieden bedoeld. Zolang de eenheid zelf over deze specialistische kennis en vaardigheden beschikt, behoeft geen beroep te worden gedaan op commandoploegen van het KCT.

Rescue Operations

Tijdens de uitvoering van operaties in het kader van crisisbeheersing dan wel tijdens een grootschalig conflict zullen zich omstandigheden voordoen waarbij personen of groepen contact met eigen troepen verliezen. Dit kan plaatsvinden in zowel eigen als vijandelijk gebied. Het KCT moet in staat zijn een bijdrage te leveren aan het opsporen, redden en/of bevrijden van vermiste personen. Er wordt onderscheid gemaakt in SAR (Search And Rescue) en CSAR (Combat Search And Rescue).

Search And Rescue Operations

Het KCT kan commandoploegen inzetten om een bijdrage te leveren aan het opsporen en redden van vermiste personen in eigen gebied. Vooral als dit gebied bergachtig, moerassig of anderszins moeilijk begaanbaar of bereikbaar is, is hier een duidelijke taak weggelegd voor het KCT vanwege hun specialismatische vaardigheden. In Bosnië hebben commandoploegen dergelijke opdrachten meerdere malen met succes uitgevoerd.

Combat Search And Rescue

Het KCT kan commandoploegen inzetten om een bijdrage te leveren aan een CSAR-missie. Het betreft hier bijvoorbeeld het opsporen van neergeschoten vliegers of andere Nederlandse militairen die uit vijandelijk gebied moeten worden gehaald. Indien dit personeel in vijandelijke handen is gevallen, moeten commandoploegen in staat zijn een bevrijdingsactie uit te voeren, zo nodig met gebruik van geweld. Hierbij wil ik opmerken dat een CSAR-missie een erg complexe missie is, waarbij intensieve coördinatie en een diversiteit aan middelen benodigd is.

Civil Affairs

Deze taakgroep is geen exclusieve speciale operatie. Ik kan mij echter voorstellen, dat gelet op de aard en het karakter van een conflict en de mogelijkheden voor de uitvoering van civiele hulpverlening, commandoploegen worden ingezet ter advisering en ondersteuning van civiele autoriteiten. *NATO's Functional Planning Guide for Peace Support Operations 2nd Draft* spreekt zich als volgt uit over deze civiele taak:

The characteristics of Special Operations Forces make them an ideal and valuable force component for Peace Support Operations. Their ability to deploy discreetly at long range with secure communications makes Special Forces ideally suited for short notice liaison, reconnaissance and assessment relations and community information activities as well as helping to train local forces (Suriname!).

Enkele voorbeelden van civiele ondersteuning zijn:

- Het nauw samenwerken met instanties van de Nederlandse overheid, organisaties als het Rode Kruis en Artsen zonder Grenzen en vergelijkbare instanties uit het gastland om zo bij te dragen aan de humanitaire hulpverlening in het operatiegebied.
- Het ter beschikking stellen van specialistische kennis ten behoeve van risico-analyseteams in een operatiegebied.
- Het leveren van *Joint Commissioned Observer*-teams (JCO) voor het realiseren van de overdracht van het nationale militaire gezag aan het civiele gezag, evenals de handhaving van dat gezag. Daarnaast worden JCO-teams gebruikt voor het informeren van de civiele instanties, eventueel voor het onderhandelen tussen civiele partijen en het inventariseren van wat er leeft onder de civiele bevolking (denk aan de Dayton-Akkoorden in Bosnië).
- Het leveren van humanitaire hulpverlening, vooral in bergachtig terrein of onherbergzame gebieden.

Military Training

Hieronder wordt verstaan: het verzorgen van externe opleidingen, trainingen en cursussen van de eenheden van het 1 GNC, KMA en KMS. In deze cursussen komen speciale onderwerpen en vormingselementen aan de orde die een bijdrage leveren aan de gevechtsgereedheid. Daarnaast worden zo'n twintig verschillende interne opleidingen en functietrainingen verzorgd.

BASISTAKEN VAN DE COMMANDOPLOEGEN

Nadat de operationele taakstelling van het KCT in hoofdlijnen werd vastgesteld, is vervolgens bezien welke basistaken door commandoploegen moesten kunnen worden uitgevoerd. Het ging hierbij om het vaststellen van opdracht-gerelateerde en inzet-gerelateerde kwaliteiten.

Ten aanzien van opdracht-gerelateerde kwaliteiten werd vastgesteld dat elke ploeg in staat moest zijn alle basisvormen van Special Reconnaissance, Direct Action, Special Tasks en Military Training uit te voeren. Daarnaast bleek de noodzaak tot het specialiseren van een aantal ploegen in Forward Air Controlling-missies en Laser Target Marker-missies.

Ten aanzien van inzet-gerelateerde kwaliteiten werd vastgesteld dat elke ploeg moest kunnen worden ingezet met verschillende inzetmiddelen: te voet, per voertuig, per helikopter of per vrije-valparachute. Tevens moest elke ploeg tot op een bepaald niveau worden opgeleid voor het optreden in bergachtige en waterrijke gebieden. Ten slotte kregen de operationele compagnieën ieder drie hoogwaardig gespecialiseerde ploegen toegewezen: één ploeg gespecialiseerd in bergoptreden en bergredding, één ploeg gespecialiseerd in het optreden in waterrijke gebieden en een derde ploeg, gespecialiseerd in HAHO-para-inzet (afsprong op circa tien kilometer hoogte, met zuurstof, om vervolgens een afstand van ongeveer vijftig kilometer te overbruggen).

Na afbakening van de basistaken en de gespecialiseerde taken van commandoploegen werd bekeken welke individuele specialistische kwaliteiten aanwezig dienden te zijn binnen de ploeg om invulling te kunnen geven aan die taken. Hierbij werden de volgende individuele specialisaties onderkend:

- inlichtingen;
- verbindingen;
- scherpschutter;
- demolitie;
- medisch;
- militaire geografie;
- instructeur.

ORGANISATIE VAN HET KCT

Nadat binnen Visie 2000 de operationele taakstelling van het KCT in hoofdlijnen was vastgesteld, evenals de basistaken voor de commandoploegen, werd de organisatiestructuur onder de loep genomen. Ondanks het feit dat deze nieuw ontwikkelde structuur nog nadere besluitvorming behoeft, wil ik u toch de hoofdlijnen van deze visie op een nieuwe organisatie niet onthouden. Aan deze 'nieuwe' organisatiestructuur liggen de volgende uitgangspunten ten grondslag:

- Het Korps Commando Troepen moet in staat zijn gelijktijdig deel te nemen aan twee vredebewarende operaties met minimaal vier commandoploegen (peloton).
- Er moet voldoende voortzettingsvermogen kunnen worden gegenereerd om een operatie, zonodig, gedurende drie jaar te ondersteunen.
- Er moet over voldoende capaciteit en kwaliteit worden beschikt om de aan het KCT opgedragen interne en externe opleidingstaak ongestoord te verzorgen.

Met een mogelijke personele uitbreiding van 72 man en het opnemen van de huidige instructieve component (circa 70 instructeurs) binnen de operationele component, bleek het mogelijk om drie gelijkwaardige operationele compagnieën te bouwen. In deze structuur bestaat elke compagnie uit acht ploegen van acht man, onderverdeeld in twee pelotons.

Deze structuur stelt het KCT niet alleen in staat om aan haar operationele verplichtingen te voldoen, maar garandeert ook een efficiënte en flexibele bedrijfsvoering. Naast operationele flexibiliteit biedt de nieuwe structuur ook opleidingstechnische flexibiliteit, door de mogelijkheid de fasering van de opleidingsgangen te relateren aan de uitzendingen. Hierbij kunnen blokken van zes maanden worden onderscheiden:

- één compagnie (acht ploegen) bevindt zich in het opleidingsblok (individuele opleidingen, specialistische ploegopleiding, uitvoeren van externe opleidingen, et cetera);
- één compagnie bevindt zich in het trainingsblok (ploegtraining, ploeg- en pelotonsoefeningen, opwerken voor uitzending, et cetera);
- één compagnie bevindt zich in het uitzendblok (uitzending dan wel standby, ploegtraining, et cetera).

Binnen de staf van het KCT en de staf- en verzorgingscompagnie wordt eveneens met dezelfde ritmiek gerouleerd. Het is de bedoeling dat nog dit jaar een werkorganisatie wordt begonnen als voorloper van de nieuwe organisatie. Tot zover de nieuwe organisatie.

OPLEIDING VAN HET KCT

Gelet op de aanzienlijke uitbreiding van het takenpakket ten opzichte van de periode vóór 1993 is in Visie 2000 voor de opleiding en training van commando's en commandoploegen een geheel nieuw traject ontwikkeld. Een traject, waarin de volgende vierdeling werd aangebracht:

- Een basisopleiding, bestaande uit een vooropleiding, de elementaire commando-opleiding en de voortgezette commando-opleiding. De totale opleidingsduur van deze basisopleiding bedraagt twaalf maanden. Aan het einde van de basisopleiding stroomt de commando in bij de compagnie, die zich in

het trainingsblok bevindt en wordt ingedeeld in een bestaande ploeg. Na zes maanden ploegtraining – anderhalf jaar na instroming – is de commando gereed voor zijn eerste uitzending. Binnen de operationele compagnie volgt hij de drie overige vervolgopleidingen. Het doel van die drie vervolgopleidingen is het uitdiepen van kennis en vaardigheden en het opdoen van nieuwe kennis en vaardigheden, zoals die hierna zijn vermeld.

- Optreden-gerelateerde opleidingen en trainingen, die noodzakelijk zijn voor het kunnen overleven van het individu en de ploeg in vijandelijk gebied (wapen- en schietopleiding, verbindingen, geografie en oriëntatie, verplaatsen door het terrein, medische opleiding, en dergelijke).
- Opdracht-gerelateerde opleidingen en trainingen, noodzakelijk voor de uitvoering van de diversiteit aan opdrachten (demolitie-opleiding, opleiding schutter lange-afstand, opleiding voor Forward Air Controller, FIBUA-opleiding (*Fighting In Built-Up Areas*) en dergelijke).
- Inzet-gerelateerde opleidingen en trainingen, die noodzakelijk zijn om te kunnen infiltreren/exfiltreren via land, water en lucht.

Een deel van deze opleidingen is inmiddels binnen het KCT ontwikkeld of is in ontwikkeling. Voor een aantal specifieke opleidingen wordt expertise gehaald bij KL-opleidingscentra of bij overeenkomstige buitenlandse opleidingscentra en eenheden.

WERVING EN SELECTIE

Het in opleiding nemen van personeel is niet goed mogelijk zonder een adequaat werving- en selectiebeleid. De inspanningen, die het KCT thans moet leveren met betrekking tot werving en selectie kunnen het best worden getypeerd als een absolute *struggle for life*. De oorzaak daarvoor ligt enerzijds in de hoogwaardige profielschets van de aspirant-commando en anderzijds in het onverkort vasthouden aan hoge opleidingsstandaards. Daarnaast is het een ervaringsgegeven dat slechts een beperkt deel van het personeel van de krijgsmacht kan en/of wil voldoen aan de gestelde eisen.

Nog even terug naar de profielschets van de commando. De belangrijkste doelgroep van het KCT in het kader van werving en selectie is de reeds opgeleide militair, die zijn eerste BBT-contract heeft uitgediend. Hij moet in het bezit zijn van een afgeronde MAVO/VBO-C opleiding en fysiek en mentaal aan de hoogste eisen voldoen. Van de circa vijftig BBT'ers die in 1996 in opleiding zijn genomen, heeft zo'n 45 procent de eindstreep niet gehaald en is teruggeplaatst naar zijn oude onderdeel.

In Visie 2000 zijn maatregelen ontwikkeld om deze ontwikkeling te stoppen. Zo is voor deze categorie de 'aanloop' naar de Elementaire Commando-Opleiding aanzienlijk verlengd (van twee naar vier weken). Verder is de ECO met twee weken verlengd (van zes naar acht weken), met dien verstande dat de fysieke en mentale opbouw een wat geleidelijker verloop heeft. Ten slotte is gekozen voor incidentele werving op de civiele arbeidsmarkt, indien dat noodzakelijk is. In juni 1997 en voor een tweetal opleidingen in 1998 is reeds gekozen voor deze opzet.

TOEKOMSTVERWACHTING

Ik ben aan het einde gekomen van mijn bescheiden en veel te korte betoog. Vele aspecten heb ik vanwege de mij toebedeelde tijd niet aan de orde kunnen stellen. Andere zaken heb ik niet aan de orde willen stellen omdat er nog 'Haags' beleid ontwikkeld moet worden, of omdat nadere besluitvorming noodzakelijk is. Ik hoop u er echter van overtuigd te hebben dat het KCT volop in beweging is. 'Pantserstorm is definitief uitgeraasd' en een nieuw, flexibel, creatief en operationeel hoogwaardig KCT is in wording.

Een korps waar militair vakmanschap hoog in het vaandel staat en waar straks mogelijk een operationele kern van 24 multifunctioneel inzetbare commandoploegen beschikbaar is. Ploegen, die niet uitsluitend en exclusief inzetbaar zijn in het hoogste deel van het geweldsspectrum (in termen van anti-terreur, anti-terrorisme, counter-insurgency), maar ploegen die het totale geweldsspectrum kunnen afdekken (van humanitaire inzet tot en met het grootschalig conflict).

Hiermee is naar mijn mening tevens een antwoord gegeven op de kernvraag: 'Wordt het Korps Commando Troepen belangrijker?' Ja, het KCT wordt belangrijker of nee, laat ik mij voorzichtiger uitdrukken. Het KCT zou in de 21-ste eeuw belangrijker kunnen worden indien men inziet dat de KL met het Korps, zoals beschreven in Visie 2000 de beschikking heeft over een uiterst aantrekkelijke *force multiplier*, die kosteneffectief, doelmatig en adequaat kan worden ingezet in het gehele geweldsspectrum.

In politiek opzicht zou dat 'nieuwe' KCT eveneens een aantrekkelijke optie kunnen zijn. In die zin, dat met een operationele inzet van het Korps Commando Troepen, naast het afgeven van een krachtig politiek signaal, ook een verbreding van het maatschappelijk draagvlak en dus maatschappelijke acceptatie kan worden bewerkstelligd.

Zo civiel als mogelijk?

Redactie Militaire Spectator

Eind 1996 verscheen het 34-ste en tevens laatste advies van de Maatschappelijke Raad voor de Krijgsmacht, getiteld: *Zo civiel als mogelijk...?* Met als ondertitel: *De maatschappelijke integratie van de Nederlandse beroeps-krijgsmacht*. De staatssecretaris bood deze zwanenzang op 18 november 1996 aan de Staten-Generaal aan. De mening van de Raad ontvouwt zich langs twee lijnen. De eerste is een visie op aspecten van het personeelsbeleid, die in de komende periode aandacht zullen vragen. De tweede lijn bestaat uit een beschouwing over de verhouding tussen samenleving en krijgsmacht.

Beide lijnen blijken nog steeds uiterst actueel. Voor wat betreft de eerste lijn gaat het om de personeelsvoorziening als punt van zorg. De problematiek is daarbij beduidend breder dan tekorten bij de vulling van de luchtmobiele brigade, en breder dan de Koninklijke Landmacht. In feite worden alle krijgsmachtdelen, zij het met een verschillende impact, geconfronteerd met problemen bij de werving. De Raad stelt in zijn beschouwing personeelsvoorziening als eerste thema aan de orde. De centrale vraag is hoe de krijgsmacht op duurzame wijze voldoende aantallen en tevens voldoende opgeleid (of opleidbaar) personeel kan aantrekken. De operationele taakstelling moet daarbij centraal staan, terwijl tegelijkertijd de vereiste relatie met de samenleving behouden blijft.

Het is duidelijk dat een eigentijds en aantrekkelijk imago en een heterogene uitstraling relevante condities zijn om belangstelling bij de diverse doelgroepen op te wekken. Terecht wordt geconstateerd dat jongeren voor de dag willen komen als medewerkers met een boeiende baan, binnen een goed aangeschreven organisatie die concreet gewaardeerde taken heeft. De Raad pleit er daarbij nadrukkelijk voor bij de presentatie te zoeken naar een balans tussen enerzijds dynamiek en *high-tech*, maar anderzijds ook traditionele functies en routinewerkzaamheden.

De krijgsmacht kan en mag geen toevluchtsoord worden voor mensen met een te eenzijdig beeld ('ik ga voor avontuur') of met een negatieve motivering (het ontbreken van een alternatief).

Ook het imago van de krijgsmacht krijgt aandacht. Het zijn de Beroeps Bepaalde Tijd (de BBT'ers) die – gelet op aantal en 'omloopsnelheid' – het krijgsmachtimago, misschien eerder het imago van hun krijgsmachtdeel, uitdragen. In de ogen van de Raad zijn het echter de Beroeps Onbepaalde Tijd (BOT'ers) die uiteindelijk het beeld maken of breken.

De uitwerking geeft aan dat er bij de krijgsmachtdelen goede ontwikkelingen zijn als het gaat om personeelsvoorziening met perspectief. De Raad noemt met name de mogelijkheden van BBT'ers naar het BOT-bestand door te stromen.

Kijkend in de spiegel zijn er nadrukkelijk ook aandachtspunten, zoals de kwaliteit van de werving en de wervers, de sollicitatie en selectie, en de wachttijden. Een aspect dat de Raad niet beschouwt, is het probleem van de onderlinge concurrentie. De krijgsmachtdelen moeten putten uit dezelfde 'pot'. Een deel van de potentiële kandidaten heeft een profiel dat een geschiktheid voor meer dan één krijgsmacht inhoudt. Voorkomen moet worden dat er een onderlinge competitie ontstaat. Het zou daarbij van wijsheid getuigen kandidaten in voorkomend geval ook te wijzen op alternatieven binnen de diverse krijgsmachtdelen.

Evenmin genoemd, maar ook eerst later zichtbaar geworden is het begrip 'seizoensinvloed'. In de Memorie van Toelichting op de Rijksbegroting 1998 wordt hierover een opmerking gemaakt. Het lijkt erop dat Defensie steeds afhankelijker wordt van schoolverlaters, die voornamelijk in de tweede helft van het jaar op de arbeidsmarkt komen. De markt dicteert; de organisatie zal zich hierop moeten bezinnen.

Het tweede hoofdstuk van het rapport, de tweede lijn, gaat over samenleving en krijgsmacht. De krijgsmacht is als geweldsorganisatie een bijzondere collectieve voorziening, met een aantal specifieke karaktertrekken. Juist daarom vraagt de relatie naar de maatschappij waaruit zij voortkomt en die zij dient, aandacht. De Raad geeft een genuanceerd beeld van deze relatie en wenst deze niet als structureel problematisch te schetsen. Probleemloos is de relatie ook niet, al was het maar vanwege ruimtebeslag, geluidshinder en het beslag op een deel van de rijksbegroting. De dialoog tussen Defensie en maatschappij is daarbij geen garantie voor succes als het gaat om lastenbeperking. Het is daarvoor – aldus de Raad – wel een basisvoorwaarde.

Aan de positieve kant staat tevens de rol die Defensie regionaal vervult, ook als motor van economie. Iedereen weet hoezeer bepaalde steden en gebieden in het recente verleden hebben getracht te voorkomen dat de verkleining en reorganisatie juist daar tot negatieve effecten zouden leiden. Hier waren soms harde besluiten nodig. Het fysiek verdwijnen uit bepaalde gebieden maakt overigens de afstand tussen maatschappij en krijgsmacht, in ieder geval op een aantal plaatsen, groter. De organisatie zal zich mede daarom op haar publieke prestatie moeten bezinnen.

Nogal wat aandacht gaat uit naar de positie van de Nederlandse krijgsmacht. Onderkend wordt dat de verdedigingstaak zich uitstrekt tot niet strikt militaire terreinen die voor een menswaardig leven relevant zijn. De Raad noemt de verdediging tegen bedreiging van de democratie, de economie, het levenspeil, de cultuur, het milieu, en ook het voortbestaan van de staat zelf. De Raad stelt zich

voor dat via zo'n breed veiligheidbegrip de Nederlandse samenleving als één geheel onder één systeem van bescherming en verdediging wordt gebracht. De krijgsmacht is daarbij slechts een van de instrumenten, maar wel een van bijzondere orde.

Overigens wordt – zeker niet ten overvloede – opgemerkt dat er, zowel als het gaat om het normale functioneren als in situaties van inzet, sprake is van soms belangrijke invloeden door bondgenootschappelijke verplichtingen en verbanden waarbinnen en waarmee wordt opgetreden.

Er wordt ook ruimschoots aandacht besteed aan het belang van waarden en normen, en de presentatie van de krijgsmacht. Ook deze lijn is uiterst actueel. Steeds opnieuw blijkt dat de individuele militair in al zijn of haar herkenbaarheid positief of negatief kan bijdragen aan het gezicht van het eigen onderdeel, krijgsmachtdeel en zelfs de bredere defensieorganisatie. Ook voor de krijgsmacht geldt de ijzeren wet dat goed nieuws weinig of geen nieuws is. Het moet vanzelfsprekend zijn dat successen maar ook tegenvallers en problemen open voor het voetlicht worden gebracht. De Raad geeft daarbij een aantal suggesties om de presentatie van de krijgsmacht te verbeteren. Bijvoorbeeld de opbouw van relaties op onderzoeksgebied tussen militaire instellingen en universiteiten.

De rode draad door beide hoofdstukken is 'het personeel'. Het is hun kwaliteit die bepalend is voor de taakuitvoering, de interne relaties, de wervingskracht en de relaties met de omgeving.

Overigens intrigeert de titel om meer dan één reden. Vanuit de Directie Voorlichting werd het rapport verspreid onder de titel *Zo civiel als mogelijk*, dus zonder vraagteken. Het vraagteken was er door de Raad niet voor niets bijgezet. Het 'Zo civiel als mogelijk, zo militair als nodig' was – aldus de Raad – steeds het adagium. De Raad eindigt dan ook met de constatering dat niet voor niets het eerste deel van het adagium als titel voor het document werd gebruikt, en dat het al evenmin toevallig is dat daaraan een vraagteken werd toegevoegd. De Raad vervolgt met een slotzin:

De Raad denkt door middel van dit slotdocument aan die discussie mede richting te kunnen geven, een richting die zich weerspiegelt in de wens en de hoop het vraagteken in de titel te kunnen vervangen door een uitroep-teken: Zo civiel als mogelijk!

Waarom het vraagteken is weggevallen, is niet duidelijk; voor het uitroep-teken is echter ook niet gekozen.

Er is echter nog een andere vraag valide. Waarom koos de Raad dit adagium? Hebben we hier mogelijk te maken met een ooit correcte toverkreet, een

erfgoed uit een periode waarin – mede vanwege de dienstplichtigen – het militaire met de vlakgom werd afgevlakt?

Al twintig jaar geleden waarschuwde de Stuurgroep Maatschappelijke Invloeden in de Krijgsmacht (STUMIK) dat vermaatschappelijking van de krijgsmacht haar vertrekpunt en begrenzing steeds mede diende te vinden in de eigen taak.¹ In de periode daarna is deze gedachte soms naar de achtergrond verdwenen, zo lijkt het. Voor sommigen is de pendel zelfs naar de verkeerde kant doorgeslagen. Drugsgebruik mag dan bij sommige jongeren in de maatschappij geen doodzonde zijn; de krijgsmacht heeft hier nadrukkelijk een eigen beleid bepaald. De cultuurschok die voor de dienstplichtigen moest worden verzacht, is verleden tijd. Het huidige en komende personeel verwacht een militaire organisatie te betreden.

Anno 1997 zou het vertrekpunt nog eens duidelijk kunnen worden verankerd door als nieuw adagium te kiezen: 'Zo militair als mogelijk, zo civiel als nodig'; het militaire vormt immers de kern van het bestaan van een krijgsmacht. Met minder moet noch de krijgsmacht noch de maatschappij genoegen nemen.

¹ STUMIK, deelrapport 'Krijgsmacht en Maatschappij', juni 1977, blz. 37.

Short Range Air Defence

Een gemeenschappelijk belang

T.C.M. Rikken - luitenant-kolonel van de Koninklijke Luchtmacht*



SHORAD; OP Z'N PLAATS

Bijna vanzelfsprekend wordt de term 'luchtverdediging' in verband gebracht met wapensystemen als Patriot, Hawk en F-16 jachtvliegtuigen. Luchtverdediging kent echter twee essentiële bestanddelen. De gebieds(lucht)verdediging of cluster(lucht)verdediging, en de lokale luchtverdediging of punt/object (lucht)verdediging.

De gebiedsverdediging beschermt grotere gebieden en bestrijkt grotere volumes lucht. Deze taak wordt binnen NAVO uitgevoerd door jachtvliegtuigen en *Medium (MSAM)* en *High (HISAM) Surface to Air Missiles* en is georganiseerd in *NATO's Integrated Air Defence (NATINAD)*.

De evoluerende dreiging, waardoor naast jachtvliegtuigen en helikopters steeds meer aandacht wordt gevraagd voor Tactische Ballistische Missiles (CTBM's) en kruisvluchtwapens, stelt hoge eisen aan de gebiedsluchtverdediging en eist een kwalitatieve en kwantitatieve verbetering van NATINAD.

* De auteur is tevens leider van het SHORAD-project KLu/KL.

De lokale luchtverdediging beschermt relatief kleine gebieden en kleine volumes lucht waarin zich militaire eenheden of vitale objecten bevinden, tegen de dreiging vanuit de lucht.

Bleef deze dreiging in het verleden beperkt tot jachtvliegtuigen en helikopters, voor de toekomst moet de lokale luchtverdediging eveneens rekening houden met de risico's van aanvallen met kruisvluchtwapens, lucht-grond raketten en onbemande vliegtuigen. Tactische Ballistische Raketten kunnen, gelet op de kenmerken en de toekomstige verruimde taakuitvoering van NATINAD, buiten beschouwing worden gelaten. Vooral technologische ontwikkelingen, zoals kleine radar reflecterende oppervlakken, verbeterde storingsmaatregelen en 'slimme' *Anti Radiation Missiles* (ARM's) maken de luchtverdediging extra gecompliceerd.

De essentiële lokale luchtverdedigingscapaciteit wordt opgebouwd uit *Very Short Range Air Defence* (VSHORAD)-systemen in combinatie met de lange arm: *Short Range Air Defence* (SHORAD)-systemen. Gelet op de diversiteit van de dreiging zijn beide elementen essentieel. Juist de combinatie van wapensystemen (hierbij wordt bedoeld op zowel de combinatie van sensoren als die van raketsystemen en kanonsystemen) bepaalt in sterke mate de kwaliteit van de verdediging.

Voor een effectieve inzet van deze combinatie wordt VSHORAD in dit verband ingezet als tweede schil en als flexibele *gapfiller*. Deze systemen bezitten een goede capaciteit tegen helikopters en jachtvliegtuigen op zeer korte afstand en lage hoogte. Als het gaat om wapendragers die op afstand (tot ruim 10 kilometer) hun wapens lanceren en om de kleinere, vaak *stealthy*, doelen kan alleen een zeer geavanceerd SHORAD-systeem de noodzakelijke capaciteit leveren.

Krijgsmachtdelen

Bij de Koninklijke Marine is deze filosofie geaccepteerd en is inmiddels een integraal onderdeel van elk scheepsontwerp. De ontwikkeling en verwerving is min of meer vanzelfsprekend en wordt dus niet ter discussie gesteld. Voorbeelden als Goalkeeper, Seaspearow en de ontwikkeling van de Evolved Seaspearow spreken voor zich.

Voor de Koninklijke Luchtmacht geldt eigenlijk hetzelfde, hetgeen al in een heel vroeg stadium werd vertaald in de Objectluchtverdediging (OLVD). Toch is bij de KLu de vanzelfsprekendheid wat minder groot.

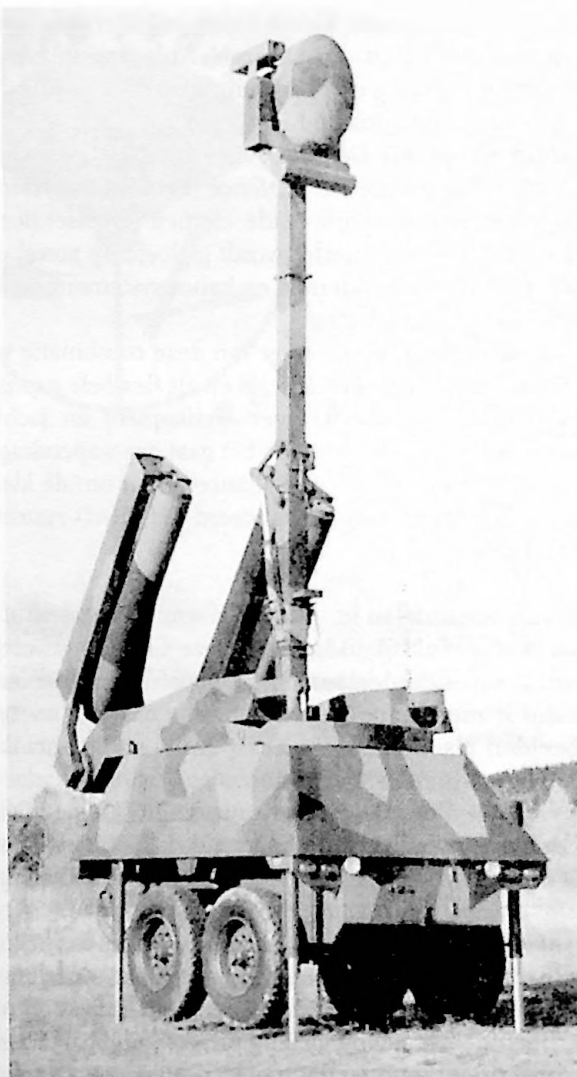
Bij de Koninklijke Landmacht is eveneens het belang onderkend van deze filosofie. Een en ander heeft geleid tot het opstellen van een nieuwe lange-termijnvisie luchtverdediging voor de KL. Resumerend kunnen we stellen dat krijgsmachtbreed het belang van een uitgebalanceerde lokale luchtverdediging wordt onderkend en dat hierop geen concessies mogen worden gedaan, zeker als het gaat om de bescherming van eigen troepen en vitale objecten (waaronder vliegbases en verzamelgebieden).

Dit gemeenschappelijk belang vormt ook de basis voor de huidige samenwerking tussen KLu en KL. Een samenwerking die moet leiden tot de verwerving van nieuwe SHORAD-systemen voor beide krijgsmachtdelen ter aanvulling van de beschikbare VSHORAD-systemen. In dit artikel wil ik u deelgenoot maken van het SHORAD-project en u informeren over de stand van zaken.

HISTORISCH PERSPECTIEF

De SHORAD-behoefte van de Koninklijke Luchtmacht is ontstaan uit NAVO-eisen met betrekking tot vliegveldverdediging (AD-70) uit het begin van de jaren zeventig. Door de toenmalige minister van Defensie Vredeling is in het kader van de Defensienota 1974 besloten hierin te voorzien door de terugtrekking van HAWK-systemen uit de gordelverdediging.

Vanaf het begin was het HAWK-systeem voor deze vliegveldverdediging niet optimaal geschikt en als gevolg hiervan is in de jaren tachtig de behoefte gesteld aan een SHORAD-systeem, dat beter was opgewassen tegen de dreiging. Als interim-oplossing besloot de KLu-leiding de beschikbare HAWK PIP II-systemen in te zetten als SHORAD-systemen voor de verdediging van de vliegbases. De operationele (vervangings-) behoefte werd



Afb. 1 Bamse

met een DMP D-document in 1988 politiek bevestigd. Dit leidde in 1992 tot een aanbod van Thompson CSF voor de ruil van de HAWK PIP II-systemen tegen Crotale NG-systemen. Deze ruil was gekoppeld aan en afhankelijk van een potentiële afnemer voor de HAWK-systemen.

De afgelopen jaren hebben, alle initiatieven ten spijt, niet geleid tot een effectuering van deze intentie. De laatste initiatieven, eind 1995, maakten duidelijk dat sterk moest worden getwijfeld aan een succesvolle afronding van deze ruil. Bovendien waren de ontwikkelingen op SHORAD-gebied van dien aard dat een heroverweging noodzakelijk was. Het besluit de ruil af te breken en een hernieuwde gecombineerde studiefase te starten, viel begin 1996.

De SHORAD-historie van de Koninklijke Landmacht is breed uitgemeten in een artikel van Ikol C. Bardelmeijer (MS 165(1996) 338-342). De nieuwe langetermijnvisie voor de luchtverdediging van de KL geeft inhoud aan de wijze van inzet, configuratie en consequenties voor materieel en personeel.

De heroverweging van de gehele luchtdoelartillerie en de evoluerende dreiging onderbouwen de behoefte. Net als de KLu en KM onderkent de KL de noodzaak van een combinatie van wapensystemen om onder alle omstandigheden verantwoord aan een eventuele luchtdreiging het hoofd te kunnen bieden. De aansturing van deze combinatie van wapensystemen met een goede *command and control*-capaciteit wordt eveneens onderkend als een '*force multiplier*'.

Vanuit deze filosofie ontstaat naast een command and control-behoefte een SHORAD-behoefte; SHORAD als lange arm van de *Army Organic Air Defence* (AOAD). Deze behoefte werd begin 1996 vertaald in een behoeftestelling; het DMP A-document.

De overeenkomsten in de behoefte van de KLu en KL waren van dien aard dat de staatssecretaris het wenselijk achtte een gecombineerd vervolgtraject in te gaan. Dit advies werd in het situatierapport aan de Tweede Kamer verwerkt. Door middel van een nota van de Chef Defensiestaf van 24 mei 1996 werd de intentie formeel bevestigd.

Vanaf dat moment was de gemeenschappelijke gecombineerde (voor-) studiefase (B/C fase) een feit. De besluitvorming bij KL en KLu en vooral ook de timing heeft zeker geleid tot enig synergetisch effect.

HET SHORAD-PROJECTTEAM

Een logisch gevolg van deze gemeenschappelijke gecombineerde B/C fase is de oprichting van een gemeenschappelijk projectteam. De KLu had reeds een lange geschiedenis in de verwervingsvoorbereiding van SHORAD-systemen. De ontwikkelingen werden op de voet gevolgd en het KLu-besluit dat dateert uit 1992 werd met enige regelmaat heroverwogen.

Op basis van deze beschikbare kennis en ervaring werd in onderling overleg besloten een uitgebreide gemeenschappelijke projectorganisatie op te richten bij de KLu onder verantwoordelijkheid van de Souschef Projecten. Het projectteam bestaat uit twee KLu-militairen, twee KL-militairen en een burgermedewerker. Tevens is in de hoedanigheid van een contractmanager en een projectcontroleur een tweemaal part-time medewerkers aan het projectteam toegevoegd.

OPERATIONELE CONCEPTEN VAN KLU EN KL

Belangrijke uitgangspunten voor het projectteam zijn de beide operationele concepten. Vanuit de wijze van inzet zijn consequenties te definiëren ten aanzien van het logistiek concept, de command and control-structuur en het trainingsconcept. Deze aspecten zijn vervolgens te vertalen naar de te stellen eisen aan het te verwerven SHORAD-systeem.

De luchtmacht past voor de luchtverdediging van haar vitale gebieden (over het algemeen vliegbases) OLV D toe. De opbouw van de OLV D van de KLu kan verschillen per te verdedigen object. De aard, omvang en het terrein rond het object zijn van invloed op de configuratie van een OLV D-eenheid. De vliegbases, zowel in Nederland als elders, vanwaaruit F-16 jachtvliegtuigen opereren, wordt door de aanwezigheid van een grote concentratie aan slagkracht, aangemerkt als High Value Asset. De luchtverdediging van zo'n High Value Asset bestaat uit een complete combinatie van wapensystemen: Flycatchers met 40-mm kanonnen, een aantal Stingereams en HAWK PIP II-systemen.

De HAWK-systemen zijn operationeel verouderd en niet geschikt voor de gunverdedigingsrol. Ze moeten worden vervangen door nieuwe SHORAD-systemen.

Deze operationele combinatie zal in de toekomst worden aangestuurd door een command and control-systeem genaamd Short Range Air Defence Operation Centre (SHORADOC).

De landmacht opereert met haar gemechaniseerde brigades dicht bij de vijandelijke linies of tijdens crisisbestrijdingsoperaties, in omstreden gebieden. Voor de verdediging van haar eigen troepen en materieel tegen luchtaanvallen beschikt de Kl over Army Organic Air Defence. De AOAD heeft twee belangrijke taken: de verdediging van de zich verplaatsende troepen in het voor-terrein en die van vitale objecten in het divisie achtergebied. De AOAD beschikt nu op heden slechts over VSHORAD-systemen. Het toenemend gebruik van afstands wapens in recente conflicten noodzaakt de toevoeging van een lange arm (SHORAD-component) aan de huidige capaciteit. Door het toenemend gebruik van elektronische storingmaatregelen (ECM), ARM's en objecten met kleine radar reflecterende oppervlakken is de toevoeging van een

state of the art SHORAD-wapensysteem een absolute noodzaak. De nieuwe configuratie wordt binnen elke brigade voorzien van een command and control-systeem dat bekend is onder de naam *Target Information Command and Control System* (TICCS).

De toekomstige SHORAD (en VSHORAD)-systemen van KLu en KL worden, net als bij de KM, primair ingezet ter beveiliging van eigen eenheden en objecten. Naast deze taak is de inzet van dit soort kleine en handzame grondgebonden systemen tijdens crisisbeheersingsoperaties zeer voor de hand liggend.

De bescherming van omstreken gebieden en van bevolkingsgroepen behoort hierbij tot de meest waarschijnlijke inzetopties. Het defensieve karakter van deze wapensystemen kan in dit soort situaties de-escalierend werken.

MEER OVEREENKOMSTEN DAN VERSCHILLEN!

De overeenkomsten en verschillen in het operationeel concept van de KLu en KL zijn evident. De overeenkomsten zitten vooral in de operationele missie; de bestrijding van alle soorten luchtdoelen met uitzondering van TBM's. Slechts accentverschillen in de risicoperceptie (bijvoorbeeld ten aanzien van het helikoptertreden) en de waarschijnlijkheid van verzadiging, zijn te onderkennen.

De echte verschillen zijn voornamelijk gerelateerd aan het beweeglijk optreden van de brigades van de Koninklijke Landmacht en de aard van het verwachte operatiegebied van deze brigades, in de nabijheid van de vijandelijke linies. Het beweeglijk optreden stelt eisen aan de tactische mobiliteit. Dat betekent dat de actieve luchtverdediging (en niet bij voorbaat het voertuig of platform) de beweging van de brigades kan volgen. Dit kan worden vertaald in twee basiseisen: terreinvaardigheid en consistentie van de luchtverdediging.

Het beweeglijke gevecht stelt tevens specifieke eisen aan de command and control-structuur, hetgeen bij de KL is vertaald in TICCS. In deze opzet beschikt TICCS over de dominante sensor en voorziet TICCS de SHORAD en VSHORAD-systemen van *real-time* data (radarinformatie).

Tot slot moet de KL in staat zijn om met haar VSHORAD/SHORAD-eenheden vlak bij de vijandelijke linies op te treden. Voor die situatie bestaat behoefte aan bescherming van het personeel tegen artillerie- en mortiergranaten. Dit vereist een lichte bepantsering.

Ook de Koninklijke Luchtmacht onderkent een aantal specifieke eisen gerelateerd aan de aard van het optreden. Zo stelt de KLu hoge eisen aan het transportabel zijn van de systemen. Deze moeten met een C-130 kunnen worden vervoerd om in geval van *Forward Operating Base*-operaties (FOB-operaties)



Afb. 2 Jerman

direct ter plaatse te kunnen worden ingezet. Bovendien is op basis van het relatief statische karakter van de verdediging van een vitaal object (FOB/Main Operating Base (MOB)), een van de KL afwijkende command and control-structuur gekozen.

De KLu gaat derhalve uit van een netwerkstructuur waarbij eenheden van elkaars real-time data gebruik kunnen maken. Binnen deze structuur fungeert het SHORADOC als centrale eenheid. Afgeleid van deze opzet stelt de KLu tevens belang in een directe verbinding tussen de SHORAD-eenheid en de KLu-Flycatchers.

De opgesomde verschillen lijken omvangrijk maar zijn relatief beperkt. Het gaat in feite met het gehele luchtverdedigingssysteem toch om het product 'luchtverdediging' en in dat opzicht bestaan er alleen maar overeenkomsten. We kunnen dus concluderen dat het eisenpakket van KLu en KL meer overeenkomsten dan verschillen kent!

HOE NU VERDER?

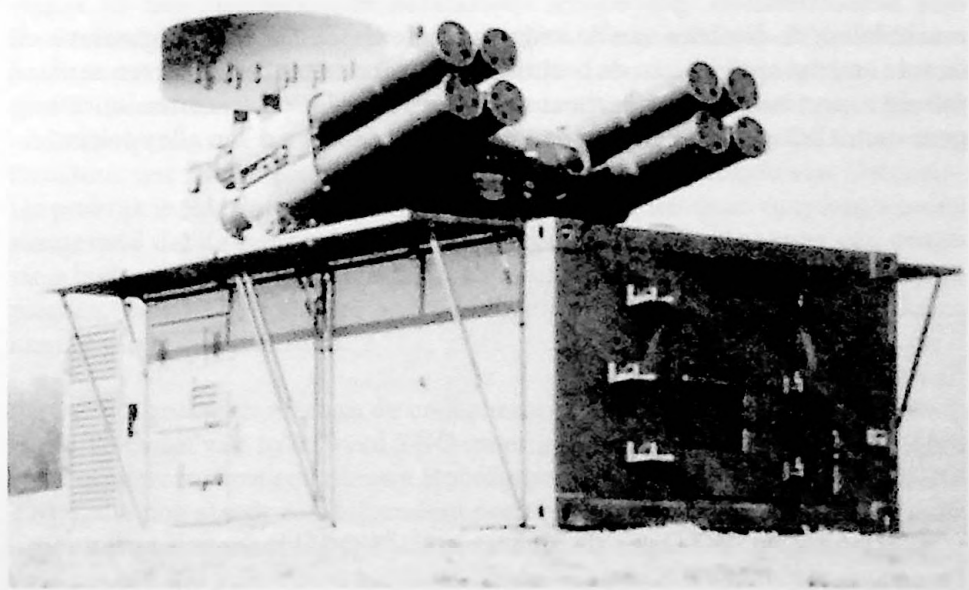
Nu is het zaak om met rasse schreden vooruit te gaan en inhoud te geven aan de gemeenschappelijke B/C fase. Op basis van de duidelijke projectopdracht van de BDL en BLS werd inhoud gegeven aan het gezamenlijke projectplan. Met de operationele concepten in de hand zijn de eisen uitgewerkt in een geza-

menlijk document: het *Request for Quotation* (RFQ). Deze RFQ werd verstuurd naar verschillende potentieel geïnteresseerde industrieën. De volgende zes industrieën reageerden voor 1 september 1996 met een SHORAD-voorstel voor KLu en KL.

- Bofors (met het product Bamse);
- British Aerospace (met het product Jernas (Rapier 2000));
- Euromissile (met het product Roland M3S);
- Kongsberg/Hughes/Raytheon (met het product AdSAMS);
- Oerlikon (met het product ADATS);
- Thomson CsF (met het product Crotale NG).

De voorstellen van deze firma's worden bestudeerd en geëvalueerd. Voor de evaluatie van de alternatieven worden specialisten van KLu en KL en TNO ingeschakeld. De evaluatie, die de rest van het jaar 1996 in beslag zal nemen, bestaat uit de volgende deelaspecten:

- Analyse ten aanzien van functionele en logistieke eisen.
- Systeemvergelijking en effectiviteitsstudie (TNO).
- *Life Cycle Cost-analyse* (TNO).
- *Price & Availability* en risico-analyse.



Afb. 3 Adats

De evaluatie moet uiteindelijk resulteren in een *Shortlist* van kandidaat-systemen. Deze Shortlist is het belangrijkste resultaat van de gezamenlijke gecombineerde (voor-) studiefase en wordt verwerkt in het DMP document B/C, dat in het voorjaar van 1997 aan de directeur-generaal Materieel aan de staatssecretaris is voorgelegd.

SAMENWERKING

Kenmerkend voor dit SHORAD-project is, naast het krijgsmachtoverschrijdend karakter, de zeer ambitieuze planning. Toch is er veel aan gelegen deze planning te halen. Op de eerste plaats vanwege de operationele noodzaak bij zowel KLu als KL. Een niet minder belangrijke reden is gelegen in het succes van deze unieke samenwerking tussen KLu en KL. Het slagen van dit project zal zeker zijn positieve weerslag hebben op de toekomstige samenwerking tussen de twee krijgsmachtdelen.

Het is van belang vast te stellen dat een dergelijke samenwerking de (voor-) studiefase zeker niet vereenvoudigt. De complexiteit van de organisatie en de grote hoeveelheid spelers bemoeilijken de besluitvorming. Sleutelwoorden in dit verband zijn samenwerking, medewerking, consensus en compromis. De sleutel voor een succesvol verloop van het project binnen de gestelde randvoorwaarden is dan ook *communicatie*.

Vooraf het goed en zuiver communiceren tussen het projectteam, de operationele behoeftezoekers, gebruikers, specialisten en verwervers van de krijgsmachtdelen, de directies van de krijgsmachtdelen, de Centrale Organisatie en de vele externe spelers, kan de besluitvorming ondersteunen. Juist ten aanzien van dit aspect heeft het projectteam een centrale rol. Echter: communicatie is geen eenrichtingsverkeer, maar een verantwoordelijkheid van alle spelers.

Vijftig jaar TNO-Defensieonderzoek

Redactie Militaire Spectator

Onder de titel 'Effectieve defensie is een kwestie van vooruitzien' wordt door TNO-Defensieonderzoek het vijftigjarig jubileum gevierd. De aanleiding lijkt wat misleidend: zowel het defensieonderzoek als TNO bestaat reeds aanmerkelijk langer. Gevierd wordt het feit dat op 14 juni 1947 drie laboratoria van de overheid, vooral belast met onderzoek ten behoeve van de ministeries van Oorlog en van Marine werden ondergebracht binnen de TNO-organisatie.

Hiervoor was reeds in 1946 de Rijksverdedigingsorganisatie TNO (RVO-TNO) als één van de bijzondere organisaties van TNO in het leven geroepen. De taak van de TNO-organisaties was om, zoals dat in de TNO-wet van 1930 was geformuleerd, het toegepast wetenschappelijk onderzoek dienstbaar te maken aan enig volksbelang of enige tak van volkswelvaart. Binnen RVO-TNO werden drie laboratoria van de overheid ondergebracht als Chemisch Laboratorium TNO, Technologisch Laboratorium TNO en Fysisch Laboratorium TNO. Later werden hier nog het Medisch Biologisch Laboratorium TNO en de werkgroep Waarneming aan toegevoegd.

De doelstelling van het onderbrengen van het defensieonderzoek bij TNO was, zoals de eerste voorzitter van RVO-TNO G.J. Sizoo dat stelde, dat 'het contact met de maatschappelijke sectoren van het toegepast natuurwetenschappelijk onderzoek ten volle verzekerd zou zijn en anderzijds de RVO-TNO door haar structuur ten nauwste verbonden zou zijn met het ministerie van Defensie'. De praktijk leerde dat deze constructie goed werkte. Reeds in 1957 kon worden vastgesteld dat de relatieve zelfstandigheid en de civiele structuur een omgeving boden waarin het wetenschappelijk onderzoek zich uitstekend kon ontplooiën.' Ook in de *Militaire Spectator* heeft men daarvan door vele artikelen kennis van kunnen nemen.

RVO-TNO ontkwam niet aan de nodige reorganisaties. Op grond van de gewijzigde TNO-wet van 1980 werd TNO meer gecentraliseerd, waarbij RVO-TNO werd omgevormd tot een nieuwe Hoofdgroep voor Defensieonderzoek (HDO-TNO), die nog steeds een bijzondere positie bekleedt binnen de TNO-organisatie. Inmiddels wordt HDO-TNO aangeduid als 'TNO-Defensieonderzoek'.

¹ G.J. Sizoo: 'TNO ten dienste van de Rijksverdediging', in: *Een kwart eeuw TNO 1937-1957*, Den Haag, 1957.

De laboratoria ontkwamen evenmin aan aanpassingen aan veranderende omstandigheden. Onder TNO-Defensieonderzoek ressorteren thans het Fysisch en Elektronisch Laboratorium TNO, het Prins Maurits Laboratorium TNO en het Instituut voor Zintuig-fysiologie.

Effectieve defensie is een kwestie van vooruitzien. Daarmee dient ook effectief defensieonderzoek een kwestie van vooruitzien te zijn. Zeker bij een jubileum als het nu voorliggende past een blik in de toekomst. Daarbij moet allereerst worden vastgesteld dat de omgevingsfactoren zowel voor defensie als het defensieonderzoek het laatste decennium sterk zijn veranderd. Feitelijk begon dit reeds met het CVSE-verdrag over wederzijdse wapenreducties in Europa. Van veel grotere invloed is echter het wegvallen van het IJzeren Gordijn. Het door de ontspanning ontstane grotere gevoel van veiligheid veroorzaakt een druk op de defensiebegroting, niet alleen in Nederland overigens. Voor de overheden betekent dit onder meer dat nog meer dan voorheen dient te worden samengewerkt bij de ontwikkeling van defensiematerieel. De drijfveer hiertoe is niet alleen meer de standaardisatie; zeker zo belangrijk is dat de ontwikkelingskosten bij de huidige kleine series nog slechts door weinig landen alleen kunnen worden opgebracht.

Door de sterke en vrij plotselinge vermindering van de vraag diende ook de defensie-industrie zich te heroriënteren. Capaciteiten dienden wezenlijk te worden gereduceerd. Thans ziet men met name in de westerse landen dat deze problematiek wordt opgelost door een herstructurering van de defensie-industrie. Daarbij is schaalvergroting het toverwoord en concentraties door vergaande samenwerking, fusies of overname van specifieke delen van bedrijven zijn aan de orde van de dag. Hierbij lijkt Europa overigens nog wat achter te lopen bij de ontwikkelingen in de Verenigde Staten.

Ook defensieonderzoeksinstituten zullen er niet aan kunnen ontkomen om in het licht van de nieuwe situatie de bakens te verzetten. De budgetten die Defensie voor wetenschappelijk onderzoek beschikbaar stelt, hebben een neerwaartse tendens. Dit betreft vooral de zogenaamde doelfinanciering, die bestemd is voor het opbouwen en in stand houden van de kennisinfrastructuur. Het defensieonderzoek zal wegen moeten vinden om hetzij op een lager kostenniveau te werken, dan wel andere inkomstenbronnen aan te boren. Daartoe biedt zich een aantal mogelijkheden aan.

In de eerste plaats kan de internationale samenwerking worden geïntensiveerd. TNO heeft daartoe in het verleden reeds een uitstekende basis gelegd. Hierbij moet ernaar worden gestreefd om doublures te voorkomen. Voor de naaste toekomst biedt de samenwerking binnen de *Western European Armaments Group* (WEAG) in het kader van de *European Cooperation Longterm in Defence* (EUCLID) technologie-programma's goede perspectieven. Daarnaast wordt binnen EUROFINDER zeker gesteld dat binnen Europa

een adequate technologische basis voorhanden is. Wederzijdse afhankelijkheid op het gebied van defensietechnologie zal daarbij een toenemend verschijnsel worden.

Een tweede mogelijkheid wordt gevormd door nieuwe markten aan te boren, zowel binnen als buiten Defensie. Hierin past de meer marktgerichte en klantgerichte benadering en de bedrijfsmatige en commerciële wijze van opereren die TNO sinds het begin van de jaren negentig in de praktijk brengt. Voor wat Defensie betreft betekent dit dat TNO meer aandringt op het overnemen van taken die tot nu toe door Defensie zelf werden uitgevoerd. Het gaat daarbij vooral om ondersteunende taken binnen het materieelkeuzeproces. Voor zeer specifieke, afgeronde elementen daarvan is dat prima en gebeurt dit ook reeds. Defensie zal echter moeten waken voor een te grote versnippering van de werkzaamheden over verschillende instanties, waardoor de doelmatigheid van de uitvoering in het gedrang komt.

Ten slotte is er nog een andere ontwikkeling gaande binnen Europa die in dit verband de aandacht verdient. In november 1996 ondertekenden Duitsland, Frankrijk, Italië en het Verenigd Koninkrijk een overeenkomst betreffende het oprichten van een gemeenschappelijk wapenagentschap (OCCAR). Hoewel er talloze aanloopproblemen zijn, zal het nog slechts een kwestie van tijd zijn tot dat grotere materieelprojecten zowel qua ontwikkeling als verwerving door een multinationaal projectbureau zullen worden gemanaged. Bij de realisatie zal het accent steeds meer komen te liggen op effectiviteit en kostenbeheersing. Daarbij zal een evenredige participatie, op basis van de bestelomvang, van onderzoekscentra en industrie meer en meer op de achtergrond raken.

Binnen OCCAR is thans al vastgelegd dat per land de omvang van ontwikkeling en productie slechts minimaal 66 procent hoeft te bedragen van de bestelomvang. Compensatie van de te geringe deelname zou moeten plaatsvinden via andere projecten. Daartoe moeten er echter wel mogelijkheden zijn. Het is op langere termijn niet te verwachten dat de Europese landen bereid zullen zijn meer voor defensiematerieel te betalen dan strikt noodzakelijk is, met alleen maar als doel om tot een meer evenredige arbeidsverdeling te komen.

In de praktijk zal dit betekenen dat alleen zelscheppende, trendsettende industrieën en onderzoekscentra nog een rol van betekenis kunnen spelen. Door de extra kosten van technologie-transfer zullen trendvolgers geen wezenlijke rol meer kunnen spelen. Ervan uitgaande dat Nederland een rol zal willen blijven spelen op het gebied van de productie van defensiematerieel, betekent dit dat het beleid van de overheid hierop zal moeten worden aangepast.

Allereerst zal moeten worden geïnventariseerd op welke technologische en industriële gebieden Nederland een vooraanstaande positie inneemt, dan wel zou willen innemen. Op de onderkende gebieden dient vervolgens in een

gezamenlijke inspanning van overheid, onderzoekscentra en industrie ervoor te worden gezorgd dat deze vooraanstaande positie wordt verkregen (respectievelijk behouden blijft) en verder wordt versterkt. De instrumenten voor deze werkwijze zijn voorhanden in de vorm van het gericht toekennen van doel-financiering en het plaatsen van specifieke onderzoeks- of ontwikkelings-opdrachten, al dan niet in CODEMA-verband.

Alleen met deze integrale aanpak kan Nederland zeker stellen dat ook in de toekomst een groot deel van de investeringsuitgaven van de defensiebegroting – weliswaar indirect – ten goede zullen komen aan een hoogwaardige werk-gelegenheid bij de Nederlandse industrie. In deze benaderingswijze is dan ook een goede en uitdagende toekomst weggelegd voor het Nederlandse defensie-onderzoek.

De krijgsmacht bij inzet



(Foto: René van Bakel)



(Foto: René van Bakel)

Hoe te leren van vredesoperaties?

Redactie Militaire Spectator

De krijgsmacht is een gevestigd instituut. Vanaf de klassieke oudheid hebben mensen hun krachten gebundeld om weerstand te bieden aan dreigende natuurrampen of vijandelijke elementen. De opkomst van de moderne natie staat is niet alleen het resultaat van langdurig en bloedig wapengekletter, zij heeft ook geleid tot een overheidsmonopolie op het geweldsgebruik met (zeker tot voor kort) een duidelijke taakspecialisatie: de krijgsmacht richt zich primair op de bedreigingen van buiten de landsgrenzen; politiemachten houden kwalijke elementen binnenslands in de gaten.

De krijgsmacht is ook een van de oudste bureaucratische instituties. De grote mannen van de militaire revolutie uit de zestiende en zeventiende eeuw – de Nederlandse prinsen Maurits en Willem Lodewijk en de Zweedse vorst Gustaaf Adolf – begrepen dat hun moderne legers zonder vastlegging van tactische lessen en een op de operationele eisen toegesneden administratie, nergens waren. De archieven van de krijgsmacht zijn, mede als gevolg van de wens tot politieke controle, gaandeweg een *mer à boire* geworden voor onderzoekers, ook voor hen die zich met niet-specifiek militaire onderwerpen bezighouden. Voor de militaire kopstukken was – ook bij het papierwerk – het operationele richtinggevend. Zij concentreerden zich op vastlegging van die gegevens die later weer te pas zouden kunnen komen. En zij paarden eigen kennis van het slagveld aan een grote intellectuele nieuwsgierigheid; ze waren constant op zoek naar lessen om in de toekomst beter beslagen ten ijs te komen.

In de negentiende eeuw vindt onder Pruisische invloed een formalisering van het leerproces plaats. Generale Staven komen tot stand en storten zich op de oorlog van de toekomst. Binnen die staven wordt een plaats ingeruimd, ook in ons land, voor krijgshistorici die – simpel gezegd – met hun analyse van veldslagen recepten voor de toekomst moesten aandragen. De archieven worden gevuld met gevechtsrapporten, operationele analyses, personeelsdossiers en verslagen van grote verwervingsprojecten.

En anno 1997 kunnen we nog steeds profiteren van die rijkdom aan archiefmateriaal. Nog steeds kunnen vragen over de inzet in mei 1940, over pensioenaanspraken betreffende Nederlands-Indië, over het toekennen van onderscheidingen voor Nieuw-Guinea met behulp van die archieven worden beantwoord. Zij blijven waardevol voor het trekken van lessen, voor nazorg aan het personeel, voor het afleggen van verantwoording aan de samenleving.

Naarmate de bipolaire veiligheidssituatie van de Koude Oorlog een vertrouwd gegeven wordt, vermindert het historisch bewustzijn. Welke lessen

kan – was de gangbare redenering – het pré-atomaire tijdperk immers nog bieden? Naarmate de directe confrontatie met oorlogsgeweld verdwijnt, begint de vredesbedrijfsvoering in denken en handelen een steeds prominentere plaats in te nemen. Deelname aan UNIFIL in 1979 komt voor velen dan ook als een schok. Dan blijkt de lijn met het traditionele handwerk gedeeltelijk te zijn doorgeknipt. Te velde heeft men – in tegenstelling tot sommige NAVO-partners die wel daadwerkelijk operationeel zijn ingezet in de jaren zestig en zeventig – het idee van het bijhouden van een nauwgezet krijgsgedagboek losgelaten ('daar hebben wij geen tijd voor'). In de staven wordt nauwelijks de noodzaak onderkend van een gedegen analyse achteraf van het eigen optreden. De krijgsmacht kijkt vooruit, en leert niet meer van eigen daden.

De Algemene Rekenkamer heeft in februari 1996 met haar rapport 'Leren van Vredesoperaties' terecht een vinger op deze zere plek gelegd. Defensie leert – zo luidt kort samengevat haar boodschap – weinig tot niets van eigen operationele inzet. Een belangwekkend rapport, dat meer aandacht verdient dan het tot nu toe binnen de organisatie heeft gekregen.

Het rapport 'Leren van Vredesoperaties' heeft – terecht – geleid tot een hernieuwd besef van het belang van *lessons learned* en tot institutionele verbeteringen van de defensieorganisatie. Toch is dit nog maar een eerste stap. Nog meer aandacht zal moeten worden geschonken aan de vraag hoe wij van vredesoperaties kunnen leren en aldus onze effectiviteit kunnen vergroten.

De redactie constateert – in aanvulling op het Rekenkamerrapport – dat de vastlegging en analyse van vredesoperaties nog steeds voor verbetering vatbaar is. Allereerst zal aan de vastlegging van het operationeel handelen te veld meer aandacht moeten worden geschonken dan thans het geval. De redactie verwelkomt daarom de inspanningen binnen de KL om te komen tot de (her-) invoering van een zogeheten Operationeel Dagboek dat, samen met het onderdeel-archief, een snelle analyse (en dus *lessons learned*), verantwoording en vraagbeantwoording mogelijk maakt.

Net als bijvoorbeeld bij de Engelse krijgsmacht zal onder verantwoordelijkheid van de betrokken commandant dit dagboek zo moeten worden bijgehouden dat antwoord wordt gegeven op de vragen 'wie, wat, waar, wanneer, waarom en hoe'. Dit dagboek zal daarnaast – samen met het archief – reeds tijdens de uitzending periodiek naar Nederland moeten worden gestuurd en na studie door bijvoorbeeld een sectie Lessons Learned, een afdeling Beleidsevaluatie, de doctrineontwikkelaars en de militair-historici uiteindelijk terecht moeten komen in de defensiearchieven. Een *quick-scan* door de defensiearchieven heeft onlangs tot de verbijsterende conclusie geleid dat van alle operaties sinds UNIFIL maar beperkt materiaal in de archieven terecht is gekomen; en dat dit nauwelijks gestructureerd is gebeurd, alle formele voorschriften ten spijt.

Commandanten zullen weer moeten leren wat het belang van een goede

vastlegging is: voor het trekken van lessen, voor het behoud van verworven kennis, voor nazorg ten behoeve van het eigen personeel en voor de verantwoording van de eigen daden richting politiek en samenleving. Een schone taak is hier weggelegd voor de opleidingscentra en andere militaire opleidingsinstituten.

Daarnaast behoeft ook de registratie van het berichtenverkeer en van de *command decisions* in de Operationele Staven een herwaardering. Srebrenica heeft duidelijk geleerd hoe groot de schade is wanneer een krijgsmacht niet in staat is een afdoend antwoord te geven op vragen van de media en de samenleving. Het feit dat het Defensie Crisisbeheersingscentrum onlangs bijna twee maanden (en externe bijstand) nodig had om het eigen berichtenverkeer tijdens de crisis rond Srebrenica op te lijnen, geeft aan dat de krijgsmacht nog een lange weg te gaan heeft.

Voor één valkuil past een waarschuwend woord. Bij veel (staf-) officieren heerst een onwankelbaar geloof in de zegeningen van de moderne techniek. Voor planning en operationele inzet geldt echter dat, alle automatiseringswonderen ten spijt, uit de dossiers geen informatie kan worden gehaald die er niet door inhoudelijke materie-deskundigen is ingestopt. Met andere woorden: automatisering is een hulpmiddel, het trekken van lessen blijft mensenwerk.

Ten slotte. Over mensenwerk gesproken. De vraag rijst hoe het maken van evenwichtige evaluaties, hoe het vervaardigen van lessons learned zich verhoudt tot het vigerende loopbaanbeleid. Is het uit oogpunt van kosteneffectiviteit en het streven naar kwaliteit niet gewenst personeel langer te plaatsen in denktank-achtige functies, waartoe de redactie ook de sectie Lessons Learned rekent, dan thans gebeurt?

Moet bovendien een commandant van een uitgezonden eenheid en een staf-officier in een operationele staf ook niet worden beoordeeld op de kwaliteit van de verslaglegging waarmee hij zijn eigen handelen – en dat van zijn ondergeschikten – transparant maakt voor de organisatie? Ongetwijfeld zal de werkbelasting als tegenargument worden gehanteerd, maar het gevoel bekruipt – zeker na de Srebrenica-affaire – dat dit door sommigen ook wordt gehanteerd om toch maar geen rekenschap te hoeven afleggen. En dat nu, staat haaks op de eisen die aan de militaire professional van de 21-ste eeuw gesteld moeten worden. De beroepsmilitair van de toekomst moet staan voor professionaliteit. Verder zal hij moeten werken in een organisatie die 'niets te verbergen heeft en open staat voor invloeden uit de samenleving'.

Nu vredesoperaties de krijgsmacht weer met twee benen in de wereld van daadwerkelijke operationele inzet hebben doen belanden, is het noodzaak zo snel mogelijk weer de traditionele kruisbestuiving van eigen ervaring en intellectuele nieuwsgierigheid te herstellen. Om net als prins Maurits, met de lessen uit het (nabije) verleden, de toekomst maximaal toegerust te lijf te gaan.

Leren van vredesoperaties

J.A. Konst*

No study is possible on the battlefield; one does there simply what one can in order to apply what one knows. Therefore, in order to do even a little, one has already to know a great deal and to know it well.

(Ferdinand Foch, *The Principles of War*, 1918)

In de Defensienota 1991 zijn de beleidslijnen uitgezet om te komen tot een kleinere krijgsmacht met een gewijzigd takenpakket. Het beleid is nader uitgewerkt in de Prioriteitennota van januari 1993 van de minister van Defensie (Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 22 975). Hierin staat aangegeven dat er naast de traditionele bescherming van de integriteit van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied voor het ministerie van Defensie een taak ligt in de uitvoering van crisisbeheersingsoperaties in het kader van het Nederlandse veiligheidsbeleid. Dit beleid beoogt het gereedhouden van een capaciteit om aan maximaal vier vredesbewarende operaties tegelijkertijd deel te nemen.

In de praktijk groeide deelname aan internationale crisisbeheersingsoperaties, al dan niet uitgevoerd onder auspiciën van de Verenigde Naties, de laatste jaren uit tot een van de hoofdtaken van de Nederlandse krijgsmacht. Ultimo 1995 konden de drie krijgsmachtdelen bogen op de opgedane ervaringen uit vijf voltooide en drie nog lopende grote vredesoperaties.

In het op 7 februari 1996 door de Algemene Rekenkamer aan de Tweede Kamer aangeboden rapport over 'Leren van vredesoperaties' wordt geconcludeerd dat het evalueren van vredesoperaties en de benutting van de daaruit verkregen evaluatieresultaten bij de voorbereiding en uitvoering van andere vredesoperaties, te wensen overlaat. Is dit onwil, onmacht of gebrek aan belangstelling voor deze materie? Zo ja, dan zou dit ten onrechte zijn. C. von Clausewitz stelde reeds:

Es ist Alles im Kriege sehr einfach, aber das Einfachste ist schwierig.

* De auteur maakte als senior onderzoeker deel uit van het onderzoeksteam van het bureau Defensie van de Algemene Rekenkamer dat het onderzoek 'Leren van vredesoperaties' uitvoerde. De Rekenkamer publiceerde daarover in februari 1996 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 605, nrs. 1-2).

Bij vredesoperaties ligt dit niet anders! Dit artikel is een beschouwing – geschreven op persoonlijke titel – naar aanleiding van het desbetreffende Rekenkamerrapport over de kwaliteit van het evalueren en leren van vredesoperaties. Gelet op de lezerskring is speciaal ingegaan op de situatie bij de Koninklijke Land- en Luchtmacht.

Opzet

Om te komen tot een beoordeling van 'Leren van vredesoperaties' zal eerst in het kort worden ingegaan op het begrip 'lerende organisatie'. Daarna worden de basisvoorwaarden voor leren aangegeven. Vervolgens worden de voornaamste resultaten van het onderzoek van de Rekenkamer besproken. Wij sluiten het geheel af met de reacties van de minister van Defensie en de Tweede Kamer op het onderzoek, de tot dusverre genomen maatregelen en enkele conclusies.

WAT IS LEREN?

Voor het goede begrip is het nodig eerst wat theorie te behandelen: wat is een lerende organisatie nu precies en op welke niveaus kan een organisatie leren?

De lerende organisatie is een momenteel veelbesproken onderwerp. Vele auteurs hebben het begrip 'lerende organisatie' trachten te omschrijven. Wij zullen in dit artikel de definitie hanteren zoals gegeven door J. Swieringa en A.F.M. Wierdsma (1990):

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.

Hier wordt met 'bewust beleid' bedoeld dat aan het beleid een weloverwogen strategie ten grondslag ligt. Met 'alle niveaus' wordt bedoeld het niveau van de organisatie in haar geheel. 'Op continu-basis' wil zeggen dat leren stelselmatig en bij voortdoring plaatsvindt. Al dit leren dient geen doel op zich, maar beoogt de effectiviteit van de organisatie te optimaliseren.

Drie niveaus

Swieringa en Wierdsma (1990) onderscheiden drie verschillende niveaus waarop een organisatie kan leren. Deze niveaus lopen op qua complexiteit en heten achtereenvolgens: enkelslag leren, dubbelslag leren en drieslag leren.

- Van enkelslag leren is sprake als collectief leren leidt tot verandering van de bestaande regels. Enkelslag leren wordt ook wel leren op regel-niveau genoemd. Het betreft het verbeteren van de regels, en er worden oplossingen gezocht binnen de bestaande inzichten en principes.

- Bij dubbelslag leren is niet alleen een verandering van de regels, maar ook van de achterliggende inzichten aan de orde. Het is leren op inzicht-niveau en betreft het vernieuwen van de inzichten, binnen de bestaande principes.
- Van drieslag leren is sprake als essentiële principes waarop de organisatie is gebaseerd, ter discussie komen te staan. Er kunnen dan vragen worden gesteld die te maken hebben met de positie die de organisatie in de omgeving wil innemen, de rol die ze wil vervullen, de *'business it wants to be in'*, de identiteit die ze heeft. Drieslag leren noemen we ook wel 'ontwikkelen'. Het heeft betrekking op het ontwikkelen van nieuwe principes, waarmee de organisatie kan overgaan naar de volgende fase.

De bekende Amerikaanse auteur C. Argyris (1991) maakt onderscheid tussen twee niveaus van leren, te weten *single-loop learning* en *double-loop learning*. Zijn omschrijving van deze begrippen komt overeen met die van Swieringa en Wierdsma, maar hij voegt hier nog een belangrijk verband aan toe. Zo stelt Argyris dat als het leren op regelniveau niet goed verloopt, de werknemers defensief worden, geen gehoor geven aan kritiek en de schuld afschuiven op anderen. Dit resulteert in een volledige blokkering van het leervermogen!

Het op zich belangrijke begrip 'lerende organisatie' moet bij defensie overigens wel in de juiste militaire context worden geplaatst. Het succes van een vredesoperatie is afhankelijk van een aantal factoren. Wij noemen met name:

- een juiste (haalbare) doelstelling;
- een goede planning;
- adequate logistieke ondersteuning;
- vakbekwame uitvoering van de (gevechts-) acties in het operatiegebied.

Lessen, hoe grondig ook geleerd, geven op zich niet automatisch de sleutel tot het succes; wel dragen zij bij tot een of meer van de bovengenoemde succesfactoren.

Oorlog is geen zaak van kansen. Er is een aanzienlijke mate van kennis, studie en reflectie nodig om het goed te kunnen leiden.

(Frederik de Grote)

EVALUEREN: DE BASISVOORWAARDE VOOR LEREN

Alvorens een organisatie eraan kan gaan denken lerend te worden, dient er wel aan een basisvoorwaarde te zijn voldaan: het beschikbaar zijn van goede evaluaties.

Met 'evalueren' wordt bedoeld: het beoordelen van de inhoud, prestaties of effecten van gevoerd of uit te voeren beleid aan de hand van bepaalde criteria (bron: Deelstudie Beleidsevaluatie KL). Evaluatieonderzoeken moeten vaststellen of het door de commandant bepaalde beleidsdoel wordt bereikt, of dit een gevolg is van het gevoerde beleid en of er neveneffecten zijn opgetreden. De resultaten van deze onderzoeken moeten de commandant in staat stellen zijn beleid bij te stellen.

De Rekenkamer acht een goede organisatie bij het evalueren van vredesoperaties een basisvoorwaarde voor het daadwerkelijk gebruik van de evaluatieresultaten. Zij ging na hoe de voor het evalueren verantwoordelijke organisatieonderdelen hun evaluatieproces hadden georganiseerd. Hierbij hanteerde zij de volgende normen:

- er dient te zijn geregeld dat afgeronde vredesoperaties moeten worden geëvalueerd;
- voor het evalueren van een operatie dient een voorgeschreven methodiek te worden toegepast. De evaluatiemethodiek moet voor de evalueerder duidelijkheid scheppen omtrent de wijze waarop de evaluatie moet worden uitgevoerd en aangeven welke informatie wenselijk wordt geacht (reikwijdte en diepgang);
- duidelijk dient te zijn waar de evaluaties zich bevinden. Dit verlaagt de drempel voor het daadwerkelijk gebruik van de evaluatieresultaten.

Waar staat Defensie?

De Rekenkamer constateerde dat de bevelhebbers van de krijgsmachtdelen verantwoordelijk zijn voor de evaluaties van de vredesoperaties. Bij het centrale niveau van het directoraat-generaal Economie en Financiën en de Defensiestaf ontbraken de bevoegdheden om eisen te stellen aan het evalueren van vredesoperaties. De bevelhebbers bleken niet te hebben vastgelegd dat bijdragen aan een operatie na afloop altijd dienen te worden geëvalueerd. Evenmin was een evaluatiemethodiek voorgeschreven.

Alleen bij de KL werd ten tijde van het onderzoek een voor te schrijven evaluatiemethodiek ontwikkeld. Eveneens alleen bij de KL was sprake van één centraal punt waar alle uitgevoerde evaluaties zijn opgeslagen (de sectie *Lessons Learned* binnen de directie Operatiën).

Het behoeft geen verwondering te wekken dat het ontbreken van aansturing van het evaluatieproces ertoe heeft geleid dat in de praktijk zeer uiteenlopende evaluaties werden opgeleverd. In een aantal gevallen bleken evaluaties van afgeronde operaties of van de bijdrage van het krijgsmachtdeel eraan te ont-

breken. Van de wel beschikbare evaluaties was de reikwijdte en diepgang onvoldoende.

Bij het merendeel van de evaluaties ontbrak een systematische beschrijving van de knelpunten en ontbraken eveneens duidelijke conclusies ('lessen') en actiepunten voor de toepassing ervan. Dit belemmert uiteraard verdere benutting van de evaluatieresultaten. Het meest onvoordelig kwam de operatie Unifil (1979-1985) ervan af (niet geëvalueerd; de schaarse deelrapportages afdoende doch ontoegankelijk opgeborgen in het Centraal Archiefdepot). Aan de andere zijde van het spectrum stond de humanitaire hulpverleningsoperatie *Provide Care* (1994), die op goede wijze door de Defensiestaf is geëvalueerd.

HET LEERPROCES

De Rekenkamer onderzocht hoe het leerproces bij de Defensiestaf en de krijgsmachtdelen is georganiseerd. Hiertoe ging zij na of er was vastgelegd welke organisatieonderdelen zijn belast met het verspreiden van de resultaten van evaluaties van vredesoperaties, volgens welke procedure de toepassing plaatsvindt en op welke wijze de toepassing wordt bewaakt.

De organisatie van het leerproces bij de Defensiestaf en de krijgsmachtdelen bleek te wensen over te laten. Hierdoor was er onvoldoende zicht op het gebruik van evaluatieresultaten. Wel zijn er duidelijke aanzetten tot verbetering zichtbaar. Bij de Koninklijke Luchtmacht was de organisatie van het leerproces in de vorm van de zogenoemde *contingency-plannen* het verst gevorderd.

	evaluatie Cambodja 1993 (Koninklijke Marine)	evaluatie Provide care 1995 (Defensiestaf)
evaluatie Desert Shield/-Storm & Safe Haven 1992 (Koninklijke Landmacht)	16	5
evaluatie Desert Shield/-Storm & Safe Haven 1992 (Koninklijke Luchtmacht)	11	6
evaluatie Cambodja 1993 (Koninklijke Marine)	—	17

Afb. 1 Het aantal 'geleerde lessen'

Bij de Koninklijke Landmacht was een start gemaakt met een dergelijke organisatie. De sectie Lessons Learned werkt aan het opzetten van een procedure. Het is de bedoeling dat evaluatieresultaten in de toekomst ook hun neerslag krijgen in de Doctrine Crisisbeheersingsoperaties KL (die verkeert nu nog in de conceptfase). Zowel bij de Koninklijke Luchtmacht als de Koninklijke Landmacht moeten de voor het leerproces in het leven geroepen procedures nog verder vorm krijgen.

Bij de Defensiestaf was het minst geregeld. Er was zelfs niet vastgesteld welk organisatieonderdeel verantwoordelijk is voor het verspreiden van conclusies uit evaluaties die betrekking hebben op het functioneren van de Defensiestaf.

De Defensiestaf had meestal een relatief beperkte taak bij de eigenlijke uitvoering van vredesoperaties. Veelal had zij echter wel een belangrijke rol bij de besluitvorming en coördinatie van vredesoperaties. Er was dan ook een noodzaak om de toepassing duidelijk te regelen.

TOETSING AAN DE PRAKTIJK

De Rekenkamer vergeleek de resultaten van evaluaties van afgeronde vredesoperaties (lees: opeenvolgende praktijksituaties) om zodoende te kunnen vaststellen of de veelal moeizaam geleerde lessen wel voldoende werden benut. Afbeelding 1 geeft het aantal 'geleerde lessen' aan dat terugkwam in de evaluatie van een organisatieonderdeel, terwijl dezelfde of een overeenkomstige les reeds in een eerdere evaluatie van een ander organisatieonderdeel was getrokken.

Uit de vergelijking komt naar voren dat de krijgsmachtdelen gelijksoortige ervaringen opdoen waarvan onderling geleerd kan worden. Er bleek echter nauwelijks sprake van een leerproces waarbij organisatieleden elkaars ervaringen optimaal benutten. Door een bepaald organisatieonderdeel vastgelegde 'geleerde lessen' leidden niet tot een structureel leerproces binnen de defensieorganisatie. Hierdoor bleken tijdens de voorbereiding en uitvoering van latere operaties door organisatieonderdelen fouten te worden begaan die hadden kunnen worden voorkomen.

Ten slotte is het gebruik van de 'geleerde lessen' die van essentieel belang zijn voor de voorbereiding en start van vredesoperaties getoetst aan de hand van drie lopende vredesoperaties. Daarbij bleek dat deze lessen door de krijgsmachtdelen in onvoldoende mate zijn omgezet in beleid. De Koninklijke Luchtmacht bleek nog het verst gevorderd met het in beleid vastleggen van de onderzochte 'lessen'.

REACTIE VAN DE MINISTER EN TWEEDE KAMER

Het is gebruikelijk dat rapporten van de Rekenkamer voor commentaar aan de betrokken minister worden voorgelegd. De reactie van de minister van Defensie op het rapport van de Rekenkamer komt in essentie erop neer dat hij – hoewel niet alle beschrijvingen en conclusies werden onderschreven – de opvatting deelde dat het evaluatieproces van vredesoperaties bij Defensie verbetering behoeft.

De bewindsman had ook zelf bij de behandeling van de begroting van Defensie in de Tweede Kamer gewezen op het belang van een constante analyse van de operaties opdat daaruit lering kan worden getrokken.

De Vaste Commissie voor Defensie behandelde het rapport in april 1997 en stelde naar aanleiding hiervan niet minder dan 47 kritische vragen aan minister Voorhoeve. De volgende maatregelen zijn toegezegd c.q. genomen:

- Inmiddels is een uit twee personen bestaande sectie Evaluaties van de Defensiestaf ingesteld, ressorterend onder de souschef Operatiën. De sectie is in februari 1996 met haar werk begonnen. Zij richt zich, in samenwerking met de krijgsmacht delen, op het evalueren van crisisbeheersings-, vredes- en humanitaire operaties, alsmede op het coördineren van activiteiten op dit gebied door de krijgsmacht delen. In eerste instantie zullen de operatie Unmih (eindevaluatie) en de Nederlandse deelname aan IFOR (tussentijdse evaluatie) worden onderzocht. Voorts zal worden gewerkt aan een standaardvaluatiemethodiek, die in de vorm van een aanwijzing van de Chef Defensiestaf binnen Defensie wordt verspreid. In deze (inmiddels uitgebrachte) aanwijzing zijn onder meer de onderwerpen aangeduid die bij elke operatie systematisch in beschouwing moeten worden genomen.
- Verkregen evaluatieresultaten zullen worden vertaald in actiepunten aan de krijgsmacht delen en aan andere betrokkenen binnen de defensieorganisatie worden bekendgemaakt, zodat er sprake zal zijn van een goede uitwisseling van informatie. Bij verschillende vormen van overleg binnen en buiten de defensieorganisatie, maar ook bij werkbezoeken zal regelmatig worden nagegaan of gevolg is gegeven aan de op grond van de evaluatieresultaten te nemen acties.
- De achterliggende doelstelling van elke evaluatie is om aan de hand van opgedane ervaringen de kwaliteit te verhogen van de besluitvorming over en de uitvoering van lopende en toekomstige operaties.
- Bij de KL wordt momenteel gewerkt aan een nieuwe doctrine. Zoals u in de Militaire Spectator van oktober 1996 heeft kunnen lezen, is de doctrinecommissie inmiddels zover dat zij haar eerste product heeft afgeleverd: de Landmacht Doctrine Publicatie (LDP) I met de titel 'Militaire doctrine'. LDP II en

III die de Gevechtsoperaties respectievelijk Vredesondersteunende en overige niet-oorlogsoperaties behandelen, zullen vermoedelijk in de eerste helft van 1997 zijn afgerond. De Rekenkamer acht met name deze laatste publicatie van belang omdat hier, in navolging van wat de KLu reeds met de contingency-plannen heeft bereikt, de voornaamste geleerde lessen op systematische wijze kunnen worden vastgelegd. Het plan van de doctrine-commissie voorziet verder op langere termijn in het uitbrengen van meer uitgewerkte leidraden en eenheidshandboeken.

Toen hoorde ik van de vorige chef Defensiestaf dat hij, voordat Bosnië begon, vroeg om het dossier Libanon. Dat bleek niet te bestaan. Misschien is zoiets wel kenmerkend voor de overheid. Daar moet verandering in komen.

(H. Koning, president der Rekenkamer, in een interview met NRC-Handelsblad, oktober 1996)

CONCLUSIES

Waar staat Defensie met betrekking tot het gemelde onder leren? Zoals ik in dit artikel heb trachten aan te tonen, was Defensie begin 1996 als lerende organisatie – mede door het niet voldoen aan de basisvoorwaarde van evalueren – nog niet ver gevorderd. In de meeste gevallen was sprake van verbeteringen binnen de gangbare normen en waarden. De vorm van leren die betrekking op de huidige situatie heeft is: leren van de eerste orde (door Argyris ook wel aangeduid als single-loop learning). De levensvatbaarheid van organisaties is echter juist gebaat bij vernieuwend leren: leren van een tweede hogere orde (double-loop learning).

Een organisatie die vernieuwend wil kunnen leren, zal ten minste in staat moeten zijn om de fundamentele misvattingen in haar beleid op te sporen. Pas dan is structurele verbetering mogelijk.

Interessant is dat de KL in haar Bedrijfsplan 1997-2001 '*learning by doing*' expliciet noemt als het kwaliteitsmotto voor het operationele proces. Het is een proces van registreren, analyseren en verbeteren dat de KL in staat stelt een lerende organisatie te zijn. Registreren is nodig om te kunnen analyseren; analyseren is nodig om te verbeteren en te borgen zodat kwaliteit voorspelbaar hoog wordt en blijft.

Naar mijn mening is er bij het ontwikkelen van de contingency-plannen (inmiddels doctrine) bij de KLu en bij de KL sprake van aanpassing van de achterliggende inzichten, waardoor Defensie op weg lijkt naar de tweede, hogere fase van een lerende organisatie. De Algemene Rekenkamer zal deze gunstige ontwikkelingen dan ook met aandacht (blijven) volgen.

Wat moet er nog gebeuren om op een hoger plan te komen? Zoals reeds in de inleiding gesteld, betekent het scheppen van waarborgen voor een goed evaluatie- en leerproces niet dat automatisch alle onzekerheden rond het militaire verloop van een operatie worden opgeheven. Dit neemt niet weg dat de mogelijkheden die er wel zijn om structureel en systematisch lering te trekken uit de inzet bij vredesoperaties, door Defensie ten volle moeten worden benut.

Het 'leergeld' dat soms werd betaald, mag niet worden verspild, lessen moeten worden vastgehouden en defensiebreed worden benut ter verbetering van de voorbereiding, uitvoering en afwikkeling van vredesoperaties.

Argyris onderscheidt in dit verband nog enkele belangrijke negatieve factoren:

- organisationele inertie: de algemeen aanvaarde, gangbare wijze waarop dingen worden gedaan, domineert het organisationele denken en doen;
- het achterhouden van negatieve informatie en kritiek.

In het Bedrijfsplan KL wordt dit probleem ook onderkend. Terecht wordt gesteld:

Een lerende organisatie vraagt van het personeel dat het oog heeft voor verbeteringen die aangebracht kunnen worden in het functioneren van henzelf, van de bedrijfsprocessen en van de organisatie in haar geheel. Het betekent: leren van de gemaakte fouten en het opstellen van programma's ter verbetering.

De bevelhebbers zouden derhalve (nog meer) moeten streven naar de volgende organisatie: één die haar organisatieleden *op ieder niveau* aanspoort fouten op te zoeken, bespreekbaar te maken en gezamenlijk te herstellen. Dit laatste vormt mijn mening de opmaat naar een waarlijk lerende organisatie.

Literatuur

- J. Swieringa en A.F.M. Wierdsma – *Op weg naar een lerende organisatie*. Wolters-Noordhoff, Groningen (1990).
- C. Argyris – 'Teaching smart people how to learn'. *Harvard Business Review*, 70, (1991) pag. 99-109.
- Deelstudie Beleidsvaluatie KL, Ministerie van Defensie (1993).
- Bedrijfsplan Koninklijke Landmacht 1997-2001.

Lessen uit vredesoperaties

A.K. van der Vlis, W.F. van Eekelen, met medewerking van C. Homan*

INLEIDING

Voor dit laatste onderdeel van het programma was een tweetal sprekers uitgenodigd om 'lessen te trekken uit voorgaande vredesoperaties'. Eén van de genodigde sprekers, de heer J.Th. Hoekema, lid van de Tweede Kamer voor D66, moest vlak voor de avond helaas afzeggen. De voorzitter van de avond, generaal C. Homan, vond de heer W.F. van Eekelen bereid om de plaats van de heer Hoekema in te nemen.

C. Homan

Vredesoperaties vonden reeds plaats tijdens de Koude Oorlog. Het ging toen voornamelijk om zogenaamde 'blauwe vredesoperaties' waarbij ten gevolge van een interstatelijk conflict een wapenstilstand of een vredesverdrag werd gesloten waarop vervolgens een vredesmacht toezicht hield, met een voornamelijk politieke taak. Daarbij moest dan worden voldaan aan bepaalde voorwaarden: toestemming van de desbetreffende partijen, onpartijdigheid, en gebruik van geweld alleen in geval van zelfverdediging.

Na de Koude Oorlog is er niet alleen sprake van een groei in het aantal vredesoperaties, maar ook van een verandering, namelijk in de context van binnenstatelijke conflicten. We zien ook dat in plaats van operaties gemandateerd op basis van hoofdstuk 6 van het Handvest van de Verenigde Naties, nu vaak op hoofdstuk 7 gebaseerde acties plaatsvinden, waarbij daadwerkelijk militair geweld gebruikt kan worden. Over die vredesoperaties zal het hier voornamelijk gaan.

Na de aanvankelijke euforie als gevolg van het einde van de Koude Oorlog – grotere besluitvaardigheid van de Veiligheidsraad, allerlei nieuwe vredesoperaties die werden gestart – zijn de VN hun beperkingen gaan inzien. Boutros Boutros Ghali zei naar aanleiding van de opgedane ervaringen dat de VN niet de middelen had om daadwerkelijke *peace-enforcing* operaties te organiseren. Vandaar ook de vraag, die op deze plaats ongetwijfeld aan de orde zal komen, of je dit soort operaties niet beter door andere organisaties – die wél over de middelen en bijbehorende commandostructuur beschikken – kunt laten organiseren.

* Luitenant-generaal bd. A.K. van der Vlis is voormalig Chef Defensiestaf; dr. W.F. van Eekelen is voormalig secretaris-generaal van de West-Europese Unie en generaal-majoor mr. C. Homan is directeur van het Instituut Defensie Leergangen.

De relevantie voor Nederland is duidelijk. Zeker voor de Nederlandse krijgsmacht omdat, zoals u wellicht weet, in 1993 in de Prioriteitennota is vastgelegd dat er naast de traditionele taak van de Nederlandse krijgsmacht – de verdediging van het eigen en het bondgenootschappelijk grondgebied – een tweede hoofdtaak is bijgekomen: het uitvoeren van crisisbeheersingsoperaties ter ondersteuning van het Nederlandse veiligheidsbeleid. Met de term 'crisisbeheersingsoperaties' wordt eigenlijk hetzelfde bedoeld als wat meestal onder vredesoperaties wordt verstaan. We hebben ook, zoals u weet, een bepaald ambitieniveau op dit gebied. Onze krijgsmacht moet in staat zijn om tegelijkertijd vier vreedebewarende operaties uit te voeren.

De Nederlandse krijgsmacht heeft op dit gebied de laatste jaren de nodige ervaring opgedaan. Vanavond moet op basis van die ervaringen de vraag centraal staan: hoe kunnen we de toekomst tegemoet treden met de lessen die we hebben geleerd? Voor dat doel hebben we twee deskundige inleiders. We beginnen met de militaire invalshoek. Eerst zal generaal Van der Vlis vanuit een militaire optiek een korte inleiding houden over vredesoperaties. Vervolgens zal de heer Van Eekelen hierop reageren.

Introductie

– Generaal Van der Vlis heeft de Koninklijke Militaire Academie gevolgd en werd daarna benoemd tot tweede luitenant bij het wapen van de verbindingdienst. Hij heeft vervolgens diverse opleidingen gevolgd: de Hogere Krijgsschool, waar hij ook docent is geweest, het Army Staff College in Engeland en hij heeft in de Verenigde Staten in Pennsylvania het Army War College gevolgd.

Veel belangrijker zijn natuurlijk alle operationele plaatsingen die hij bij de Nederlandse krijgsmacht heeft doorlopen. Feitelijk op alle niveaus heeft hij functies vervuld; bataljonscommandant, plaatsvervangend brigadecommandant, commandant van een pantserinfanteriebrigade en commandant van het Eerste Legerkorps. Daarna is hij in 1992 benoemd tot Chef Defensiestaf. Zoals u zich wellicht herinnert, heeft generaal Van der Vlis in 1994 zijn ontslag ingediend, omdat hij geen verantwoordelijkheid wilde dragen voor de bezuinigingen waartoe de politieke leiding had besloten.

– De heer Van Eekelen speelt vanavond eigenlijk een thuiswedstrijd, want hij heeft rechten gestudeerd aan deze universiteit (Utrecht, red). Daarnaast heeft hij politieke wetenschappen gestudeerd aan de Princeton University in de Verenigde Staten. Twintig jaar lang is hij vervolgens ambtenaar geweest op Buitenlandse Zaken. Tot 1977, toen hij het politieke speelveld betrad. Eerst als lid van de Tweede Kamer en daarna in een aantal bewindsfuncties: staatssecretaris van Defensie, staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, van 1986 tot 1989 minister van Defensie en vervolgens tot 1994 secretaris-generaal van de West-Europese Unie. Hij is nu onder meer nog actief in de politiek als lid van de Eerste Kamer voor de VVD.

A.K. van der Vlis

Het gehele programma is aangekondigd als 'Lessen uit Srebrenica', maar ik stel het op prijs om vanavond een bredere benadering te kiezen. Ik kan beargumenteren waarom Srebrenica misschien niet zo'n goed voorbeeld is om lessen uit te trekken. Gelukkig hebben wij inmiddels een reeks van dit soort operaties achter de rug en het zal niet zo moeilijk zijn om daar discussiemateriaal in te vinden.

De voorzitter heeft de twee taken die in de Prioriteitennota aan de orde komen al gememoreerd: uitvoering van crisisbeheersingsoperaties en de bescherming van de integriteit van het eigen en bondgenootschappelijk gebied. Het is goed dat u zich realiseert dat in mijn denken – en dat wordt niet overal gedeeld – de algemene verdedigingstaak uiteindelijk de strategische basis vormt van de krijgsmacht. Ik denk dat we dáár in eerste instantie onze mensen voor oefenen, dat we dáár onze eenheden voor opleiden. Pas als die opleiding is voltooid, zijn naar mijn mening die eenheden tevens geschikt om crisisbeheersingsoperaties uit te voeren.

Inmiddels hebben we daarmee een grote ervaring opgebouwd. Want het is natuurlijk niet zo dat we nu opeens vredesoperaties hebben uitgevonden, het is al veel langer actueel. Ik wil even in herinnering roepen dat we van 1979 tot 1985 hebben deelgenomen aan de UNIFIL-operaties in Libanon; totaal achtduizend man zijn daar geweest; Noord-Irak, in 1991, totaal duizend man; Cambodja, deelname UNTAC, in 1992-1993 en uiteraard ex-Joegoslavië, vanaf 1992. Een aantal kleinere bijdragen laat ik gemakshalve buiten beschouwing. Een breed scala van eenheden hebben aan die operaties deelgenomen. Om u een getal te geven: vanaf 1992 zijn 27.831 mannen en vrouwen bezig geweest in de uitvoering van 37 verschillende missies. Voldoende ervaring dus om lessen te trekken.

Maar het trekken van lessen is niet iets dat je eens per drie jaar doet, het is een continu proces. Ik denk dat je elke nieuwe ervaring die je opdoet, kritisch beschouwt en ervan probeert te leren voor de toekomst. Ik wil hier graag memoreren aan een zeer interessant symposium over dit onderwerp in 1996: het '*Anglo-Dutch Peace-support Operation Seminar*'. Ik zal een deel van mijn ervaringen uit dat seminar putten, omdat ik denk dat we veel kunnen leren van de enorme ervaring die de Engelsen in Noord-Ierland hebben opgedaan.

Doelstellingen

Als eerste wil ik kort ingaan op de doelstellingen van crisisbeheersingsoperaties. In principe kan dat om een breed scala gaan, van humanitaire hulp tot interventie. In mijn denken speelt dat hele scala een rol, zij het dat de nadruk wellicht wat meer op het tweede deel van dit spectrum ligt, om redenen waarop ik straks terug zal komen. De noodzaak, zo u wilt de wenselijkheid, maar ook de realiseerbaarheid van dit soort operaties, wordt bepaald door een groot aantal factoren.

Primair gaat het om de politieke wil om de operatie uit te voeren, en daar zit vaak een probleem. Heel belangrijk is de fase waarin het conflict, waarop je crisisbeheersing wilt loslaten, zich bevindt. Ben je er vroeg bij? Heeft het conflict een kans gekregen om zich te ontwikkelen tot een uitslaande brand? Zijn de partijen moe gestreden? Of heeft een partij uiteindelijk een nederlaag geleden zodat deze rijp is voor een vredesovereenkomst?

Sommigen van u herinneren zich misschien dat ik in mei 1993, dus in de aanloopfase van de discussie over de 'veilige gebieden' (*safe areas*), in het Capitool een debat heb gehad met de toenmalig directeur van het instituut Clingendael, de heer Voorhoeve. Ik heb vorige week de videoband nog eens teruggezien. Het debat was zeer principiële en het is nog steeds actueel. Het was belangrijk omdat we daar spraken over een problematiek die ons uiteindelijk bij Srebrenica in alle hevigheid duidelijk begon te worden. Maar het was ook interessant omdat de heer Voorhoeve later minister van Defensie zou worden.

In deze discussie was er sprake van een botsing van basisopvattingen omtrent de doelstellingen van crisisbeheersingsoperaties in de actuele context van dat moment: Bosnië-Herzegovina te midden van een hevige burgeroorlog. Mijn stelling was: wél humanitaire hulpverlening, wél proberen lokaal te stabiliseren, wél proberen je voor te bereiden op de uitvoering van vredesakkoorden, maar niet het interveniëren in een situatie waarin sprake was van omvangrijke guerrilla-achtige activiteiten, niet spreken over het instellen van beschermde zones, en niet spreken over (in die situatie ongewenste) veilige gebieden. Waarom? Als ik het tot zijn essentie probeer terug te brengen: een brug te ver in een situatie die niet beheersbaar is.

Je ziet dan een merkwaardige discussie ontstaan: de politicus die wat wil en de militair die op de rem staat. De politicus die om morele overwegingen zegt 'wij zullen toch die veilige gebieden moeten instellen' en de militair die zegt 'nee, het is onjuist dat we dat op dit moment doen'. Ik moet u zeggen dat ik, na het bekijken van die band, tot de conclusie ben gekomen dat mijn mening niet is veranderd en dat ik nog steeds vind dat wat ik daar gezegd heb, juist was.

Ik wil er met nadruk bij zeggen dat dit niet betekent dat ik mij het lot van de bevolking niet aantrok. Ik behoor zeker niet tot degenen die zeggen 'laten we er maar een hek omheen zetten en laten ze het maar onderling uitvechten'. Integendeel, ik heb het optreden in humanitair opzicht buitengewoon belangrijk gevonden. Laat er geen misverstand over bestaan hoe ik denk over de afloop van het gebeuren in Srebrenica. Wat daar gebeurd is, is barbaars. Het is een drama geweest van ongekeerde omvang, een drama ook in een lange reeks van drama's.

Waar het mij hier om gaat, is dat wanneer we het hebben over de doelstellingen van dit soort operaties, we onszelf heel duidelijk moeten afvragen waar de mogelijkheden en ook de onmogelijkheden liggen.

Het mandaat

Dat brengt mij vrijwel automatisch tot een onderwerp dat aanleiding heeft gegeven tot vele discussies, namelijk het mandaat voor de operatie. Er is een aantal voorwaarden waaraan een mandaat in deze context moet voldoen.

- Ten eerste moet er een politieke wil zijn: de woorden zijn vaak mooi maar de daadwerkelijke wil is een ander verhaal. Met 'wil' bedoel ik niet dat een paar kleinere landen zich uit idealistische overweging afvragen: wat gaan wij doen? Nee, ik bedoel nadrukkelijk de politieke wil van de grote landen.
- Het tweede is dat een mandaat helder moet zijn in zijn doelstelling. Er mogen geen vage compromissen in te vinden zijn; het moet duidelijk zijn wat we 'dáár' eigenlijk willen bereiken (een zijsprongetje, Cambodja is me wat dat betreft even lief als Joegoslavië, ik ben van mening dat de westerse wereld zich in zijn verantwoordelijkheid niet mag beperken tot Europa alleen).
- Het mandaat moet uitvoerbaar zijn. Dat wil zeggen dat er een evenwicht moet zijn tussen doelstellingen en middelen. Dat is overigens gecompliceerder dan het denken in eenvoudige termen van overwicht van gevechtskracht. Waar het om gaat, is dat er zoveel gevechtskracht ontplooid kan worden dat een mandaat, ook als het door partijen niet geaccepteerd wordt, toch in zekere mate kan worden afgedwongen. Er moet sprake zijn van wat we dan noemen 'escalatiedominantie'. Het moet mogelijk zijn over te schakelen naar een hoger geweldsniveau om datgene voor elkaar te krijgen dat gewenst wordt. Als partijen niet willen meewerken, ook in een situatie van *peace-keeping*, dan moeten we bereid willen en kunnen zijn om dat af te straffen.
- Daarbij is sprake van het afwegen van risico's. De fijne term die we daarvoor bedacht hebben, is 'aanvaardbaar risico'. Wanneer u mij vraagt wat dat nu precies betekent, kan ik dat niet zeggen. Wat het naar mijn gevoel ongeveer betekent, op basis van alle discussies die ik daarover heb gevoerd, is dat we het eens zijn over de context waarbinnen de operatie plaatsvindt, en dat we het eens zijn over het feit dat het personeel een mate van risico loopt dat wij binnen ons beroep en onze ethiek kunnen aanvaarden. Er ligt dan, wanneer ik eerlijk moet zijn, voor mij een verschil tussen bijvoorbeeld de Grebbeberg en Tuzla. Ik denk dat wanneer je eenheden op crisisbeheersingsoperaties uitzendt, je jezelf meer beperkingen oplegt in het aantal doden en gewonden dan wanneer je het hebt over een oorlog die het eigen grondgebied bedreigt. Ik zal het plastischer zeggen: wanneer ik een brigade inzet in een oorlog die het eigen grondgebied bedreigt, kan het zijn dat ik het als commandant acceptabel vind, gezien de hogere doelstelling, dat er zestig of zeventig procent doden vallen. Maar ik denk dat dit niet van toepassing is op crisisbeheersingsoperaties. En volgens mij denken alle hier aanwezige militairen

datzelfde, al was het maar omdat wij ervan overtuigd zijn dat de publieke opinie niet accepteert, zelfs niet in een situatie als Srebrenica, dat wij met vele doden naar huis komen.

- Er moet worden nagedacht over de afloop van een operatie, en dat is tot nu toe een zwak punt. In Cyprus zitten we nu al meer dan dertig jaar en dat kan toch niet eeuwig zo doorgaan. Je moet het er toch een keer over eens worden wat we daar nou precies gaan doen. Je moet tijdig zijn – ook dat is een moeilijk punt, want er moet eerst tot een politieke consensus gekomen worden – anders ben je te laat.
- Er moeten duidelijke *Rules of Engagement* zijn; voor een commandant moet er geen discussie zijn wat hij wel mag doen en wat niet.
- En dan, heel belangrijk – en daar gaat het vrees ik wel eens verkeerd – er moet duidelijkheid zijn of het om een 'hoofdstuk 6-operatie' gaat of een 'hoofdstuk 7-operatie'. Hoofdstuk 6 is peace-keeping in de traditionele zin en bij hoofdstuk 7 gaat het om peace-enforcing. Een ruggensteuntje: we kunnen ook praten over 'witte' of 'groene operaties'. 'Wit' is de traditionele VN-uitmonstering, 'groen' betekent dat er meer wordt opgetreden als traditionele militaire eenheid; er wordt dan meer afgedwongen. Ik ben een van degenen die er niet in gelooft dat we maar gemakshalve kunnen escaleren van '6' naar '7'. Waar we het fout zagen gaan, was in Somalië, een welhaast klassiek voorbeeld van vermenging van peace-keeping en peace-enforcing. En ook bij Srebrenica hebben we ermee te maken gehad.

Compromissen

Mandaten, daar ben ik van overtuigd, zullen altijd een compromis-karakter hebben, dat kan niet anders. Het grootste probleem dat er wellicht ligt is, zoals gezegd, de rol van de grote landen en het verschil tussen verbaal geweld en het écht willen dat er iets gaat gebeuren.

We moeten vaststellen dat niet alle VN-resoluties voldoen aan eerdergenoemde eisen. Als voorbeeld ga ik terug naar Srebrenica. Het gaat dan om de beroemde en beruchte resolutie 836 van 14 juni 1993. Het was de eerste resolutie die de VN ooit geproduceerd heeft in relatie tot hoofdstuk 7, dus enforcing. Het ging om het afdwingen van safe areas en de bescherming ervan. Het ging hier om peace-enforcing, maar die moest wel worden uitgevoerd in witte uitmonstering.

Een hoge VN-diplomaat beschreef de resolutie als, ik citeer Honig en Both:

a masterpiece of diplomatic drafting, but largely unimplementable as an operational directive.¹

Wanneer u geïnteresseerd bent in de manier waarop deze resolutie tot stand is gekomen, dan raad ik u aan hoofdstuk 5 van dit boek te lezen. Een paar opmerkingen over deze resolutie: er wordt helemaal niet gesproken over de verdediging van de safe areas. Hier begint het grote misverstand. Er wordt gesproken over afschrikken (*to deter*). Platweg, je gaat tussen de partijen zitten en zegt: Jongens, hier zit ik. Als je me wilt aanvallen durf dat dan maar. Als je dat doet, dan komen we met heel andere maatregelen. Wel, dat heeft dus niet gewerkt.

Het merkwaardige van de resolutie is ook – en dat heeft achteraf veel discussie opgeleverd – dat ondanks de ferme taal van hoofdstuk 7, er tevens in de resolutie wordt gesteld dat geweld alleen kan worden toegepast, wanneer je zelf wordt aangevallen (*acting in selfdefence*).

De uitvoering van de resolutie werd een probleem. De commandant van UNPROFOR vroeg om 34.000 manschappen. Dat werd door de secretaris-generaal van de VN beoordeeld als excessief. Uiteindelijk werd het gesteld op 7.600 man en die zijn er niet eens gekomen. De secretaris-generaal schreef in zijn brief ter toelichting waar het verder op neer kwam:

It relies on the threat of airpower, it assumes the concept and cooperation of all the parties involved.

De dreiging van luchtsteun was dus alleen mogelijk wanneer er een zekere mate van consensus zou zijn. Wanneer men de Nederlandse militairen wil verwijten dat zij verantwoordelijk zijn voor het drama dat volgde, is mijn commentaar dat ik dat absurd vind. Wanneer u deze uitgangspunten ziet en zich realiseert dat de tegenstander daadwerkelijk en gecoördineerd besluiten nam om aan te vallen, dan kan het natuurlijk niet zo zijn dat de eenheid die daar voor een *deterrence*-taak aanwezig was, een klein aantal mensen, verantwoordelijk wordt gesteld voor de val van de enclave. Helaas is dat echter vaak gebeurd.

Naar mijn mening laat Srebrenica een vervaging zien tussen hoofdstuk 6 en 7, en dat is niet goed. Sir Michael Rose, de oud-commandant UNPROFOR, zei over het mandaat:

a clear mandate is necessary from the outset, so that the peacekeepers can be judged on what they where asked to do, not on what they where not asked to do.

¹ J.W. Honig en N. Both, *Srebrenica: Record of a War Crime*. Penguin. Pag. 115. (De Nederlandse versie: *Srebrenica; reconstructie van een oorlogsmisdaad*, is in 1996 verschenen bij uitgeverij Het Spectrum, Utrecht.)

Ik denk dat dat een belangrijke opmerking is, ook voor de kwestie Srebrenica. Ik wil hier wel een relativerende opmerking maken. Opnieuw, ik herhaal mezelf misschien maar ik vind het erg belangrijk, we moeten niet denken in krachtsverhoudingen zoals we die berekenden in de Koude Oorlog. Er zijn situaties denkbaar waarbij een relatief kleine eenheid een geweldige impact kan hebben. Als voorbeeld noem ik de Nederlandse marinierscompagnie die in Sokh San, Cambodja, ontplooid is geweest. Honderd twintig kilometer van de hoofdmacht, pal tegen de Rode Khmer aan. Die ene compagnie heeft, hoewel ze aanvoerproblemen had, in dat gebied een grote stabiliserende werking gehad.

Besluitvormingsproces

Het is uitermate belangrijk dat crisisbeheersingsoperaties in de besluitvormingsfase een proces doorlopen dat rationeel is, met een volwaardige politiek-militaire interactie. Er wordt wel eens wat gechargeerd over de Koude Oorlog gesproken, maar één ding is duidelijk: in die situatie waren de zaken altijd voorbereid. Er werden zelfs militaire oefeningen gehouden met politici erbij, zodat we ons konden voorbereiden op alle soorten scenario's. Dat is nu heel anders. De besluitvormingsprocessen nu zijn buitengewoon gecompliceerd, omdat het gaat over doelstelling, taakstelling, noodzaak, belang, wenselijkheid, uitvoerbaarheid, risico's – alles wat je kunt noemen. Daar zit de politicus met onzekerheden, daar zit ook de militair met onzekerheden.

Het is in die processen belangrijk dat de militair begrijpt wat de politicus wil, wat hem beweegt, waar hij als militair rekening mee moet houden, en omgekeerd, dat de politicus begrijpt wat de militair beweegt en wat zijn argumenten zijn.

Het besluitvormingsproces rond Srebrenica is gedomineerd door een aantal factoren. In mijn beleving is de unaniem aanvaarde motie van 19 mei 1993 een van de moeilijkste punten geweest. De Kamer stelde, aan het einde van de discussie over de Prioriteitennota, opeens dat de Luchtmobiele Brigade geschikt moest worden gemaakt voor optreden in voorzienbare VN-operaties, door operationele bataljons zo spoedig en adequaat mogelijk te trainen en op te leiden, met zwaarder materieel, waaronder pantservoertuigen. Ik heb nog even gedacht: dat slaat op een ontplooiing in Groenland. Maar nee, bij navraag bleek dat maar op één theater te slaan en dat was natuurlijk ex-Joegoslavië.

In die periode, en opnieuw refereer ik aan het boek van Honig en Both, bestond er in Nederland een grote druk vanuit de publieke opinie, en dat is tamelijk uniek in de wereld. Er bestond een eerlijk gemeente, grote morele verontwaardiging over wat er in ex-Joegoslavië gebeurde, en terecht. Alleen, van mijn kant als militair merk ik op dat het onjuist is om dat als dominante factor te laten wegen in de besluitvorming. Op het besluitvormingsproces werd ook een grote druk gelegd door Buitenlandse Zaken, die vonden dat Nederland een meer prominente rol moest spelen in Joegoslavië, ondanks het

feit dat we daar al met zeer veel militairen zaten (we zaten wat dat betreft in de top-vijf).

Dit alles betekende, vanuit mijn optiek als militair, dat de rationaliteit steeds meer onder druk kwam te staan. Ik moet eerlijk zeggen dat ik niet de zekerheid heb dat dit in een volgend geval niet opnieuw kan gebeuren. Wij zijn een klein land, waar dit soort emotionele zaken kennelijk erg zwaar wegen.

Existentie vraag

Een andere factor, die daar in zekere mate doorheen speelde, is de existentie-vraag van de krijgsmacht. Er was zeker vanuit delen van de Koninklijke Landmacht een lobby om inderdaad meer te doen in Joegoslavië. Dat had ook te maken met het nieuwe fenomeen Luchtmobiele Brigade. Maar het kwam van de andere (politieke) kant. Er verscheen onlangs een interessant artikel van de kamerleden Valk en Van den Bos met als titel 'Een onzichtbaar leger is ons geen dertien miljard waard'. Ik wil daarbij opmerken dat als vredesoperaties een soort marktmechanisme gaan vervullen, ik denk dat dat niet goed is. Anders gezegd, het zou een zegen zijn als er een eind kwam aan de voortdurende bezuinigingen en als we van dit soort discussies af zouden zijn. Maar ik heb er weinig hoop op, de nieuwe bezuinigingen zijn inmiddels aangekondigd.

Commandovoering

De VN als bevelvoeringsorgaan is niet ingesteld op het leiden van een grote operatie, dat konden we zien bij UNPROFOR. Ze hebben inmiddels wel een sterkere militaire staf gekregen, maar ik denk niet dat dat voldoende is. Daar ligt een heel moeilijk probleem. Ik denk dat het optreden van grotere eenheden, en daar praten we over, gecompliceerd is en dat het een deskundig en adequaat systeem van commandovoering vraagt.

Ik denk ook dat de VN met name zwak is op inlichtingengebied. Neem maar weer Srebrenica als voorbeeld: op mij komt de vraag 'is er nou wel of niet sprake van een aanval', uiterst merkwaardig over. Met alle moderne satellieten en dergelijke technologie zou dat toch een overbodige vraag moeten zijn. Juist in dit soort situaties zijn inlichtingen van het allergrootste belang, willen we enige kans maken op een succesvol optreden.

Er is nog een ander probleem, waar nog meer over geleerd moet worden dan we tot nu toe hebben gedaan. Een basisuitgangspunt in peace-keeping operaties is dat je in de samenwerking tussen alle partijen onpartijdig bent. Maar dat wil niet zeggen dat als de samenwerking wordt verbroken, of wanneer een van de partijen zich niet aan de afspraken houdt, je werkeloos moet blijven toekijken. Dan kan er een moment komen waarop je een tik moet uitdelen om duidelijk te maken dat het zo niet kan. Dat is precies wat SFOR op het ogenblik doet, en dat werkt.

Ik denk, en dan ben ik misschien een beetje een idealist, dat de VN zal moeten leren hoe ze met dit soort situaties omgaat, want de ontwikkelingen die op ons afkomen, zijn bepaald niet rooskleurig. Meer en meer forse, ook mondiale, problemen komen op ons af. Ik denk dat de VN als hoogste wereldorganisatie taken op het gebied van vredesoperaties moet kunnen uitvoeren, mogelijk in samenwerking met regionale organisaties. Een VN-brigade kan een deeloplossing zijn, maar ik denk dat het niet goed zou zijn wanneer we daar meteen lid van zouden worden. Laat eerst de grote landen maar eens een beetje kleur bekennen.

Vorbereiding

We hebben de afgelopen jaren veel geleerd van de wijze waarop crisisbeheersingsoperaties moeten worden voorbereid. We hebben geleerd ons voor te bereiden op vredesoperaties in een gebied in oorlog. Denkt u daarbij bijvoorbeeld alleen al aan het escalatiegevaar, maar ook aan zaken als discipline en dergelijke. Daarna de specifieke taken, crisisbeheersing en de vraag hoe om te gaan met Rules of Engagement. De militair moet dan anders denken. In een oorlog is het: wat je hebt dat vuurt, in vredesoperaties bepaalt niet. Je moet als militair ook leren om als diplomaat op te treden. Je moet je realiseren dat de technologische stand van zaken zijn beperkingen heeft, zodat je grenzen moet stellen aan datgene wat je kunt bereiken.

Een opmerking ten aanzien van cultuurverschillen. Je moet de militair ook leren dat hij vanuit de Nederlandse beschermde cultuur in een totaal andere omgeving gaat optreden. Veel militairen worstelen met dat probleem. We hebben nu de discussie over incidenten die zich in Angola hebben voorgedaan. Incidenten zijn nooit helemaal te voorkomen, maar elk incident is er één teveel. Wel moeten naar mijn mening incidenten zoals in Angola worden geplaatst in een statistische context.

De toekomst van vredesoperaties: de markt – om toch maar even dat woord te gebruiken – dient zich aan. Ik denk dat er vele mogelijkheden zijn in het gehele scala van conflictpreventie tot conflictbeeindiging en alles ertussenin. Ik kan me er veel bij voorstellen. Zaak is dat wij beter leren om alle elementen die in die conflicten aan de orde komen, niet alleen de militaire elementen maar ook de civiele, zoals wederopbouw, te integreren in wat Michael Rose noemt *peacebuilding*.

W.F. van Eekelen

Ik ben, zoals gezegd, een stand-in en ik moet u dus uitleggen waarom ik denk dat ik iets aan deze discussie kan bijdragen. Ik was in 1991, in de periode dat alles fout ging in Joegoslavië, secretaris-generaal van de West-Europese Unie (WEU). Ik denk dat ik een van de weinigen was die al in die periode gezegd heeft dat we hier wat aan moeten doen. We moeten hier meer aan doen dan de landen tot nu toe bereid zijn om te doen en we zullen er wat 'militairs' aan

moeten doen. Waarom vond ik dat? Niet zozeer vanwege Bosnië, want in 1991 speelde dat nog niet, toen ging het nog tussen Kroatië en Servië. Mijn nachtmerrie was dat we hier te maken zouden hebben met een proces van escalatie. Dat begon tussen Kroaten en Serviërs, dat zou dan overslaan naar Bosnië – dat is later ook gebeurd – en dat vervolgens zou overslaan op Kosovo en dan Macedonië. Wij zouden dan, vreesde ik, een Europese oorlog hebben op de Balkan. Dit speelt nog steeds, hoewel gelukkig wat minder. Kosovo betekent nog steeds een hachelijke situatie. In de mogelijkheid van een steeds verder gaande escalatie lag naar mijn mening toen het Nederlandse belang, het belang van de westerse wereld, om wat aan Joegoslavië te doen. Niet eens zozeer het geweldig menselijk lijden, maar gewoon de koele afweging van wat ons mogelijk allemaal te wachten stond.

In de tweede plaats denk ik aan de discussie een bijdrage te kunnen leveren omdat ik ervan overtuigd ben dat we het principe van afschrikking, dat wij terecht veertig jaar lang tijdens de Koude Oorlog hebben gehanteerd, in Bosnië maar eigenlijk ook in de andere gebieden van ex-Joegoslavië, niet hebben gevolgd. Integendeel, we hebben een soort anti-afschrikking gevolgd. Zoiets als: we sturen wel militairen, maar maak je geen zorgen, iets militair zullen ze niet doen. Ze zijn hier alleen om een beetje aanwezig te zijn.

Indianenverhalen

Er deden in 1991, ook in Nederland overigens, allerlei indianenverhalen over Joegoslavië de ronde. Verhalen bijvoorbeeld over wat Hitler voor moeite had gehad om Joegoslavië te pacificeren (Hitler wilde dat land helemaal niet pacificeren, hij wilde alleen de grote verbindingslijnen handhaven. De lijn Wenen-Belgrado-Athene is in de hele oorlog niet één keer onderbroken geweest). De strekking van de verhalen was ongeveer: geen bemoeienis met Joegoslavië, het is een wespennest, er is geen land mee te bezeilen. Mijn overtuiging is echter dat wanneer we in 1991 – op dát moment was Joegoslavië in de grootst mogelijke verwarring, het Joegoslavische leger viel uiteen – hadden kunnen interverneren, we dan een kans van slagen hadden gehad. De beste getuige daarvan is iemand die ik verder nooit zal aanhalen, meneer Karadzic *himself*, die in een interview heeft gezegd:

als de internationale gemeenschap in 1992 tienduizend man in Bosnië had gehad, dan hadden we er niets kunnen beginnen.

Ik heb geen kritiek op Dutchbat, dat heb ik nooit gehad. Ik vind dat die mensen daar hun taak onder heel moeilijke omstandigheden heel behoorlijk hebben uitgevoerd, en sommigen zelfs buitengewoon goed.

De kritiek die ik heb op het Nederlandse optreden in dat specifieke crisisgebeuren, ligt meer op het terrein van voorlichting dan op het militaire optreden. Bijvoorbeeld dat de minister zich liet fotograferen in een bunker en daarmee de indruk gaf dat hij de touwtjes in handen had, terwijl hij er zelf belang

bij had om aan te tonen dat het juist de VN was die het gezag had. Of bijvoorbeeld de persconferentie in Zagreb, naar mijn smaak een enorme fout, waar ze nooit de bataljonscommandant hadden mogen laten optreden. En dan de idiothe vertoning van de 'heldenontvangst' van de militairen die terugkwamen; het was volstrekt overdreven en geheel op het thuisfront gericht. Tot zover mijn inleidende opmerkingen.

Legitimatie

Ik ben het eens met veel van de dingen die generaal Van der Vlis heeft gezegd. Natuurlijk, een duidelijk mandaat lijkt vanzelfsprekend. Maar dat mandaat zal nooit duidelijk zijn. Zeker niet wanneer we onze ziel en zaligheid aan de VN verkopen. De VN, de Veiligheidsraad, bepaalt met iedere volgende resolutie de strategie van het mandaat. Daar heeft een militair nooit iets aan. Dat komt altijd te laat. Dus zul je daar gewoon een andere benadering voor moeten hebben. Ik heb vaker gezegd dat we af moeten van het insisteren op gedetailleerde mandaten van de Veiligheidsraad. Natuurlijk, er moet een legitimatie zijn. Wie geeft ons anders het recht om ergens op te treden? Maar die legitimatie kan heel beperkt zijn. Dat kan een resolutie van de Veiligheidsraad zijn die zegt – zoals gebeurd is in Koeweit of in Haïti – *all necessary means should be used to...* en dan vervolgens bijvoorbeeld: *expel Saddam Hussein, restore democracy in Haïti or bring convoys to the needy people in Bosnia*. Dat is dan genoeg. Dan kunnen de lidstaten zich organiseren zoals zij dat willen, in de NAVO hopelijk, wanneer de Amerikanen meedoen en als de Amerikanen niet meedoen dan kan het in de WEU, of het kan in een ad-hoccoalitie zoals dat in Albanië recent is gebeurd. Die landen die, zoals de Engelsen deden, verkondigden dat we heel gedetailleerde mandaten uit New York moesten hebben, deden dat omdat ze hoopten dat die mandaten er niet zouden komen.

Mijn grootste probleem in de WEU was de negatieve instelling van de Engelsen om überhaupt iets te doen. Ik heb oud-minister van Buitenlandse Zaken in het Verenigd Koninkrijk Lord Carrington destijds horen zeggen: 'Bosnië is mij niet het leven van één Engelse soldaat waard'. Dat zei hij nota bene op het moment dat hij bemiddelaar was in Bosnië. Daarmee had zijn geloofwaardigheid voor mij afgedaan. Overigens citeerde hij daarbij nog de woorden van Bismarck uit 1870 over de *'Knochen eines Pomeranischen Grenadier'*. Maakt u zich over het mandaat – helaas zeg ik dan – dus geen illusies.

Scheiding

Het enige punt waar ik het met Van der Vlis niet eens ben, en dat zal hem niet verbazen, is dat hij zo scherp het verschil maakt tussen peace-keeping en peace-enforcement. Ik vind Srebrenica hét voorbeeld dat je dat verschil niet kunt maken.

Ik wil dat de eenheden die worden uitgestuurd, goed bewapend zijn en goed getraind, zelfs extra getraind, niet alleen voor een 'defensietaak', maar ook

voor alle taken die voorkomen in peace-keeping én peace-enforcement. Want je kunt niet zeggen, nu is het hoofdstuk 7 geworden, nu gaan we weg, nu doen we even niet mee. Dat spreekt mij absoluut niet aan en zo is de realiteit niet. Wanneer je je strikt humanitair wilt opstellen, dan moet je dat aan het Rode Kruis overlaten, die doen heel veel goed werk (hoewel ook daarbij zo nu en dan mensen worden doodgeschoten, helaas). Op deze wijze heb je een duidelijke cesuur in de taken; ik vind niet dat je daarvoor militairen hoeft in te zetten.

In Bosnië is de NAVO uiteindelijk opgetreden omdat niemand meer zag hoe we er anders uit zouden kunnen komen. De Amerikanen hebben op een gegeven moment de volgende conclusie getrokken: als we vijftienduizend man moeten sturen om de Europeanen te helpen evacueren, dan kunnen we die vijftienduizend man beter sturen om te proberen er samen wat van te maken. Dus wat betreft die scheiding in hoofdstuk 6 en 7 operaties ben ik het niet eens met Van der Vlis.

Kanttekening

Ik wil een kanttekening maken bij zijn opmerkingen over VN-resolutie 936, want die zijn onvolledig. Ook ik citeer uit datzelfde boek van Honig en Both (pag. 114):

The Security Council authorizes UNPROFOR in carrying out the mandate defined in paragraphe 5 above, acting in self-defence, – en dan komt het – to take the necessary measures, including the use of force in reply to bombardments against the safe areas by any of the parties or to armed incursion into them or in the event of any deliberate obstruction in or around those areas to the freedom of movement of UNPROFOR or of protected humanitarian convoys.

Ik ben het eens met generaal Van der Vlis wanneer hij de diplomaat citeert die zegt dat het een '*masterpeace of diplomatic drafting*' was. Het was de constructie van een ingewikkeld mandaat met allerlei onduidelijkheden. Maar dat neemt niet weg dat het mandaat op zichzelf voldoende was om verder te gaan dan *selfdefence*, want er stond heel duidelijk dat je, wanneer je het mandaat onvoldoende kon uitvoeren, tot geweld kon overgaan.

Overigens ben ik het met Lord Owen eens, die van mening is dat deze resolutie over safe areas de grootste fout is die gemaakt is in de hele Bosnië-operatie. Ik ben dat met hem eens, maar wel om andere redenen dan hij had. Ik vind dat wanneer je iets tot safe area verklaart, ongeacht welke ingewikkelde resolutie daarvoor nodig is, je dat dan ook moet waarmaken. Je kan niet iets tot safe area verklaren en dan vervolgens niets doen wanneer die area wordt aangevallen.

Ik wil nog vier korte opmerkingen maken.

- Allereerst over de relatie politiek-militair. Mijn ervaring is dat de militair altijd op de rem staat. En terecht, ik vind het ook de taak van de commandant om de politicus duidelijk te wijzen op risico's en zijn personeel zoveel mogelijk te beschermen. Mijn ervaring als minister van Defensie was ook dat militairen niet degenen waren die stonden te trappelen. Kijk ook eens naar het boek van iemand als de oud-secretaris van Defensie van de VS, Weinberger, hoe hij degene was die tegen acties in Granada en Panama was, maar uiteindelijk door de president werd *overruled*. Een minister van Defensie voelt, evenals de commandant, de verantwoordelijkheid voor zijn mensen, die zal zich heus niet laten meeslepen. Maar als eenmaal een besluit genomen wordt, dan zal het loyaal moeten worden uitgevoerd.
- Tweede punt is de verhouding Europa-Amerika. De NAVO is bijna kapot gegaan aan Bosnië. In november 1994 zaten we op een dieptepunt. De Amerikanen deden niet alleen niet mee op de grond, ze werkten het zoeken van een oplossing, in de zin van een compromis, tegen. Het Vance-Owenplan is gesaboteerd door de Amerikanen. De Amerikanen zeiden zelfs tegen de Bosniërs: teken maar niet want er zit misschien nog wel een betere oplossing voor jullie in. Wel, dat hebben de Bosniërs later wel geweten. Het probleem kwam tot een climax in november 1994, toen de Amerikanen weigerden om verder mee te doen aan de handhaving van het wapenembargo. De Europeanen wilden dat embargo tegen alle partijen continueren met het argument dat anders Belgrado, Servië, zich ermee zou gaan bemoeien, en ook de Russen zich niet meer coöperatief zouden opstellen. Er was toen bijna sprake van een splitsing in de NAVO.
- Het derde puntje is heel klein. Vier vredesoperaties tegelijk: ja, maar niet vier Bosnië-operaties tegelijk. In Bosnië ging het eigenlijk al om drie operaties, in ieder geval om twee. Een blokkade ter zee met schepen en vliegtuigen, een operatie in Srebrenica en verder nog andere aanwezigheid in Bosnië. Ik denk dat je dat niet verder moet opvijzelen, anders lijkt mij de taakstelling veel te hoog.
- Het laatste punt. Generaal Van der Vlis zei: 'Kijk eens naar Cyprus, daar zitten de Verenigde Naties (geen Nederlandse troepen overigens) al meer dan dertig jaar'. Dan zeg ik: en wat dan nog? Het is me het waard dat we daar dertig jaar zitten. Ik heb destijds ook als secretaris-generaal van de WEU gezegd dat we in Bosnië dertig jaar moeten blijven als we enige kans willen hebben om resultaat te boeken. En dan zegt u misschien: is dat niet vreselijk? Ik zeg dan: nee, dat is helemaal niet vreselijk, want daarmee kun je voorkomen dat ze opnieuw gaan vechten en dat er opnieuw sprake is van genocide. Dat is ook de reden dat wij als Europeanen er bij de Amerikanen op moeten aan-

dringen dat ze blijven. Daarmee zeg ik niet dat ze dertig jaar moeten blijven, maar zolang Dayton onvoldoende is uitgevoerd moeten ze echt blijven, want anders gaat het onmiddellijk weer fout. Wij Europeanen hebben gewoon niet de geloofwaardigheid met een afschrikking die de Serviërs ertoe brengt om zich koest te houden. In de politiek zijn lange operaties altijd heel moeilijk. In Amerika ligt dat nog veel moeilijker dan voor ons, maar toch vind ik dat de moeite waard.

Daarmee is wat mij betreft de cirkel gesloten. Wanneer we alleen maar aansturen op humanitaire actie, zoals convoien met voedsel, en je weet dat de mensen die we hebben gevoed de volgende dag toch worden afgeslacht of uit hun huizen worden verdreven, dan is dat niets waard. Daarom zeg ik: meer krachtige actie, bereid zijn om wat te doen, ook in militair opzicht en bereid zijn om te blijven. Dus wat dat betreft geen verschil tussen peace-keeping en peace-enforcement.

C. Homan

Dank u wel voor uw reactie. Ik constateer een algemene instemming, op enkele punten na, met datgene dat generaal Van der Vlis naar voren heeft gebracht. Wellicht wil de heer Van der Vlis daar nog even op reageren.

A.K. van der Vlis

Ik kan dat heel kort doen. Het eerste punt is dat ik natuurlijk absoluut niet pleit voor het uitvoeren van uitsluitend humanitaire operaties door militairen. Ik bestrijk in mijn denken het hele scala van crisisbeheersingsoperaties en daar horen enforcing operaties ook bij, laat daar geen misverstand over bestaan.

Het tweede punt is hoofdstuk 6- en 7-operaties. Ik ben het duidelijk niet met de heer Van Eekelen eens. Ik denk dat een zuivere peace-keeping operatie andere middelen vraagt, een andere benadering vraagt, dan wanneer je het hebt over peace-enforcing. Ik heb bewust de kleuren wit en groen genoemd, dat heeft veel meer consequenties dan alleen de kleur van de uitzending.

Ten aanzien van Srebrenica: als wij met zijn allen besluiten de safe areas te gaan verdedigen, dan betekent dat dat ik een halve brigade, of misschien een hele brigade, met artillerie en alles erop en eraan naar Srebrenica stuur. Dan gaan we het verdedigen. Maar dat is nooit aan de orde geweest. Dus eerlijk gezegd, dit verwijt van de heer Van Eekelen accepteer ik eigenlijk niet.

Het kan best zijn dat we in 1991 een kans hebben laten liggen; ik kan dat niet helemaal beoordelen. Maar als dat inderdaad zo is, ligt hier voor mij een mooie afsluiting. Vredesoperaties zijn prima, maar laten we vooral gaan nadenken over conflictpreventie en conflictbeeindiging – de manier waarop een conflict vroegtijdig kan worden beëindigd.

Veldartillerieactiviteiten van de VN-Rapid Reaction Force

R.A.L.A. van Gorp - kapitein der artillerie van de Koninklijke Landmacht*

INLEIDING

Nadat de Bosnische Serven eind mei 1995 VN-personeel hadden gegijzeld, werd het besluit genomen vuursteunmiddelen te ontplooiën in Bosnië-Herzegovina. In resolutie 998 van de Veiligheidsraad van 16 juni 1995, wordt de samenstelling van een *rapid reaction capacity* bekrachtigd. Deze *Rapid Reaction Force* (RRF) moest UNPF/UNPROFOR in staat stellen haar mandaat uit te voeren. Deze resolutie leverde UNPROFOR niet alleen een betere mogelijkheid op om zichzelf te beveiligen, ook voorzag ze in een gepast antwoord op gewapende vijandelijke aanvallen en bombardementen op *safe areas*. Daarnaast opende ze tevens mogelijkheden om op deze aanvallen te reageren.

De *safe areas* waren vastgesteld in resoluties 824 en 836 van de Veiligheidsraad (1993). De ontplooiing van eenheden begon in juni 1995 en culmineerde in de stationering van een artilleriemacht op Mount Igman, bestaande uit Franse, Engelse en Nederlandse eenheden.

Nederland nam op 10 februari 1995 het besluit om naast een mortiercompagnie van het Korps Mariniers (KMarns) ook een Mortieropsporingsradar-batterij, ¹ (NL) Mortieropsporingsradar-batterij (verder 1 (NL) VN MORBT), aan te bieden aan de VN om de effectiviteit van de vuursteunmiddelen te verbeteren. Deze MORBT zou per 1 mei 1995 uitzendgereed zijn.

Als hoofdtrustingstuk beschikte de MORBT over drie radars van het type AN/TPQ-36 met een effectief opsporingsbereik van ongeveer 24 km. De MORBT werd onder operationeel bevel gesteld van 19 (UK) *Field Artillery Regiment*, dat deel uitmaakte van de Multinationale Brigade, onder administratief bevel van de 1 (NL) VN Mortiercompagnie (KMarns). Op 9 juli 1995 is het eerste personeel van de MORBT naar Split vertrokken.

* Kapitein R.A.L.A. van Gorp was commandant van de eerste rotatie van de 1 (NL) Mortieropsporingsradar-batterij (verder: 1 (NL) MORBT).

Voor de algemene gebeurtenissen rondom de beschieting op Sarajevo en het verloop van de operatie *Deliberate Force* heeft de schrijver gebruik gemaakt van een verslag van majoor R.T. Sondag, die als stafofficier in HQ UNPF te Zagreb diende.

OPERATIE DELIBERATE FORCE

Bij het van start gaan van operatie *Deliberate Force* op 30 augustus 1995 waren rond Sarajevo gestationeerd: 8 stuks 155-mm gemechaniseerd geschut en 12 stuks 120-mm mortieren van de Fransen, 12 Light Guns 105-mm van de Britten en 6 stuks 120-mm mortieren van de Nederlanders, in totaal dus 38 stuks geschut. Daarnaast waren diverse ondersteunende eenheden rond Sarajevo gestationeerd waaronder de 1 (NL) MORBT op Mount Igman. Verder beschikten diverse manoeuvrebataljons over hun organiek ingedeelde mortieren, maar daar deze niet zijn ingezet, worden ze verder in dit relaas buiten beschouwing gelaten.

De vuursteunmiddelen van de RRF zijn niet alleen tijdens de operatie *Deliberate Force* ingezet maar ook daaraan voorafgaand. Ze zijn in combinatie met boordwapens van gevechtsvoertuigen en anti-tankkraketten ingezet als antwoord op aanvallen op VN-personeel. In totaal werden vóór 30 augustus 192 schoten (153 HE en 39 rook) afgevuurd door de RRF op doelen variërend van tanks, opstellingen van zware artillerie en luchtdoelgeschut die daadwerkelijk in gevechtscontact waren of die een directe bedreiging vormden voor VN-eenheden.

Vanaf het moment dat de radarsystemen op 17 en 23 augustus operationeel waren tot het begin van de operatie *Deliberate Force* op 30 augustus 1995 werden gemiddeld 150 schoten per dag waargenomen.

Op 28 augustus 1995 zijn vijf mortiergranaten afgevuurd op het centrum van Sarajevo. Een van deze granaten sloeg in op de Merkale markt, doodde 31 personen en verwondde er 79. Nadat een gedetailleerd onderzoek aan het licht bracht dat de beschieting, zonder twijfel, was uitgevoerd door Bosnische Serven, werd na uitvoerige coördinatie en planning tussen de *Force Commander*, *Commander UNPROFOR* en CINCSOUTH NATO, de operatie *Deliberate Force* gestart. De NAVO-luchtoperaties begonnen op 30 augustus 1995 om 02.10 uur lokale tijd. Hierop volgend begonnen de RRF-artillerie operaties om 04.45 uur lokale tijd.

De artillerie- en mortiereenheden van de RRF vulden het gemis aan indirecte vuursteunmiddelen aan dat bestond tussen de directe richtingwapens van de VN en de inzet van de NAVO-luchtmacht. De eenheden waren vierentwintig uur per dag inzetbaar en waren niet afhankelijk van het weer om effectief te kunnen zijn. Door de inzet van de 1 (NL) MORBT konden de eenheden ook dag en nacht onder alle weersomstandigheden worden voorzien van doelopsporingsgegevens.

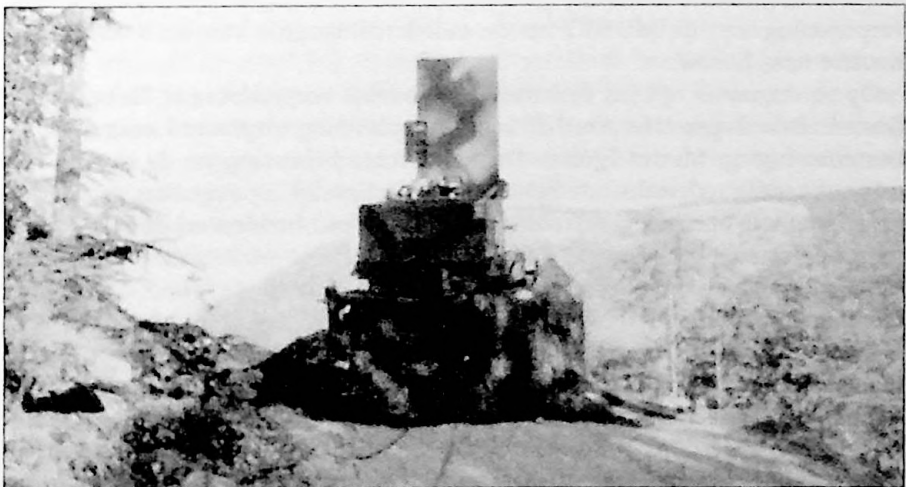
Daarnaast stonden zij onder direct commando van VN-commandanten die niet waren gebonden aan omslachtige *dual-key* procedures en de daartoe behorende mogelijkheid van politieke meningsverschillen tussen de VN en de

NAVO. Hierdoor voldeden deze artillerie- en mortiereenheden meer aan de eisen van de VN en waren ze vanuit VN-oogpunt flexibeler.

MINIMALE RISICO'S

Het feit dat het gebied rond Sarajevo werd bestreken door een significante hoeveelheid artillerie had tot gevolg dat de geplande luchtoperaties konden worden uitgevoerd met een minimaal risico van vergeldingsacties tegen VN-personeel en -voorzieningen. De opzet was om elke vijandige reactie van Bosnische Serven tegen VN-personeel te voorkomen.

De vuursteunmiddelen van de RRF waren een aanvulling op de luchtoperaties omdat ze een vergeldingsmiddel waren tegen kleinere doelen zoals artilleriestellingen die gericht stonden op VN-eenheden en -voorzieningen. Hierdoor had de RRF de mogelijkheid de Bosnisch Servische wapens aan te pakken die een bedreiging vormden voor UNPROFOR of die konden schieten op safe area Sarajevo, hetgeen ze later ook deden. Strakke en uitgebreide *Rules of Engagement* stonden een snelle en accurate reactie toe op vijandelijke acties terwijl het risico van *collateral damage* werd geminimaliseerd. Hierdoor waren de voorwaarden geschapen voor een lucht-landcampagne die de dreiging van een aanval op safe area Sarajevo neutraliseerde.



Afb. 1 Radarpost op Mount Igman
(Foto: R.A.L.A. van Gorp)

DOELSTELLINGEN VAN DELIBERATE FORCE

De doelstelling van operatie Deliberate Force was dus het beperken van de dreiging ten opzichte van safe area Sarajevo en voor afschrikking te zorgen tegen verdere aanvallen op deze of andere safe areas. De voorwaarden tot beëindiging van de luchtaanvallen en het optreden van de RRF waren:

- het stoppen van verdere Bosnisch-Servische aanvallen op Sarajevo of elke andere safe area;
- het terugtrekken van de zware wapens uit de Sarajevo *Heavy Weapon Exclusion Zone*;
- volledig *freedom of movement* voor VN-personeel en niet-gouvernementele organisaties, met inbegrip van de 'Blauwe Routes' en een onbeperkte toegang en gebruik van het vliegveld van Sarajevo.

Deze voorwaarden waren aan de Bosnische Serven, in het bijzonder aan generaal Mladic, medegedeeld in een brief van de Force Commander, gedateerd 3 september 1995.

Op 11 juli 1995 arriveerde de hoofdmacht van de 1 (NL) MORBT in Split. Bij aankomst bleek dat er geen *freedom of movement* was voor de groene voertuigen van de MNB. Uit de berichtenwisseling met de commandant van het 19 Regiment Royal Artillery onder welk operationeel bevel de MORBT stond, werd duidelijk dat het inzetgebied van de MORBT nabij Sarajevo zou zijn. Gedurende de vijf weken dat de MORBT vast zat in Split zijn in totaal 19 verzoeken aan diverse instanties gedaan om toestemming te verkrijgen voor de verplaatsing van de MORBT en de mortiercompagnie van de KMarns van Kroatië naar Bosnië.

Op 10 augustus 1995 is de batterij uiteindelijk verplaatst naar Trebesevo in Bosnië. Drie dagen later werd de laatste verplaatsing uitgevoerd naar de eindbestemming op Mount Igman. Door de dichte bebossing en de slechte terreinomstandigheden duurde het tot 17 respectievelijk 23 augustus voordat de Engelse genie-eenheden de twee stellingen gereed hadden en de radarsystemen operationeel waren.

Geplande doelen

De RRF-aanvallen begonnen om 04.15 uur lokale tijd op 30 augustus 1995. Doelen waren voorbereid en gepland voor fase I, die kort na het begin van de luchtaanval begon. De indirect vurende eenheden van de RRF hebben artillerie- en troepenposities onder vuur genomen om een vergeldingsactie tegen de VN door de Bosnische Serven als reactie op de luchtaanvallen te voorkomen.

De doelen zijn geselecteerd om de kans op collateral damage tot een minimum te beperken. Tijdens de eerste fase zijn 569 projectielen (548 HE en 21 rook) afgevuurd op vijftien geplande doelen (twee van deze doelen zijn twee-

maal bevuurd), die voornamelijk bestonden uit Bosnisch-Servische artillerie-, mortier- en luchtdoelgeschutposities, hoewel er ook enkele posities van troepen en een munitiedepot zijn bevuurd.

De AN/TPQ-36 van 1 (NL) MORBT berekent zowel het afvuurpunt als het inslagpunt. Hierdoor konden de Bosnisch-Servische en de Moslim-artillerie en mortierstellingen rondom Sarajevo in kaart worden gebracht. Voordat de AN/TPQ-36 aanwezig was op Mount Igman werden er door andere doelopsporingssystemen per dag slechts tien tot vijftien locaties van afvuurpunten gemeld. Door de 1 (NL) MORBT waren er dit in het begin gemiddeld honderdvijftig per dag.

Gelegenheidsdoelen

De Bosnische Serven beschikten over een grote verscheidenheid aan zware wapens in en rondom Sarajevo, waaronder tanks die werden gebruikt voor het indirecte richting-schieten, luchtdoelgeschut dat werd gebruikt voor het schieten met directe richting, mortieren van verschillende kalibers (alle groter dan 76-mm), raketten en geïmproviseerde raketaangedreven vliegtuigbommen. Deze wapens werden normaliter *stand-alone* gebruikt waarbij veel van positie werd gewisseld nadat ze waren afgevuurd.

Daarnaast waren deze wapens vaak opgesteld op terreindelen die aan directe waarneming waren onttrokken. Of ze waren opgesteld naast gebouwen en waren goed gecamoufleerd. De Bosnisch-Servische waarnemers waren goed getraind en kenden het terrein uitstekend.

De beide radars van 1 (NL) MORBT stonden middels FM-radioverbinding rechtstreeks in contact met het *Fire Support Coordination Centre* (FSCC) in het hoofdkwartier van de MNB. Hierdoor waren de doelopsporingsgegevens snel ter plaatse. De AN/TPQ-36 en de goed getrainde bemanningen maakten het mogelijk het afvuurpunt en het inslagpunt aan het FSCC te melden voordat het projectiel daadwerkelijk op het doel was ingeslagen. Indien hierop direct werd gereageerd met het verstrekken van een bestrijdingsopdracht was het mogelijk binnen vijf minuten na opsporing te antwoorden met een tegenvuur. Alle regels ter voorkoming van collateral damage waren dan toegepast. Daar de doelverwerking in het FSCC van de MNB handmatig moest gebeuren, liep de reactietijd op de dagen dat meer dan honderdvijftig schoten werden geregistreerd echter op.

Volgend op het onder vuur nemen van de geplande doelen in de eerste fase schakelden de vuursteuneenheden van de RRF over op gelegenheidsdoelen. Ze reageerden dus op de vijandelijke bedoelingen van de Bosnisch-Servische wapensystemen. In totaal werden 24 doelen bevuurd door de RRF met 729 projectielen (721 HE en 8 rook). Deze acties werden gezien als Grond Wapen Systeem Bestrijding (GWSB), hetgeen in het kader van de goedgekeurde Rules of Engagement werd gedefinieerd als vuren gericht tegen elk geschut of geschuts-ondersteunende positie die van tevoren was onderkend. In deze con-

text werden de vuursteunmiddelen gebruikt in een offensieve rol (tegen onderkende wapensystemen die op dat moment niet vuurden en tegen posities van ondersteunende eenheden, zoals commandoposten, waarnemers en munitie-depots) en in een defensieve rol (tegen vurende vijandelijke wapensystemen).

Het feit dat de vuursteuneenheden van de RRF een aanvulling waren op de luchtaanvallen werd eens te meer duidelijk toen op 31 augustus 1995 drie doelen onder vuur werden genomen (een mortieropstelling, een meervoudige raketwerper en een stuk luchtdoelgeschut) door de RRF omdat de luchtaanvallen door het slechte weer geen doorgang konden vinden.

Het grootste voordeel van de AN/ TPQ-36 van 1 (NL) MORBT was dat de weersgesteldheid nagenoeg geen invloed had op de doelopsporingsresultaten. Alleen bij zeer zware regen of sneeuwval liep het opsporingsbereik iets terug. Bewolking of mist had geen enkele invloed op het opsporen. Door de radarstellingen zo te kiezen dat er zich in de opsporingssector geen hogere heuvels bevonden dan de hoogte waarop de radars stonden, kon tot de maximale afstand worden opgespoord. In tegenstelling tot andere doel-informatiesystemen hield het opsporingsbereik niet op bij de eerste de beste heuvel.

Het bevuren van gelegenheidsdoelen ging door tot 11 september 1995. De operatie Deliberate Force had duidelijk vruchten afgeworpen. Na de opsporing van gemiddeld honderdvijftig schoten per dag bij aanvang, liep dit tussen 30 augustus en 11 september 1995 terug tot tien schoten per dag. Na dit tijdstip werd door de Bosnische Serven niet meer geschoten op VN-personeel of op safe area Sarajevo omdat de Bosnisch-Servische strijdkrachten behoorlijke materiële verliezen hadden geleden. Deze toestand bleef tot 14 september 1995 ongewijzigd.

Op 14 september 1995 tekenden de Bosnisch-Servische politieke autoriteiten een *Framework Agreement* waarin ze toezegden hun zware wapens terug te trekken uit de Heavy Weapon Exclusion Zone, het vliegveld van Sarajevo open te stellen en een ongehinderde vrijheid van beweging te garanderen in en rond Sarajevo. De Force Commander en de *Commander in Chief Southern Region* maakten hieruit op dat de Bosnische Serven zich conformeerden aan het Framework Agreement. Ze schortten de luchtaanvallen voor drie dagen op.

Op 20 september 1995 werd het eveneens duidelijk dat de Bosnische Serven zich ook conformeerden aan de voorwaarden die door de Force Commander waren gesteld in zijn eerder geschreven brief van 3 september 1995. Hierdoor was een hervatting van de luchtaanvallen niet meer noodzakelijk. Het voor onbepaalde tijd opschorten van de luchtaanvallen sloot echter het gebruik van de vuursteuneenheden van de RRF niet uit, hoewel de Bosnische Serven in deze fase geen aanleiding meer gaven voor een inzet van deze eenheden.

EVALUATIE TOEGBRACHTE DOELSCHADE

Gedurende alle beschietingen, zowel op geplande als op gelegenheidsdoelen, was het bijzonder moeilijk de Evaluatie Toegebrachte Doelschade (ETD) te bepalen. De vuursteeneenheden werden ingezet tegen betrekkelijk kleine doelen (een enkel stuk artillerie of een enkele mortier), dit in tegenstelling tot de veel grotere doelen waarop de luchtaanvallen werden uitgevoerd. Het was niet altijd duidelijk wat de toegebrachte schade aan een wapensysteem was, alleen dat het systeem was gestopt met zijn vijandelijke activiteiten. Dit kon inhouden dat het systeem daadwerkelijk was vernietigd of was beschadigd of dat het was verplaatst. Indien het bevuurde wapensysteem stopte met vuren, was het doel van de bestrijding bereikt. In alle gevallen waarbij vuursteunmiddelen werden ingezet, had dit tot gevolg dat het vuren van de tegenpartij stopte.

COLLATERAL DAMAGE

De aanwezigheid van burgers en gebouwen in de directe nabijheid van de doelen in combinatie met een grote hoeveelheid sluipschutters die de burgers de vrijheid van beweging ontzegden, maakten het noodzakelijk zeer strakke procedures toe te passen en een hoog niveau van precisie aan te houden. Diverse keren zijn doelen niet onder vuur genomen als gevolg van mogelijke collateral damage of omdat er onvoldoende gegevens bekend waren over het mogelijke resultaat van de acties.

Het gebruik van nauwkeurige doelopsporingsystemen, nauwkeurige waarneming van afgegeven schoten en het gebruik van *Forward Observation Officers* hadden alle het doel tot collateral damage tot een minimum te beperken. De gebruikte radars voor doelopsporing waren AN/TPQ-36 en Cymbeline als mortier-opsporingsradars, HALO-geluidmeetsystemen, en de MSTAR en RATAAC als gevechtsveldbewakingsradars.

Het commando over alle artillerie/mortier-vuursteun was bij het hoogste niveau, Commander UNPROFOR, neergelegd en werd ingezet in overeenstemming met de Rules of Engagement. Tijdens operatie Deliberate Force, werd alle artillerie- en mortierinzet getoetst aan de principes van noodzaak, minimaal gebruik van geweld en het maximaal voorkomen van collateral damage. Acties werden alleen ondernomen tegen locaties vanwaar VN/NAVO-eenheden of de safe area van Sarajevo werden bevuurd, of tegen locaties waarvan bekend was dat van daaruit al eerder was geschoten.

Voordat toestemming tot vuren werd gegeven, werd op elk niveau de mogelijkheid van collateral damage gezien, ook bij het FSCC en door de Forward Observation Officer. Deze laatste hield het gebied gedurende de gehele missie onder waarneming. Vuur werd niet beantwoord met de essentie het doel geheel te vernietigen maar als waarschuwing of ter onderdrukking van het wapen(systeem).

Tijdens discussies met Bosnisch-Servische militaire commandanten ná de operatie Deliberate Force werd door hen bevestigd dat alleen militaire doelen waren aangegrepen en dat steeds proportioneel geweld was toegepast, met grote nauwkeurigheid. Ten aanzien van het enige voorval waarbij werd beweerd dat collateral damage is opgetreden, de veronderstelde beschieting van een ziekenhuis op 8 september 1995, hebben Bosnisch-Servische commandanten verklaard dat er niet met opzet is geschoten op burgers en dat de burgers die daadwerkelijk gewond werden zich bevonden in gebieden waar zware wapens actief waren.

Hoewel er een onderzoek heeft plaatsgevonden over de toegepaste procedures en hiervan melding is gemaakt naar de VN in New York, zijn er geen onderzoeken gehouden door VN-personeel op de plaats waar de granaten zijn ingeslagen, dit als gevolg van het ontbreken van veiligheids- en beveiligingsgaranties door de Bosnisch-Servische autoriteiten.

CONCLUSIE

De inzet in het kader van de RRF was de eerste keer dat de VN gebruik maakte van gecoördineerde waarneming en doelopsporingssystemen gekoppeld aan een geloofwaardige hoeveelheid vuursteunmiddelen. Deze inzet is een groot succes geweest. In totaal zijn tijdens operatie Deliberate Force 1298 schoten (1269 HE en 29 rook) afgevuurd op 39 doelen. Alle acties zijn, door het toepassen van nauwkeurige technische of operationele procedures, uitgevoerd met het oogpunt de collateral damage tot een minimum te beperken.

De vuursteun- en doelopsporingssystemen van de RRF waren door hun onafhankelijkheid van het weer en hun 24-uurs optreden een aanvulling op de NAVO-luchtinzet en ze creëerden een mate van flexibiliteit die tot dan toe binnen de VN had ontbroken.

Er zijn vele belangrijke lessen geleerd, maar het belangrijkste is dat wanneer men wordt geconfronteerd met strijdende partijen die zijn uitgerust met artillerie en mortieren, het essentieel is dat de VN-commandant kan beschikken over gelijkwaardige wapensystemen om ze op een weloverwogen en gecontroleerde wijze te kunnen gebruiken. Dit om gebruik van geweld af te schrikken en, indien noodzakelijk, een succesvolle uitvoering van een toegewezen VN-mandaat te kunnen ondersteunen alsook om VN-eenheden te beveiligen.

Het is duidelijk dat de inzet van vuursteunmiddelen in combinatie met een geïntegreerd waarnemers- en doelopsporingssysteem, een belangrijke factor is geweest bij het afdwingen van een staakt-het-vuren en het opheffen van de Bosnisch-Servische blokkades van Sarajevo. Tevens heeft deze inzet enorm geholpen de veiligheid en beveiliging van VN-personeel en VN-faciliteiten te verzekeren tijdens operatie Deliberate Force.

Werelden apart

Over samenwerking tussen militairen en NGO's

mr. drs. C. Homan – generaal-majoor der mariniers*

INLEIDING

De Amerikaanse kolonel F.M. Lorenz, de juridisch adviseur van de Amerikaanse interventiemacht in Somalië, noemt als een van de *lessons learned* van deze operatie, dat militairen en niet-gouvernementele organisaties (NGO's) meer moeten leren samenwerken. 'Als we de militair de herkomst en de mogelijkheden van de T-72 tank kunnen leren', aldus de kolonel, 'dan moet het toch niet moeilijk zijn om hem ook te scholen in de missie en functies van humanitaire hulporganisaties'.¹

Deze wat mechanische benadering zal de 'werelden apart' van de militaire vredeshandhaver en civiele hulpverlener waarschijnlijk weinig tot elkaar brengen. Maar aan de andere kant verwijten sommige NGO-functionarissen dat militairen tijdens humanitaire operaties te veel de dictaten van hun politieke leiders opvolgen.² Dat laatste is echter niet zo verwonderlijk, want in een democratie als de onze is de krijgsmacht een instrument van de politiek en geen autonome entiteit die zelf haar doelstellingen en middelen bepaalt.

NIEUWE VEILIGHEIDSSITUATIE

Hoe dan ook, in de nieuwe veiligheidssituatie moeten militaire vredeshandhaver en civiele hulpverlener nu vaak samenwerken en zijn ze soms zelfs op elkaar aangewezen. Hieraan liggen de volgende vijf elkaar overlappende en elkaar versterkende ontwikkelingen ten grondslag:

* Mr. drs. C. Homan is directeur van het Instituut Defensie Leergangen.

Dit artikel is een bewerking van een inleiding die is uitgesproken bij de presentatie van het boek *Werelden apart? Militairen en burgers: vredeshandhavers en hulpverleners* (Redactie: Ted van Baarda en Jan Schoeman), Sdu Uitgevers, Den Haag, 1997.

1 F.M. Lorenz – 'Law and Anarchy', in: *Parameters*, Vol XXIII No 4, Winter 1993-94, U.S. Army War College, Carlisle PA, blz. 39.

2 R.M. Connaughton – 'Military Support and Protection for Humanitarian Assistance Rwanda April-December 1994', The Strategic and Combat Studies Institute, Staff College Occasional Paper No 18, Camberley, Surrey, 1996, blz. 16.

- In de allereerste plaats heeft het brede veiligheidsbegrip zijn intrede gedaan. Veiligheid had tijdens de Koude Oorlog een hoofdzakelijk militair karakter en stond in het teken van een specifieke dreiging. Met het wegvallen van de massale militaire dreiging hebben de economische, sociale, politieke en ecologische dimensies van veiligheid aan belang gewonnen. Het nieuwe veiligheidsbeleid, met een groeiende verwevenheid van problemen, vereist dan ook een goede coördinatie tussen de militaire en niet-militaire aspecten van veiligheid.

De Herijkingsnota met zijn streven naar 'ontschotting' is de codificatie van dit nieuwe brede veiligheidsdenken. Deze nota stelt dan ook dat de beheersing of beter nog het voorkomen van de hedendaagse conflicten, de inzet vergt van een breed scala van middelen. 'Hierbij komen', aldus de Herijkingsnota, 'de invalshoeken van de handhaving van de internationale rechtsorde, de veiligheid, de ontwikkelingssamenwerking en de vluchtelingenopvang bij elkaar'.³

In deze visie past de nieuwe - tweede - hoofdtak die de krijgsmacht in de Prioriteitennota van 1993 erbij heeft gekregen, namelijk die van crisisbeheersing. Een van de doeleinden die de regering in het kader van deze nieuwe taak met een eventuele inzet van Nederlandse militairen nastreeft, is de handhaving van de normen van het internationale recht, waaronder ook het optreden bij humanitaire noodsituaties valt.

Maar ook op het niveau van de Verenigde Naties valt een zekere ontschotting te constateren. Tijdens de Koude oorlog was duidelijk sprake van een scheiding tussen humanitaire politiek en veiligheidspolitiek. Dit kwam tot uiting in afzonderlijke clusters van enerzijds politieke en *peace-keeping* zaken en anderzijds mensenrechten en humanitaire activiteiten binnen de VN.

Na de Koude Oorlog heeft de relatieve consensus tussen de vijf permanente leden van de Veiligheidsraad ertoe geleid dat zij zich nu ook bezighouden met humanitair beleid. Tegen deze achtergrond is het dan ook niet verwonderlijk dat tegenwoordig zowel militairen als NGO's en wetenschappers, die zich voorheen bogen over ontwapening, mondiale veiligheid en conflictoplossing, nu tevens aandacht besteden aan humanitaire zaken.

- Een tweede belangrijke verandering is dat het traditionele interstatelijke conflict grotendeels het veld heeft geruimd voor het intrastatelijke conflict. Op drie uitzonderingen na (Irak-Koeweit, het voormalige Joegoslavië en Ecuador-Peru), speelden alle conflicten in de jaren negentig zich binnen de landsgrenzen van een soevereine staat af. Het SIPRI-jaarboek 1996 meldt dat er

³ De Herijking van het Buitenlands Beleid, ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag, september 1995, blz. 32.

in 1995 wereldwijd dertig gewapende conflicten waren, die elk meer dan duizend doden kostten.⁴ Al deze conflicten waren intrastatelijk. De slachtoffers vielen in deze conflicten vooral onder de burgerij.

Dit past overigens in een al jarenlang bestaande trend. Terwijl tijdens de Eerste Wereldoorlog van het totaal aantal doden nog negentig procent militair was, vielen er sinds de Tweede Wereldoorlog bij gewapende conflicten meer dan 23 miljoen doden te betreuren, waarvan negentig procent burger was.

- In de derde plaats is, in samenhang met het intrastatelijke conflict, een andere belangrijke verandering dat de onaantastbaarheid van het beginsel van niet-inmenging in de binnenlandse aangelegenheden van een land tot het verleden is gaan behoren. Legitieme inmenging geschiedde voor het eerst in april 1991, toen de Veiligheidsraad Resolutie 688 aanvaardde. Dit naar aanleiding van de ernstige schendingen van de mensenrechten tegen de Koerden in Noord-Irak.

Met andere woorden: niet-militaire bedreigingen van de internationale vrede en veiligheid, zoals ernstige schendingen van de mensenrechten, kunnen een militair optreden rechtvaardigen. Dat dit recht van bemoeienis geen onverdeelde succes is hebben Somalië, Rwanda en het voormalige Joegoslavië inmiddels aangetoond.

- Tegen de achtergrond van deze ontwikkelingen is in de vierde plaats het inzicht ontstaan dat er een relatie bestaat tussen ontwikkeling en veiligheid. Van belang is dat bij vele *failed states* niet zozeer de armoede de primaire achterliggende oorzaak is, maar een interne machtsstrijd. In de woorden van toenmalig wetenschapper J. Voorhoeve: 'de hoofdvoorwaarde voor ontwikkeling van een samenleving is politieke stabiliteit, vreedzame conflictoplossing en een rechtsorde die de leden ervan vertrouwen geeft in de toekomst'.⁵

Het gevolg is dat vredeshandhavers mandaten krijgen die verder gaan dan het traditionele idee van *peace-keeping*. Vredeshandhavers worden aldus steeds meer belast met de uitvoering van taken die steeds minder een typisch militair karakter hebben. Recente operaties hebben zulke uiteenlopende en complexe activiteiten omvat als assisteren bij het leiden van verkiezingen, verschaffen van humanitaire hulp, repareren van bruggen en wegen, ruimen van mijnvelden, ontwapenen van militia, repatriëren van ontheemde personen, herintegreren van voormalige militairen in het civiele leven, beschermen van mensenrechten en het bevorderen van democratie.

4 Margareta Sollenberg and Peter Wallensteen - 'Major armed conflicts', in: *SIPRI Yearbook 1996, Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford University Press, 1996, blz. 15.

5 J.J.C. Voorhoeve - 'Integratie van ontwikkelingsbeleid met buitenlandse politiek', *Internationale Spectator*, januari 1994, blz. 1.



Afb. 1 Vredeshandhavers verlenen medische hulp aan de bevolking
(Foto: sectie AVDKM)

Een markant voorbeeld hiervan is UNTAC in Cambodja. Bij deze vredesoperatie ging het om de uitvoering van een zevental componenten als onderdeel van het Verdrag van Parijs, dat voorzorg in een allesomvattende vredesregeling met een mensenrechten-, bestuurlijke, electorale, militaire, politie, repatriërings- en rehabilitatiecomponent.⁶

- Ten slotte heeft in de vijfde plaats onder invloed van het einde van de Oost-Westconfrontatie de groei van NGO's een sterke impuls gekregen.⁷ Voor wat humanitaire operaties betreft waren in Rwanda ongeveer tweehonderd NGO's werkzaam en in Haïti niet minder dan zo'n achthonderd.

De wereldgemeenschap kent momenteel meer dan vijftienduizend NGO's die activiteiten in drie of meer landen ontplooiën en hun financiën uit meer dan één land verkrijgen. Het verdwijnen van ideologische tegenstellingen heeft de

6 D.A. Leurdijk - 'Peace-building: een conceptuele terreinverkenning', in: *Wederopbouw en Vredesopbouw*, Stichting Maatschappij en Onderneming, SMO 96-4 Informatief, Den Haag, juli 1996, blz. 20-21.

7 Leon Gordenker & Thomas G. Weiss - 'Pluralising global governance: analytical approaches and dimensions', in: *Third World Quarterly*, Vol 16, No 3, 1995, blz. 357-388.

terughoudendheid van politici ten aanzien van NGO's aanzienlijk verminderd. Terwijl bijvoorbeeld contacten met NGO's in de Sovjet-Unie werden beschouwd als neo-imperialistische interventie, beschouwde het Westen op haar beurt deze contacten als communistische interventie.

Van belang is ook dat er, als gevolg van de herwaardering van de rol van de staat, NGO's zijn gekomen die juridisch gezien particulier zijn, maar veelal een publieke doelstelling nastreven.

WRIJVINGEN

Sinds vredeshandhavers en hulpverleners als gevolg van deze ontwikkelingen vaak in eenzelfde conflictsituatie opereren, is het gezien de verschillende culturen en doelstellingen niet verwonderlijk dat er soms wrijvingen ontstaan. Maar ook militairen en NGO's zelf kunnen vaak onderling verschillen. Zo is er bijvoorbeeld een wereld van verschil tussen de Amerikaanse marinier die met uitgebreide logistieke ondersteuning in Somalië voet aan wal zet en de Pakistaanse militair die slechts met honger en een geweer op het vliegveld bij Mogadishu landt. En over NGO's wordt wel eens gezegd dat ze slechts een ding gemeen hebben, namelijk dat ze allemaal verschillend zijn.

Maar los hiervan hebben vredeshandhaver en hulpverlener zo hun eigen oor- en vooroordelen over elkaar, waardoor vaak sprake is van 'werelden apart'.⁸ Zo vinden NGO's dat militairen over het algemeen slecht op de hoogte zijn van lokale omstandigheden en een korte-termijnperspectief hanteren. Bovendien zijn NGO's van mening dat de inzet van militairen veel hogere kosten met zich meebrengt.

Ook kan het samenwerken met militairen tot gevolg hebben dat de NGO's hun gepercipieerde onafhankelijkheid verliezen. Zo waren de vredesmachten in Somalië en het voormalige Joegoslavië uitermate impopulair bij de bevolking. In deze situaties lopen NGO's het gevaar dat hun geloofwaardigheid en reputatie door associatie met de vredesmacht schade lijdt.

Het personeel van NGO's en de militairen hebben vaak ook verschillende politieke en sociale achtergronden. Vele civiele hulpverleners hebben ambivalente gevoelens over militairen als bondgenoten en partners. Zij vereenzelvigen uniformen en wapens vaak met reactionaire krachten en vinden het moeilijk om te accepteren dat militairen ook wel eens idealistisch kunnen zijn. NGO's beschuldigen vredesmachten vaak ook van *role hunting* door als concurrenten op dezelfde markt te opereren.

⁸ John Mackinlay (ed) - *A Guide to Peace Support Operations*, The Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Brown University, Providence RI, 1996, blz. 114-119.

Maar militairen hebben uiteraard ook hun eigen beeld van NGO's. Zo hebben ze soms moeite met de theatrale aanpak van NGO's en hun grootschalig gebruik van de media. Ook de onafhankelijke en adviserende wijze van opereren van NGO's kan rommelig overkomen op de militair, die gewend is aan bevelsstructuren, hiërarchie en procedures. Bovendien kunnen de activiteiten van NGO's conflicteren met de missie en de veiligheid van vredesmachten in het conflictgebied. Bij militairen bestaat de vrees dat sommige NGO's extra taken kunnen genereren en daardoor bijdragen aan 'mission creep' door op korte termijn logistieke ondersteuning of bescherming te eisen vanwege een situatie waaraan de NGO's zelf debet zijn. Militairen vinden in dit verband dat NGO's soms twee gezichten vertonen: op het ene moment kritiseren ze hoogmoedig de vredesmachten en houden afstand en op het andere moment vragen ze om bescherming, zoals in Somalië en Rwanda.

Hoewel op deze beelden best het een en ander valt af te dingen, geldt in de realiteit echter onverminderd het Thomas-theorema dat zegt: *If men define situations as real, they are real in their consequences.*

AANBEVELINGEN

De vraag die uiteraard rijst is hoe deze werelden apart nu nader tot elkaar zijn te brengen. Een mogelijke basis voor een betere samenwerking tussen militairen en civiele hulpverleners vormt de gedragscode die door het Internationale Rode Kruis is opgesteld en inmiddels door meer dan vijftig NGO's is ondertekend, waaronder vele van de grootste internationale NGO's.⁹ Deze Code, die de werkbeginselen van NGO's standaardiseert, kunnen militairen hanteren als een bruikbare gids voor toekomstige samenwerking. De Code maakt namelijk duidelijk wat de militair van de NGO's kan verwachten.

In de gedragscode voor de Nederlandse militair die in het najaar van 1996 is gepubliceerd en die nu verder door de krijgsmacht delen wordt ingevuld, liggen in dit verband goede aanknopingspunten.¹⁰ Zo luidt gedragsregel 4 dat de militair als hij daartoe in staat is hulp verleent aan medemensen die in nood verkeren, ongeacht hun status of herkomst. Dit houdt onder meer de verplichting in om als de mogelijkheden daartoe aanwezig zijn hulp te bieden in nood-situaties, in vredes- en oorlogsomstandigheden, zowel binnen als buiten de landsgrenzen.

Gedragsregel 6 luidt dat de militair zich nauwgezet houdt aan nationale en internationale rechtsregels en respect toont voor zijn medemensen, ook wanneer die tot een ander volk behoren of een andere cultuur hebben. Dit vereist

⁹ Ibid, blz. 250-256.

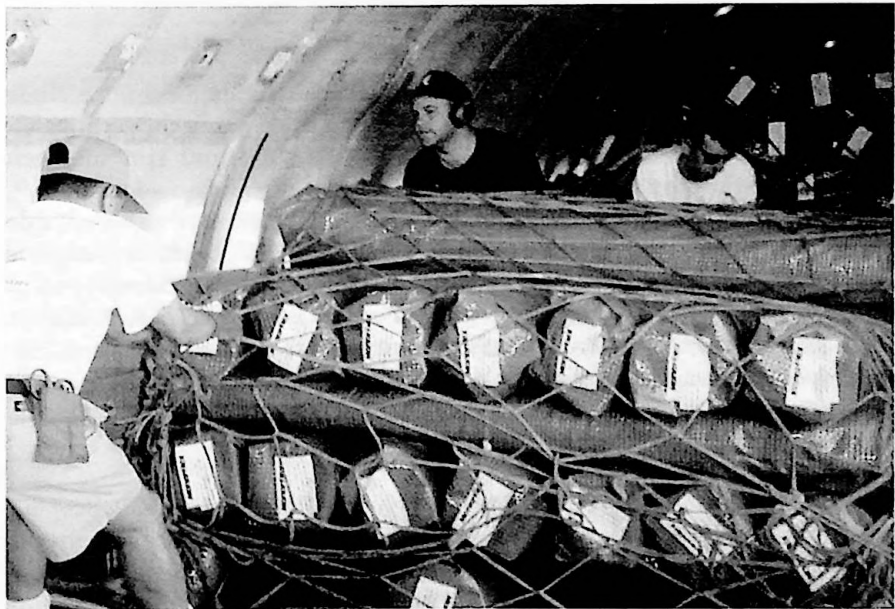
¹⁰ Zie: *Defensiekrant*, 14 november 1996, nummer 40, blz. 3.

onder meer kennis en naleving van het humanitaire oorlogsrecht en kennis van andere volkeren en culturen als voorwaarde voor het optreden in internationaal verband, in het bijzonder in het kader van vredesoperaties.

Voorts is van belang dat Defensie sinds 1 januari 1997 is overgestapt op een meer structurele en professionele aanpak van noodhulp, waaraan alle krijgsmachtdelen een bijdrage leveren. Defensie beschikt nu over een noodhulporganisatie die uit teams bestaat die in geval van nood op afroep beschikbaar zijn. De militairen die van deze teams deel uitmaken, verrichten normaliter een andere – verwante – taak binnen de krijgsmacht.

Naast een interservice noodhulpverkenningsteam bestaat de organisatie uit een commandogroep, een transporteenheid, een waterzuiveringseenheid, een medische eenheid, een beveiligingseenheid van mariniers en een KMAR-detachment. Het noodhulpverkenningsteam kent een reactietijd van 24 uur en bepaalt onder meer de daadwerkelijke behoefte aan noodhulp, legt contacten met nationale en internationale hulporganisaties, rapporteert aan het Defensie Crisisbeheersingscentrum en bereidt de komst voor van de humanitaire noodhulp.

Bovendien hebben het Nederlandse Rode Kruis en de Koninklijke Landmacht vorig jaar een intentieverklaring ondertekend om de contacten en



*Afb. 2 Hulptransport voor Rwanda van de Stichting Mensen in Nood
(Foto: Stichting Mensen in Nood)*

samenwerking tussen beide organisaties te intensiveren en uit te breiden. Onderzocht wordt op welke wijze het Rode Kruis aanvullende expertise kan leveren aan de militaire noodhulpteams. Andere mogelijkheden voor samenwerking die in de intentieverklaring worden genoemd, liggen op het gebied van de opleidingen – bijvoorbeeld het humanitair oorlogsrecht – en op het gebied van informatie-uitwisseling over organisatie, werkwijze, procedures, cultuur en kennis van elkaars mogelijkheden en onmogelijkheden bij de operationele taakuitvoering. Dit om tot een vlotte samenwerking onder crisissomstandigheden te kunnen komen. Ook het uitwisselen van personeel voor stageperiodes bij elkaars organisatie behoort tot de mogelijkheden die onderzocht worden.

Maar ook in de opleidingen bij de krijgsmacht krijgen de relevante aspecten van vredes- en humanitaire hulpoperaties steeds meer aandacht. Zo hebben op het Instituut Defensie Leergangen in de loopbaanopleidingen – naast het humanitair oorlogsrecht – onderwerpen als noodhulp, intercultureel management, ethiek, militair-politieke verhoudingen, et cetera zich een vaste plaats verworven. Daarnaast is er een module *peace-building* ontwikkeld waaraan ook NGO's deelnemen. En begin 1997 ging een op de praktijk gerichte module militair operationeel recht van start, waarin uiteraard ook het humanitair oorlogsrecht aan de orde komt.

SUBSTITUUT VOOR POLITIEKE ACTIE?

Twee onderwerpen op het gebied van humanitaire noodhulp mochten zich de laatste tijd op de opiniepagina's van de dagbladen in de aandacht verheugen. Dat zijn de kritiek dat humanitaire operaties een substituuat zijn voor een gebrek aan politieke wil en de discussie over onpartijdigheid en neutraliteit.¹¹

De politisering van humanitaire actie in Bosnië, Somalië en Rwanda – of de perceptie van politisering, wat hetzelfde effect sorteert – heeft de gangbare opvattingen over humanitaire hulp veranderd. Een fundamenteel punt van kritiek op de humanitaire operaties van de laatste jaren is dat in de politiek humanitaire operaties vaak worden gebruikt – of misbruikt zo men wil – als substituuat voor het maken van werkelijke politieke keuzes. Bovendien wordt humanitaire hulp soms als middel gebruikt bij politieke onderhandelingen en ondergeschikt gemaakt aan politieke doelstellingen.

¹¹ Adam Roberts – 'Humanitarian Action in War: Aid, Protection and Impartiality in a Policy Vacuum', *Adelphi Paper No. 305*, International Institute for Strategic studies, Oxford University Press, 1996, blz. 51-72.



Afb. 3 Lokale belangstelling voor vredeshandhavers
(Foto: sectie AVDKM)

Luid en duidelijk is de kritiek van VN-functionaris Sarooshi wanneer hij schrijft:

Het werk van het humanitaire hulpprogramma van de VN is gebruikt als een excuus voor het gemis aan een militaire interventie. Het voorzien in militaire ondersteuning voor het verstrekken van humanitaire hulp aan een behoeftige bevolking, maar de weigering om de verantwoordelijkheid te aanvaarden voor het beschermen van dezelfde mensen tegen moord, 'ethnic cleansing' en verkrachting, leidt tot een diepe morele crisis in het humanitaire werk. Bovendien zijn hulp en bescherming twee zijden van dezelfde medaille: respect voor de waardigheid en integriteit van het menselijk leven.¹²

De realiteit van onze huidige wereld is echter dat staten en internationale organisaties verschillende invalshoeken en beperkte belangen hebben ten aanzien van complexe conflicten, en het gemakkelijker is consensus te verkrijgen over humanitaire hulp dan over het voorschrijven van adequate politieke recepten.

¹² Ibid, blz. 62.

Nadat de tijdelijke euforie over de revitalisering van de Verenigde Naties enkele jaren geleden voorbij was, zien we zelfs een sterke renationalisering van de besluitvorming over de inzet van het militair apparaat. In de lijstjes met criteria die vele landen voor de inzet van militairen hebben ontwikkeld, staat onveranderlijk het nationaal belang bovenaan. En dat is een *fact of life*.

ONPARTIJDIGHEID EN NEUTRALITEIT

Over het andere onderwerp, het vraagstuk van onpartijdigheid en neutraliteit, is de laatste jaren vooral een discussie ontstaan tussen Artsen zonder Grenzen en het Rode Kruis. Het Rode Kruis meent dat de jarenlange ervaring in oorlogsgebieden heeft geleerd dat neutraliteit een voorwaarde is om activiteiten duurzaam uit te voeren.¹³ Het beschouwt neutraliteit daarbij niet als doel maar als middel. Het Rode Kruis mengt zich dan ook niet in de politieke controversen die rondom een conflict spelen. Daardoor is het voor het Rode Kruis mogelijk met partijen te onderhandelen over het naleven van de regels van het internationale recht, de kampen binnen te komen en families te herenigen. Het Rode Kruis biedt hulp en bescherming aan alle slachtoffers van gewapende conflicten, zonder onderscheid te maken naar nationaliteit, ras, geloof of andere criteria.

Tegen die achtergrond is het logisch dat het Internationale Rode Kruis de praktische keus maakt om zoveel mogelijk met de instemming van de betrokken partijen te werken. Immers, alleen op die manier kunnen groot-schalige activiteiten worden ontplooid (gebruik van vliegvelden, wegen en opslagruimtes, toegang tot gevangenkampen, et cetera). Ook is gebleken dat op deze manier de veiligheid van de hulpverleners zo goed mogelijk kan worden gegarandeerd. Hoewel daar, zoals gezegd, sinds enkele jaren veel op valt af te dingen.

Artsen zonder Grenzen heeft ook 'strikte neutraliteit en onpartijdigheid in de naam van universele medische ethiek' en 'complete onafhankelijkheid van alle politieke, economische en religieuze machten' in haar Charter staan. Sinds de burgeroorlog in Biafra heeft deze organisatie er echter nimmer een geheim van gemaakt criteria als 'toestemming van de autoriteiten' en 'onpartijdigheid' ter discussie te stellen.

¹³ Mw. J.W.H.M. van Sambeek - 'Opgeven neutrale hulp is heilloos', in: *NRC Handelsblad*, 11 januari 1997.

Een rapport van Artsen zonder grenzen uit 1995 merkt hierover op:

Tegenwoordig is een debat gaande tussen zij die geloven dat humanitaire actie zorg en troost moet brengen zonder de wortel van het kwaad aan de orde te stellen, en zij die geloven dat het verstrekken van hulp slechts het begin van humanitaire actie is. De eerste groep verwijst gemakshalve naar de humanitaire traditie zoals die belichaamd is in het Rode Kruis. Door zich achter dit soort intellectuele verwijzing te verschuilen, verwarren ze onpartijdigheid met blindheid.¹⁴

En bestuursvoorzitter J. de Milliano schreef onlangs dat strikte neutraliteit in de totale oorlogen zoals die zich in Afrika afspelen, niet langer zinvol is omdat zij niet durft te kiezen en daardoor ongewild kiest voor de sterksten en van de slachtoffers hun slaven maakt.¹⁵ Hulpverleners aan de poort van de 21-ste eeuw betekent daarom volgens De Milliano een dubbele keuze: namelijk kiezen voor de slachtoffers en een actieve keuze tegen hun onderdrukkers.

Hoewel De Milliano principieel grotendeels gelijk heeft, valt gezien het eerder geconstateerde gebrek aan internationale politieke wil, het standpunt van het Rode Kruis toch te prefereren. Anders dan Artsen zonder Grenzen lijkt het Rode Kruis veeleer een kosten-batenanalyse te maken van de relatie tussen strikte neutraliteit en de mogelijkheid hulpvragende mensen te bereiken. En om dit laatste gaat het uiteindelijk. Dat laat onverlet dat grove schendingen van mensenrechten onverwijld aan de kaak moeten worden gesteld.

KERNTAAK

De toenmalige voorzitter van de Amerikaanse chefs van staven, generaal Colin Powell, verklaarde enkele jaren geleden op de Harvard Universiteit:

Er bestaat voor krijgslieden geen grotere voldoening dan hun vaardigheden te gebruiken voor het verlichten van menselijk lijden in plaats van het vernietigen van leven.¹⁶

¹⁴ Françoise Bouchet-Saulnier – Humanitarian law: all bark but no bite, in: *Populations in Danger 1995*, A Medecins Sans Frontieres Report, London 1995, blz. 103.

¹⁵ J. de Milliano – 'Neutrale humanitaire hulpverlening moet kleur bekennen', in: *NRC Handelsblad*, 4 januari 1997.

¹⁶ Geciteerd in: Harry G. Summers, 'U.S. Participation in U.N. Peacekeeping Organizations', in: *Strategic Review*, Fall 1993, blz. 70.

Dit moge zo zijn en wordt van harte onderschreven, maar de kerntaak van de krijgsmacht is en blijft het in voorkomend geval kunnen uitoefenen van georganiseerd, maar beheerst geweld. Anders gezegd: het hoofddoel van een krijgsmacht is in wezen anti-humanitair, namelijk het doden van mensen op de meest efficiënte wijze die mogelijk is. In de meer abstracte woorden van C. von Clausewitz:

Oorlog is een daad van geweld teneinde de tegenstander te dwingen onze wil te doen.¹⁷

Een van de risico's van de deelname aan humanitaire en vredesoperaties is dan ook dat de militair als het ware demilitariseert en het specifieke karakter en de gevechtvaardigheden van zijn professie verliest. Generaal Michael Rose heeft dan ook al eens opgemerkt dat teveel *peace-keeping* slecht is voor de militair.

Aan de andere kant hebben recente vredesoperaties geleerd dat *combat-trained soldiers* benodigd zijn die in voorkomend geval gewapend kunnen reageren op onverwachte situaties. Bovendien heeft de krijgsmacht de middelen in huis voor internationale noodhulpverlening, is flexibel en mobiel en beschikt over goed opgeleide en getrainde militairen, die gewend zijn in een internationale omgeving te werken.

Het is echter goed ten slotte nog eens te benadrukken dat overeind blijft dat de activiteiten van Defensie altijd complementair en tijdelijk van aard zullen zijn. Van inzet van de krijgsmacht bij humanitaire hulpverlening zal dan ook slechts sprake zijn onder omstandigheden waarin hulporganisaties voor het uitvoeren van hun taak aanvulling behoeven.

Het in die situatie onbenut laten van beschikbare capaciteit is niet alleen onverstandig maar zelfs immoreel, en is aan het publiek moeilijk uit te leggen. En wat die werelden apart betreft: een huwelijk uit liefde zal het nooit worden, maar ook verstandshuwelijken hebben in het verleden hun waarde bewezen.

¹⁷ Carl von Clausewitz – *On War*, edited and translated by Michael Howard and Peter Paret, Princeton University Press, Princeton NJ, 1976, blz. 75.

Aanvaardbare risico's

Redactie Militaire Spectator

Sinds 1990 wordt door Nederland in toenemende mate deelgenomen aan internationale vredes- en crisisbeheersingsoperaties. Hierdoor neemt het aantal veteranen, gewezen militairen die hebben gediend onder oorlogs- of overeenkomstige omstandigheden, toe. Door de stress waaraan militairen tijdens een uitzending blootstaan, kunnen na afloop op korte maar ook op lange termijn (bijvoorbeeld na het verlaten van de dienst), aanpassings- of verwerkingsproblemen optreden, waardoor zij behoefte hebben aan zorg. Voor de gezinsleden van militairen kan de uitzendperiode zelf een belasting hebben gevormd. Maar ook kunnen eventuele aanpassings- en verwerkingsproblemen van de veteraan belastend zijn, waardoor ook gezinsleden mede behoefte aan zorg kunnen hebben.

Om inzicht te verkrijgen in de zorgbehoefte van veteranen en hun gezinsleden, en in de eisen waaraan een adequate zorginstantie zou moeten voldoen, heeft het ministerie van Defensie in 1996 opdracht gegeven voor een onafhankelijk onderzoek door de Vrije Universiteit (VU) te Amsterdam. Dit onderzoek sluit nauw aan bij eerder onderzoek onder oudere veteranen van de Tweede Wereldoorlog, het voormalig Nederlands-Indië en Korea alsmede onder hun partners.

Het onderzoek van de VU is krijgsmachtbreed gehouden onder veteranen (en hun gezinsleden) die sinds 1975 hebben deelgenomen aan vredes- en crisisbeheersingsoperaties. Het onderzoeksrapport is op 22 mei 1997 aangeboden aan de staatssecretaris van Defensie. De 3496 respondenten namen deel aan een breed scala van operaties. De grootste groepen die in het onderzoek waren vertegenwoordigd, zijn veteranen van UNPROFOR, UNIFIL, en UNTAC.

Tijdens deze uitzendingen liep – aldus het rapport – bijna de helft van de veteranen direct persoonlijk gevaar. Daarnaast waren velen getuige van menselijk leed en ervoeren zij dat zij onvoldoende mogelijkheden hadden om in te grijpen. Desondanks kijken veel veteranen met een 'goed gevoel' terug op de uitzending. Zij vinden dat zij volwassener zijn geworden, dat hun horizon is verbreed of dat zij zelfstandiger zijn geworden. Opvallend is dat deze positieve aspecten van de uitzending in mindere mate gelden voor de gezinsleden. Veel veteranen (79 procent) rapporteerden geen verwerkingsproblemen. Zo'n 4 tot 5 procent van de veteranen rapporteerden zodanige verwerkingsproblemen dat gesproken kan worden van een Post Traumatische Stress Stoornis (PTSS).

Meer PTSS-symptomen kwamen voor bij veteranen die zich tijdens de uitzending machteloos hadden gevoeld, die de uitzending aangrijpend hadden gevonden en de volgende situaties hadden meegemaakt: afwijzing door plaatselijke bevolking, onder schot worden gehouden, en gijzeling van collega's uit de eigen eenheid.

Door de minister van Defensie en de Kamer is een toetsingskader afgesproken waaraan moet zijn voldaan alvorens Nederlandse eenheden worden gestuurd naar een uitzendgebied. Een van de criteria is het begrip 'aanvaardbare risico's'. De indruk bestaat dat hierbij tot nu toe meer gelet werd op het risico van lichamelijk letsel dan op psychisch letsel. De resultaten van het onderzoek van de VU tonen wederom aan dat na afloop van elke crisisbeheersingsoperatie een deel van de militairen psychisch letsel heeft opgelopen. Hoe minder er in Nederland bekend is over een uitzendgebied en hoe minder informatie de militairen en hun gezinsleden vooraf krijgen (politiek, maatschappelijk en cultureel) des te moeilijker de aanpassing in het uitzendgebied geschiedt.

Hoewel is vastgesteld dat er ongeacht de situatie tijdens een crisisbeheersingsoperatie militairen zullen terugkeren met psychische verwerkingsproblemen, is er geen pleidooi gewenst voor het niet meer uitzenden van Nederlandse militairen. Risico's zijn nu eenmaal verbonden aan de militaire professe. Wel heeft een uitzendend land de verplichting om er alles aan te doen de risico's zo laag mogelijk te houden, te beginnen in de besluitvormingsprocedure die tot uitzending leidt.

Als wij de onderzoeksresultaten van de VU en van andere Nederlandse onderzoeken vergelijken met de resultaten die in andere landen worden gerapporteerd, dan valt op dat het aantal militairen/veteranen dat rapporteert dat zij zodanige verwerkingsproblemen heeft dat kan worden gesproken van een PTSS, in Nederland over het algemeen lager is dan in andere landen. Dit wordt mogelijk mede veroorzaakt door het feit dat Nederland het uitgebreidste personeelszorgprogramma (voor, tijdens en na uitzending) heeft, in vergelijking met de andere landen.

Toch blijkt uit het onderzoek van de VU dat er op vele terreinen nog verbeteringen mogelijk zijn bij de zorgverlening binnen Defensie. Een nadrukkelijk besef van de risico's op psychische verwerkingsproblemen lijkt op basis van de onderhavige onderzoeksresultaten gewenst. Tenslotte valt het op dat de meeste veteranen negatief oordeelden over de erkenning die zij nu ervoeren van de media, de politiek en de samenleving.

Tot nu toe zijn wij vrij neutraal en afstandelijk ingegaan op de psychische risico's die verbonden zijn aan uitzendingen. Zeker bij de besluitvorming over zulke belangrijke zaken als een uitzending is een zekere distantie gewenst en nodig. Toch verdient het voor een beter begrip aanbeveling om ook kennis te nemen van de geschriften die een beter zicht bieden op de oorzaken en met name ook op de gevolgen van psychische verwerkingsproblemen. Wij doelen

dan niet op de theoretische handboeken maar op die boeken waarin individuen hun persoonlijke en emotionele belevenissen hebben weergegeven. Met enkele voorbeelden zullen wij dit proberen duidelijk te maken.

Zo vertelt E. Jellema in *First-in* over zijn ervaringen voorafgaand aan en tijdens de ontplooiing van zijn compagnie in de enclave Srebrenica.¹ Met name de onzekerheden en onbekendheden komen hierin aan de orde. Aanvankelijk zou de eenheid in Cambodja worden ingezet, vervolgens moest rekening worden gehouden met een inzet in voormalige Joegoslavië, hetgeen tot gevolg had dat de eenheid in korte tijd moest leren omgaan met pantservoertuigen. Jellema beschrijft vervolgens de onzekerheid over de plaats waar de eenheid in het voormalige Joegoslavië zou worden ingezet. Uiteindelijk werd het Srebrenica, waar ze een Canadese eenheid aflostten. Overigens valt uit de beschrijving van Jellema ook op te maken dat er gegeven alle onzekerheden, elke keer weer op een professionele wijze op gereageerd is.

Veel persoonlijker wordt G. Wondergem in *Je komt anders terug* in de beschrijving van zijn belevenissen als waarnemer in het voormalige Joegoslavië.² Hoe hij af en toe door het oog van de naald is gekropen en hoe zijn gevoelens van machteloosheid invloed hebben gehad op zijn denken en doen. 'Je komt anders terug' is een uitspraak die niet vaak genoeg kan worden benadrukt.

Welke gevolgen de psychische verwerkingsproblemen kunnen hebben, beschrijft F. Mentink-Heshusius in *De plicht tot hulp*, dat gaat over de PTSS bij een Nederlandse VN-militair die als officier bij UNIFIL in Libanon heeft gediend.³ Op integere wijze wordt de ontwrichting van het bestaan van een beroepsmilitair beschreven door zijn echtgenote.

Nog iets verder gaat R. de Vos in *Alleen kinderen huilen*.⁴ In zijn persoonlijk relaas over zijn ervaringen voor, tijdens en met name ook na de uitzending naar Libanon blijkt dat sommige militairen zo kunnen veranderen dat zij terug in Nederland de situatie niet meer aan kunnen. Heel vaak pasten de gedragingen en ideeën die sterk door de Libanonperiode waren beïnvloed, niet meer bij het gedrag dat in Nederland als normaal werd ervaren.

1 E. Jellema en C. Klep – *First-in*. Sdu Uitgevers, Den Haag (1996).

2 G. Wondergem – *Je komt anders terug*. Thesis Publishers, Amsterdam (1993).

3 F. Mentink-Heshusius – *De plicht tot hulp*. Thesis Publishers, Amsterdam (1993).

4 R. de Vos – *Alleen kinderen huilen*. Uitgeverij Début, Rijswijk (1997).

Na zijn terugkeer zag De Vos hoe velen van hen vereenzaamden en sommigen langzaam over de rand gleden. Relaties eindigden omdat mensen elkaar niet meer begrepen. Soldaten kwamen in de gevangenis terecht omdat de psychische problemen tot niet beheersbare agressiviteit dan wel tot alcohol- en drugsverslaving hadden geleid. Ook beschrijft hij dat drie veteranen na de uitzending een eind aan hun leven hebben gemaakt.

Het boek van De Vos is geen aanklacht tegen de toenmalige Nederlandse regering, maar beschrijft hoe een dienstplichtige groepscommandant zijn uitzending en de periode na de uitzending emotioneel heeft beleefd. Hopelijk dragen het rapport en de genoemde boeken er wel toe bij dat als er afwegingen moeten worden gemaakt voor een nieuwe inzet van militairen in het buitenland, ook de psychische risico's voor militairen in de besluitvorming op de juiste wijze zullen worden meegenomen. Mensen kunnen ernstig gewond raken zonder dat er fysieke schade zichtbaar is.

ECMM onder Nederlands voorzitterschap

R. Groot – brigade-generaal der genie*

INLEIDING

De recente geschiedenis van het voormalige Joegoslavië vormt de aanleiding voor het werk van de *European Community Monitor Mission* (ECMM). Diepgaande etnische rivaliteit, die al dateert uit de zesde eeuw, toen Servische en Kroatische stammen uit het oosten de Balkan binnenvielen, stortte het land in een ongekend wrede onderlinge oorlog en leidde tot volledige desintegratie. Europa was ontzet over de gevolgen.

Hoewel oorlogen niet vreemd waren in dit gebied, bestond het idee dat onder Josip Broz (Tito) de nationalistische en etnische ideeën voldoende onderdrukt waren. Het tegendeel bleek waar. Na de dood van Tito in 1980 en de opkomst van nieuwe democratieën in Oost-Europa kwamen de gebeurtenissen in een stroomversnelling, die leidden tot een openlijke oorlog in 1991.

Binnen het raamwerk van de toenmalige Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (CVSE) besloten de lidstaten van de Europese Unie en de Joegoslavische deelrepublieken op 7 juli 1991 tot de instelling van de ECMM met de Overeenkomst van Brioni. Dit verklaart niet alleen de naam, die ondanks de oprichting van de Europese Unie hetzelfde is gebleven, maar ook de deelname van een aantal OVSE-landen (Organisatie van Vrede en Samenwerking Europa) – ook die organisatie veranderde van naam. Zo maken ook Slowakije, Noorwegen en binnenkort Bulgarije deel uit van de missie.

Mandaat

Het mandaat van de ECMM is evenals de missie zelf uniek. *Memoranda of Understanding* (MOU's) met de verschillende landen uit voormalig Joegoslavië werden getekend, die in tegenstelling tot mandaten van de Verenigde Naties niet in tijd begrensd zijn. Bovendien werd een missie in het leven geroepen, bestaande uit militairen, ambtenaren en diplomaten, die niet alleen bleek te functioneren, maar dat zelfs zo goed deed dat zij nog steeds bestaat en dagelijks rapporteert over het inzetgebied.

* Brigade-generaal Groot was van 4 november 1996 tot 1 juli 1997 werkzaam bij de ECMM, waar hij gedurende het Nederlands voorzitterschap van de Europese Unie de functie van Plaatsvervangend Hoofd van de Missie voor Operationele Zaken vervulde.



Afb. 1 Inzetgebied van de ECMM

Het eerste MOU werd getekend met de autoriteiten van het toenmalige Joegoslavië en de vertegenwoordigers van de republiek Kroatië en de republiek Slovenië op 13 juli 1991, teneinde de confrontatielijn te stabiliseren, wegen open te houden, de uitwisseling van gevangenen te bewerkstelligen en de terugtrekking van het Joegoslavische Nationale Leger (JNA) waar te nemen.

Later werden MOU's getekend voor het toezicht op het staakt het vuren in Kroatië en om een uitbreken van vijandelijkheden in Bosnië-Herzegovina te voorkomen. Tot het voorjaar van 1992 was de ECMM een van de weinige internationale organisaties in het gebied en was belast met een klassieke militaire waarnemingsopdracht.

Hoofdkwartier

Het hoofdkwartier bevond zich in Zagreb in een hotel in een van de buitenwijken van de stad, het inmiddels legendarische 'Hotel I'. De toenmalige Nederlandse brigade-generaal J.C. Kusters was een van de grondleggers van de organisatie. Besloten werd om in het wit te opereren en de eerste voertuigen van de ECMM waren bij gebrek aan beter gehuurde witte taxi's. Nu, wederom tijdens de Nederlandse 'Presidency', is sprake van een internationale organisatie van circa 340 'monitors' uit zestien verschillende landen, ondersteund door circa 170 lokale medewerkers en werkzaam in vier verschillende landen.

Het hoofdkwartier bevindt zich thans in Sarajevo. De aard van de werkzaamheden van de missie is van een strikt militaire veranderd in een politiek-militaire, waarbij over een breed scala van onderwerpen wordt gerapporteerd.

In dit artikel wil ik graag ingaan op een aantal aspecten van de ECMM gedurende het Nederlandse voorzitterschap en een perspectief voor de toekomst schetsen.

VOORBEREIDING

De voorbereiding op het Nederlandse voorzitterschap gedurende het eerste half jaar van 1997 begon in het voorjaar van 1996. Een verkenningsgroep van het ministerie van Defensie en het ministerie van Buitenlandse Zaken ging naar Zagreb om de sleutelfuncties van de organisatie te analyseren.

Uiteindelijk werd in nauw overleg met de Operationele Staf van de Bevelhebber der Landstrijdkrachten (BLS) een lijst van 54 functies opgesteld die door Nederland moesten worden bezet, naast de 17 monitor-functies die op reguliere basis werden vervuld.

In juli 1996 vond een tweede verkenning plaats door de *Head of Mission*, ambassadeur Daan Willem Everts, met een deputatie van de beide departementen ter voorbereiding op de finale besluitvorming en parlementaire



*Afb. 2 Een ECMM-team op bezoek bij UNTAES-checkpoint in Oost-Slowakije
(Foto: R. Groot)*

instemming met de Nederlandse bijdrage. Aardig om te vermelden is het hectische diner met onder andere Ed van Thijn, Joanna van Vliet, woordvoerder van de OVSE, en Pieter Feith, politiek adviseur van C-IFOR, waarover Van Thijn in zijn dagboek schrijft. 'M' en 'K' moesten onmiddellijk worden opgepakt en naar Scheveningen afgevoerd, daar waren de meeste aanwezigen het over eens. Het was een schande dat dit niet reeds gebeurd was. Alleen de vraag wie dit dan wel moest doen, bleef helaas onbeantwoord. Het meest nuchter over de zaak was overigens Van Thijn zelf.

Na de opleidingen in Nederland namen diplomaten en militairen op 1 januari 1997 de functies over van hun Ierse voorgangers om het Nederlandse voorzitterschap te starten. In vergelijking met andere landen was de Nederlandse voorbereiding op de missie zeer goed. Ons opleidingspakket van de School voor Vredesmissies en het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen is uitgebreid en afgewogen. Ik wil ervoor pleiten dat ook andere nationaliteiten hier meer gebruik van kunnen maken!

De ECMM beschikt overigens ook over een opleidingsprogramma, maar dat is specifiek gericht op de lokale omstandigheden waaronder men komt te werken.

PERSONELE CONTINUÏTEIT

Een van de direct in het oog springende problemen waarmee Nederland werd geconfronteerd, was de volksverhuizing die rond de jaarwisseling plaatsvond. Niet alleen de *hand-over* van de 'Presidency', maar ook de rotatiedata van andere landen liggen rond januari en juli. Dit heeft ongewenste effecten, die zich nog sterker 'in het veld' dan op het hoofdkwartier laten voelen. Een serie maatregelen binnen de ECMM-organisatie, die onder meer de opvang- en inwerkperiode betreffen, verzachten de pijn weliswaar, maar de problematiek blijft bestaan. Ik ga hier wat dieper op in vanwege de Nederlandse benadering, die verschilt van andere landen.

Het Verenigd Koninkrijk, Italië en de Bondsrepubliek Duitsland zijn bijvoorbeeld landen die hun 'monitors' door middel van verlengbare contracten gedurende enige jaren uitzenden. Hierdoor beschikken deze landen over een geldige expertise en komt hun beleid de continuïteit bij de ECMM ten goede. Nederland hanteert een uitzendtermijn van zes maanden en houdt daar redelijk strak aan vast. Niet star overigens, want als er een operationele behoefte bestaat of vanwege individuele persoonlijke omstandigheden wordt hiervan incidenteel afgeweken.

1 Ed van Thijn - *Stemmingen in Sarajevo. Dagboek van een waarnemer*. Van Gennep, Amsterdam, 1997.

Deze termijn van zes maanden verhindert echter dat Nederlanders buiten het 'voorzitterschap' op sleutelposities komen. Nationaal zijn er verschillende oplossingen mogelijk: uitzending van beroepsmilitairen na hun FLO (de Duitse oplossing), een verlenging van de uitzendtermijn bij de ECMM, de uitzending van reserveofficieren, et cetera. Wil Nederland bijdragen aan een verbeterde personele continuïteit bij de ECMM en ook sleutelposities bezetten, dan is een nader onderzoek naar een specifiek ECMM-beleid gewenst.

Op basis van mijn eigen ervaringen wil ik opmerken dat het Nederlands beleid goed is en tot weinig resocialisatieproblemen leidt, in tegenstelling tot andere landen, die hiermee wel degelijk te kampen hebben.

De continuïteitsproblematiek bleek helemaal evident bij de overgang van het Nederlandse naar het Luxemburgse voorzitterschap (gedurende de tweede helft van 1997). Op slechts een paar functies na werd rotatie 1 van de ECMM-Compagnie vervangen door rotatie 2. De continuïteit bij Buitenlandse Zaken beperkte zich tot ambassadeur D.W. Everts.

HET PRODUCT VAN DE ECMM

De sterkte van de ECMM ligt zonder meer in de feitelijke en onpartijdige rapportages, die onafgebroken dagelijks naar de Europese hoofdsteden en andere internationale organisaties worden verstuurd. Naast de dagelijkse rapportages, de zogenaamde *Daily Monitoring Activity Reports* (DMA-reports) worden er wekelijkse rapportages en speciale rapporten opgesteld. Om een idee te geven van deze speciale rapporten volgt hierna een overzicht van de eerste paar maanden van 1997.

Het mag duidelijk zijn dat een complex analyseproces ten grondslag ligt aan de rapportages. In wezen is er sprake van een marktmechanisme, waarbij de ECMM klantgericht opereert. Zo wordt eerst de informatiebehoefte van de hoofdsteden gepeild en vormen verklaringen van de *Steering Board* van de *Peace Implementation Council*, zoals na de bijeenkomst in Sintra op 30 mei jl., een leidraad voor de rapportages. Vervolgens worden er vanuit het hoofdkwartier van ECMM politieke richtlijnen opgesteld die worden 'vertaald' in operationele opdrachten aan de teams. Daarna wordt er door de teams, die bestaan uit ten minste twee monitors van verschillende nationaliteit, met een chauffeur en een tolk, bericht over de politieke situatie, de veiligheidssituatie, de economische situatie, de mensenrechtensituatie, de vluchtelingensituatie, verkiezingen, kortom het brede scala dat ik aangaf in mijn inleiding.

De circa vijfendertig teamrapporten die dagelijks binnenkomen op het hoofdkwartier worden vervolgens door ervaren diplomaten, jonge analisten, humanitaire en economische specialisten en officieren van de *Political and Infor-*

- 240197 – United Police Force of Mostar
- 290197 – Brcko arbitration a review of problems and positions
- 300197 – The future of ECMM in Croatia
- 050297 – ECMM in Croatia in 1997 and beyond
- 070297 – Background note on the relocation of HQ ECMM to Sarajevo
- 070297 – Kosovo
- 130297 – Political parties in Croatia and the municipal and country elections
- 130297 – Political unrest following second round of local elections in Serbia on 17 Nov. 1996
- 180297 – The Brcko arbitration tribunals interim decision: first reactions and comments
- 250297 – Serb and Croatian political representations for elections in Eastern Slavonia
- 050397 – Political and security situation Albania
- 060397 – The current situation in the FYROM
- 270397 – Internal relationship between the Bosnian Croats, spring 1997
- 270397 – Municipal boundaries in Bosnia and Herzegovina. A review of the political battle in the Federation
- 010497 – Continuity of personnel in ECMM
- 040497 – FRY-RS agreement signed 28 February 1997
- 110497 – Croatian policies concerning Serb returnees to former sectors North, South and West
- 150497 – Papal visit to BiH 12-13 April 1997
- 240497 – Anniversary visit of Metropolitan Jovan to the orthodox clergy in Croatia from 9 to 10 April 1997
- 280497 – Return of refugees and displaced persons to BiH

Afb. 3 ECMM-rapportages januari - april 1997

mation Division geanalyseerd en verwerkt in het DMA-rapport, een dagelijks terugkerend proces.

Niet onvermeld mag blijven dat de ECMM in buitengewone omstandigheden teamrapporten rechtstreeks naar de hoofdsteden stuurt. Dit gebeurde onder meer in maart en april 1997, toen na betogingen in Vlora en Tirana in Albanië een complete anarchie ontstond. Als enige internationale organisatie bleef ECMM in dit land en rapporteerde dagelijks over de ontwikkelingen.

Alle rapporten worden opgeslagen in een database, die hierdoor een unieke bron vormt voor historisch onderzoek, achtergrondanalyses en dergelijke. Deze database is toegankelijk voor de hoofdsteden van de lidstaten van de EU



Afb. 4 Vukovar, vijf jaar na de beschietingen
(Foto: R. Groot)

en internationale organisaties, zoals het *International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia*.

Ten slotte ontleent de ECMM ook haar waarde aan preventieve diplomatie door de presentie op zich. De duidelijk witte voertuigen en nog steeds in het wit geklede monitors bewijzen op lokaal niveau hun grote waarde. Het kan 'andersdenkenden' ervan weerhouden vluchtelingen te intimideren, of ontheemden in hun terugkeer te belemmeren en zo meer.

De ECMM opereert niet in een vacuüm. Alleen al in Sarajevo zijn meer dan tweehonderd(!) internationale organisaties werkzaam. Met een aantal van deze organisaties werkt de ECMM zeer nauw samen. Op het gebied van *emergency planning*, met inbegrip van evacuatieplannen, zijn tijdens het Nederlandse voorzitterschap afspraken gemaakt met UNTAES in Kroatië, SFOR in Bosnië-Herzegovina en de MNPF in Albanië.

Zowel in Kroatië als in Albanië werken ECMM en de OVSE samen in de waarneming van verkiezingen en vullen beide organisaties elkaar waar mogelijk aan. In Bosnië-Herzegovina wordt tevens samengewerkt met het *Office of the High Representative* (OHR) onder leiding van Carlos Westendorp. Zijn voorganger Carl Bildt begon elke dag met het doornemen van de ECMM-rapportages en verschillende malen riep OHR de hulp in van de ECMM.

De basis voor de samenwerking is telkenmale reciprociteit, behoud van het onpartijdige karakter van de ECMM en steunverlening binnen de operationele capaciteit van de organisatie. Dit lijkt allemaal voor de hand liggend, maar tot voor kort had OVSE nog een 'schuld' bij de ECMM van meer dan een miljoen gulden en overvragen internationale organisaties de ECMM geregeld.

Soms is dit anekdotisch, zoals in het geval van diverse Europarlementariërs, die zonder blikken of blozen de gehele ECMM-capaciteit in Albanië voor zichzelf ter beschikking wilden vragen om de verkiezingen aldaar waar te nemen.

De samenwerking met andere internationale organisaties is meestal vastgelegd in een MOU of een *Exchange of Letters*, teneinde dit soort situaties te voorkomen.

Niet onbesproken mag blijven de moeizame coördinatie tussen de internationale organisaties. Zowel op het gebied van de hulpverlening, als dat van waarneming vindt naar mijn mening duplicatie plaats. Niet zozeer de grote organisaties, maar juist de kleine zijn hier debet aan. Deze kleine organisaties opereren vaak *high profile* en willen graag 'scoren' voor hun achterban. De ECMM-monitors rapporteren geregeld over dergelijke situaties, waarbij afspraken niet worden nagekomen en coördinatie ernstig wordt bemoeilijkt.

Uit eigen ervaring kan ik een voorbeeld noemen van een school in Bihac, gebouwd met gelden van *United States Agency for Infrastructural Development* (USAID), die jammer genoeg in het verkeerde dorp stond. De kinderen gingen in een ander dorp naar school en maakten daar gebruik van een keuken, voor de lessen wel te verstaan, behorend bij een kapotgeschoten schoolcomplex. Uit navraag bleek dat men gewoon tegen beter weten in had gehandeld, ondanks het advies van onder meer UNHCR om de school ergens anders te bouwen. De Amerikanen wilden echter per se een Kroatische school in een Bosnisch dorp, terwijl de bevolking hier niet over peinsde!

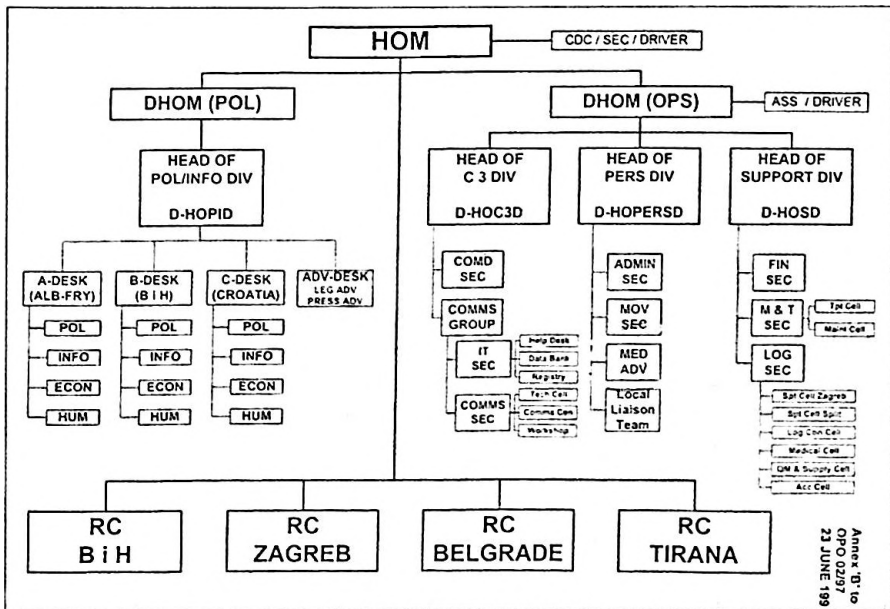
In haar rapportages is de ECMM alert op hetgeen reeds door anderen wordt gedaan. Zo houdt UNHCR zich expliciet bezig met vluchtelingen, SFOR rapporteert over de militaire situatie, et cetera. Vaak is het echter alleen de ECMM die verschillende zaken met elkaar in verband brengt en daarover rapporteert.

Als voorbeeld wil ik noemen *Demining Programmes*, wederopbouw van de infrastructuur en het op gang brengen van de lokale economie, waarover de ECMM integraal verslag uitbrengt.

DE ORGANISATIE VAN DE MISSIE

Ogenschijnlijk lijkt ECMM als een lijn-staforganisatie met vier niveaus georganiseerd: het hoofdkwartier, de regionale centra, de coördinatiecentra en de teams. De praktijk is evenwel anders. De sturing vindt plaats door het land dat het voorzitterschap van de Europese Unie heeft.

Tijdens het Nederlands voorzitterschap was daartoe een aparte stuurgroep ECMM ingesteld. ECMM-aangelegenheden worden op Europees niveau besproken in de *Ad Hoc Working Group on the Former Yugoslavia* van de EU in Brussel. In de missie zelf zijn de deelnemende landen vertegenwoordigd door hun *Head of Delegation* (HOD), die wekelijks onder leiding van de *Head*



Afb. 5 Organisatie van de ECMM-staf

of Mission (HOM) bijeenkomen. Zo ontstaat een diffuus netwerk waarin de besluitvorming plaatsvindt.

Onder het Nederlandse voorzitterschap is de organisatie van het hoofdkwartier grondig herzien en zijn verschillende elementen samengevoegd vanuit de operationele en de logistieke divisie. De kern wordt gevormd door de *Political and Information Division* waar de productie van de rapportages plaatsvindt. De *C3-division*, de *Support-division* en de *Personnel-division* zijn hier als het ware omheen gegroepeerd. De omvang is bewust zo klein mogelijk gehouden en bedraagt circa vijftig personen minder dan het voormalige hoofdkwartier in Zagreb.

Ook naar de organisatie te velde is nadrukkelijk gekeken, met name naar de verschillende niveaus en de mogelijkheden om het aantal niveaus te reduceren. Besloten is om voorshands de niveaus zoals deze bestaan aan te houden.

Vaak genoeg heb ik de vraag gekregen of een organisatie met circa 340 man niet topzwaar is met 'slechts' vijfendertig teams in het veld. Hierop wil ik graag reageren met een korte analyse van de productie.

Op alle niveaus wordt informatie ingewonnen: door de teams op lokaal niveau (gemeenten), door de coördinatiecentra op regionaal niveau (provincies) en door de regionale centra op landelijk niveau. Op het hoofdkwartier worden de contacten onderhouden op ministerieel en ambassadeursniveau. Hierdoor zijn er veel meer mensen betrokken bij het informatie-productieproces dan men op het eerst gezicht zou denken. In de realiteit zijn circa 200 personen bezig met de productie en circa 140 met de ondersteuning. In vergelijking met uitgezonden militaire eenheden waar de verhouding ongeveer *fifty-fifty* is, is de ECMM een slanke organisatie.

Omstandigheden

Wat geen enkel organogram laat zien, zijn de omstandigheden waaronder men moet werken. Op dit aspect wil ik graag nadrukkelijk wijzen, omdat de ECMM, in tegenstelling tot andere organisaties, zo wijd vertakt is en de lokale omstandigheden erbarmelijk kunnen zijn.

Als voorbeeld wil ik noemen de teams in Albanië, waarvan één team gegijzeld is geweest, twee teams beroofd zijn en één team beschoten is. Een ander voorbeeld zijn de ECMM-teams die regelmatig betrokken zijn bij de opening van massagraven. De relatieve luxe van het hoofdkwartier is beslist niet representatief voor de daadwerkelijke ECMM-organisatie!

DE TOEKOMST VAN DE ECMM

Een toekomstperspectief kan niet worden gegeven zonder in te gaan op de verwachtingen ten aanzien van de landen waar de ECMM opereert. In dat opzicht ben ik niet optimistisch gestemd.

Kroatië

In Kroatië bestaat de nadrukkelijke wil om bij Europa te behoren. Zodoende heeft de EU een dwangmiddel bij de hand, maar mijn ervaring leert dat de afstand tussen de regering en lokale autoriteiten wel heel erg groot is. Lokaal worden terugkerende Serviërs lastiggevallen, uit hun huizen gezet, en dergelijke.

Zowel in Oost-Slavonië als in de voormalige Krajina is de situatie nog lang niet genormaliseerd. Het land wordt nog steeds gedomineerd door Franjo Tudjman en zijn trouwe partijgenoten van de HDZ, de grootste Kroatische politieke partij. Formeel is er sprake van democratie, maar de praktijken op de werkvloer doen verdacht veel aan vroeger denken, zoals ik zelf verschillende malen heb kunnen constateren.

Tegen deze achtergrond is een internationale presentie in het gehele land zeer gewenst. De ECMM kan met haar aanwezigheid en gezien haar grote kennis en ervaring aan deze presentie een substantiële bijdrage leveren met het thans aanwezige RC -Zagreb. Of de EU bereid is tot een kwantitatieve uitbreiding, zoals gewenst door UNTAES, is voor mij een open vraag. De ECMM heeft naar mijn mening nog minstens drie jaar werk, voordat de situatie zodanig is genormaliseerd dat het monitoren kan worden beëindigd.

Bosnië-Herzegovina

Over Bosnië-Herzegovina ben ik zelfs pessimistisch gestemd. In de toenadering tussen Bosniërs en Kroaten zie ik geen enkele vooruitgang. In speerpuntgebieden zoals Mostar en de omgeving van Vitez zie ik slechts een verharding van standpunten en een opvlammend nationalisme.

Het Kroatisch nationalisme wordt hierbij van harte door Tudjman c.s. ondersteund. Brcko was zo gecompliceerd dat het buiten het Dayton-akkoord werd gehouden. Ook hierover zijn de kenners somber gestemd.

De implementatie van het Dayton-akkoord stagneert. Niet één, maar alle partijen zijn hieraan schuldig. In de Federatie is nog enige economische activiteit te bespeuren, maar in de republiek Srpska vindt zelfs negatieve groei plaats. Op de achtergrond heeft Karadzic de politieke touwtjes in handen. Banja Luka heeft geen echte invloed; alles wordt vanuit Pale gedirigeerd. Van de internationale steun gaat slechts twee procent(!) naar de Serven. Overal wordt de terugkeer van vluchtelingen bemoeilijkt. Het opblazen en het in brand steken van huizen en het beschieten van kerken en moskeeën is in Bosnië-Herzegovina een regelmatig terugkerend volksvermaak. De hardheid waarmee dit gebeurt, maakt mij cynisch over de toekomst van de mensen.

De internationale gemeenschap

De internationale gemeenschap krijgt de schuld van de oorlog en de internationale gemeenschap moet het dan ook maar opknappen. Politieke leiders op alle niveaus lijken zich grotendeels aan hun deel van verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het Dayton-akkoord te onttrekken. Oorlogsmisdadigers

blijven vrij rondlopen, zware wapens worden niet ingeleverd, afspraken worden niet nagekomen, kortom: Bosnië-Herzegowina heeft een eigen agenda die daar buiten niet altijd begrepen wordt.

Het feit dat in Bosnië-Herzegowina anders gedacht wordt dan in de internationale gemeenschap stemt mij nog het meest somber. De basis voor een echte dialoog ontbreekt hierdoor en ik zie niet hoe de impasse op korte termijn kan worden doorbroken.

In mijn analyse werd ik (heel opmerkelijk) gesteund door generaal Delic, commandant van het Federale Leger. Hij achtte onlangs gewapende internationale presentie noodzakelijk totdat Dayton was geïmplementeerd, en daarna nog tien jaar voor een normalisering van de verhoudingen in het land.

Voor de ECMM impliceert het voorgaande dat de missie de komende vijf jaar nog zeker genoeg werk heeft in dit land, zij het mogelijk na drie jaar in een wat kleinere omvang, afhankelijk van de snelheid waarmee de normalisering zich voltrekt.

De FRY en Montenegro zijn momenteel redelijk stabiel (maar dictatoriaal bestuurd). Grootste punten van zorg zijn de deplorabele staat van de economie, de aanstaande verkiezingen en Kosovo. Met name Kosovo en de aldaar onderdrukte Albanezen blijven een niet goed voorspelbaar risico. De opmerking 'de oorlog begon in Kosovo en eindigt in Kosovo' wordt regelmatig gehoord. Ook in deze landen behoudt de ECMM bestaansrecht, zij het op een mindere schaal.

Albanië

Dan besluit ik met Albanië, het klapstuk tijdens het Nederlandse voorzitterschap. Begin maart brak in het land een volledige chaos uit, die tot heden voortduurt. In een paar weken tijd werd het land geplunderd en gebrandschat door de eigen bevolking en zijn er nog steeds meer dan een miljoen(!) Kalasjnikovs zoek.

In de chaos bleef ECMM overeind en rapporteerde dagelijks over de gebeurtenissen. In nauw overleg met de OVSE werd in juni besloten tot een uitbreiding van de missie van tien naar vierentwintig monitors en zelfs meer dan dertig tijdens de verkiezingen in juni.

In tegenstelling tot andere landen vond ik de situatie Albanië desalniettemin verfrissend optimistisch. De mensen zijn aardig, naïef maar ook wreed – voorwaar een bijzondere combinatie. Mijn bezoeken aan Tirana, Durres en Shkodra hebben mij hierin gesterkt, maar ook de actualiteit van gewapende benden die elkaar te lijf gaan en bloedwraak die nog steeds in zwang is, maken de situatie in dit overigens schitterende land complex.

De ECMM wordt zeer gerespecteerd, zowel door de regering als op het lokale niveau. Een mooi voorbeeld is een ECMM-team dat werd beroofd, waarna de

eigenaar van een coffee-shop de berovers met 'zijn' Kalasjnikov verjoeg en verplichtte geld en goed weer terug te geven aan het team. Dat de kogels je daarbij om de oren vlieden, daarin zijn de Albanezen wat minder geïnteresseerd.

De toekomst van ECMM in Albanië is onzeker. Tot en met een stabilisatieperiode na de verkiezingen is Europese presentie zonder meer gewenst en de ECMM kan hierin een belangrijke rol vervullen.

Daarna heb ik mijn twijfel over de noodzaak van een ECMM-presentie, temeer daar het Albanese interne probleem redelijk los staat van de problematiek van voormalige Joegoslavië waarvoor de ECMM in het leven werd geroepen.

Wel blijft de oorspronkelijke taak van de ECMM in Albanië, te weten het monitoren van de grens tussen Kosovo en Albanië, bestaan. Tegen deze achtergrond zie ik RC-Tirana enige tijd na de verkiezingen slechts in afgeslankte vorm voortbestaan.

Al met al is en blijft de ECMM een waardevol instrument in handen van de Europese Unie, waar nog zeker drie jaar bestaansrecht voor aanwezig is. Ik wil zelfs verder gaan. De ECMM is door de unieke combinatie van militairen en diplomaten een voorbeeld van goed werkende nationale en internationale samenwerking. Mede hierdoor presteert de ECMM beter en meer dan bijvoorbeeld UNHCR, OHR en OVSE. De ECMM zou dan ook best model mogen staan voor andere organisaties.

BESLUIT

Nederland werd vanwege het voorzitterschap van de Europese Unie de ECMM in de schoot geworpen. Door een goede voorbereiding en Nederlandse dadendrang is de aanwezigheid in Bulgarije, Hongarije en FYROM beëindigd, werden nieuwe samenwerkingsverbanden met andere internationale organisaties aangegaan, is het hoofdkwartier verhuisd van Zagreb naar Sarajevo en is de presentie in Albanië meer dan verdubbeld. Aanzienlijke financiële besparingen werden bereikt en bij dit alles werd een opmerkelijk hoge productie van rapporten bewerkstelligd.

Ook in de toekomst blijft deze missie noodzakelijk; mede gedragen door een enthousiaste inzet van Nederlanders. Ik zie terug op een geweldige uitzending die ik van harte kan aanbevelen bij collega's van landmacht, luchtmacht, marine en Koninklijke Marechaussee, want 'wit is paarser dan paars'!

Internationale militaire samenwerking



(Foto: René van Bakel)



(Foto: René van Bakel)

De rol en positie van een Nederlandse vertegenwoordiger in grote, internationale staven

generaal-majoor b.d. J.J.C.N. de Vries*

INLEIDING

Toen bij mijn afscheidsreceptie in Brussel, medio november 1996 brigade-generaal Van Baal mij vroeg of ik bereid was ervaringen opgedaan gedurende zeven jaar bij NAVO, met u te delen, heb ik niet lang behoeven te aarzelen om daar 'ja' tegen te zeggen.

Ik weet uit ervaring dat plaatsingen in het buitenland als slecht voor de carrière werden beschouwd en bovendien – wellicht door onwetendheid – meende men dat het werk bij die staven niet veel voorstelde. In de periode van de Koude Oorlog was het *General Defence Plan* (GDP) onze bijbel: alles wat niet direct invloed had op het bekende vak in West-Duitsland werd als niet van belang gezien. Minder goed functionerend personeel werd 'weg-geplaatst' naar het buitenland, en verdienstelijke legerkorpsfunctionarissen werden 'beloond' met een attaché-functie.

Is het onze participatie in UNPROFOR, IFOR en SFOR geweest die geleid heeft tot een herbezinning op onze, laat ik zeggen, internationale perceptie, althans, voor wat betreft de Koninklijke Landmacht? De Koninklijke Marine heeft altijd al een goede internationale visie gehad.

Hoe het ook zij, kennelijk is er weer, of meer, belangstelling voor het internationale gebeuren, en dat beschouw ik als een verheugend feit.

Centraal staat de vraag welk belang Nederland heeft bij de plaatsing van hoge Nederlandse militairen in die staven. En dan zo'n typische Nederlandse vraag: in hoeverre kan via hen invloed worden uitgeoefend op internationale menings- en besluitvorming, en welke invloed hebben hun ervaringen op nationale inzichten? Laat ik trachten de vraagstelling te analyseren.

* Generaal-majoor b.d. J.J.C.N. de Vries vervulde functies bij *Allied Forces Central Europe* (AFCENT) en de *International Military Staff* (IMS) van het NAVO-hoofdkwartier.

De vraagstelling gaat ervan uit dat er Nederlandse vertegenwoordigers zijn in internationale staven. Welnu, dat is een misvatting. Een militair, uitgezonden door zijn minister om werkzaamheden te verrichten in een internationale organisatie – denk aan de bevelsverhoudingen in de casus Srebrenica – is voor wat betreft de uitoefening van zijn internationale functie verantwoording verschuldigd aan zijn internationale baas.

Nederland is vertegenwoordigd bij SHAPE door een *National Military Representative* (NMR), in het Militair Comité (MC) door een *Military Representative* (MilRep) en in de *Council* door een ambassadeur. Zij nemen internationale standpunten in; de stafofficieren dienen neutraal te zijn.

Hoewel je dus formeel geen Nederlandse vertegenwoordiger bent of kunt zijn in een staf als SHAPE of de *International Military Staff* (IMS), ben je natuurlijk wel een representant van de Nederlandse cultuur. In dat verband word je zowel professioneel als sociaal tegen het licht gehouden en gewogen. En het resultaat wordt bijgeschreven op het Nederlandse conto.

Geen dialoog

Het voorgaande sluit, strikt genomen, beïnvloeding van de internationale menings- en besluitvorming uit. Maar natuurlijk is de praktijk wat genuanceerder. Een ieder benadert een probleem vanuit zijn nationale achtergrond. Niet dat je voor elke kwestie direct je hoofdstad consulteert, zoals een Turkse brigade-generaal meende, die bij zijn aantreden vroeg naar de rechtstreekse fax met Ankara. De Duitsers, Engelsen en Amerikanen, maar ook Fransen, Spanjaarden, Grieken en Turken hebben hun regelmatige nationale bijeenkomsten, waarbij standpunten en informatie met nationale representanten worden uitgewisseld. Een dergelijke dialoog heb ik voor Nederlanders niet aangetroffen en dat is niet goed. Het is veel meer het *'old boys net'*, dat wel functioneert, maar structureel is er niets geregeld.

Gebruik maken van internationaal opgedane ervaringen bij de nationale standpuntbepalingen kan alleen als er sprake is van een voortdurende dialoog, en die heb ik – zoals gezegd – niet aangetroffen, of bij terugplaatsing op een nationale functie met raakvlakken met het internationale gebeuren. Voor veel hooggeplaatste officieren geldt dat hun internationale functie tevens eindfunctie is, dus: hoezo profiteren van opgedane ervaringen?

Met voorgaande analyse in het achterhoofd, wil ik u deelgenoot maken van enige ervaringen die ik heb opgedaan bij *Allied Forces Central Europe* (AFCENT) in de periode eind 1989-medio 1993, en bij de IMS in de periode medio 1993 tot eind 1996.

AFCENT

De periode bij AFCENT werd gekenmerkt door het uiteenvallen van het Warschaupact, de hereniging van de beide Duitslanden en de daarop volgende nationale – en NAVO – herstructurerings. Ik zal daar een paar aspecten uitlechten en aangeven hoe ik daar als *Assistant Chief of Staff Command and Information Systems* (ACOS CIS) en – later – als Nederlandse *senior officer* bij AFCENT, een rol speelde.

Het GDP was niet langer de basis voor alle planningsactiviteiten. De dreiging bestond officieel niet meer en eventuele reactietijden werden begroot op zes maanden en meer. *Peace dividends* werden geïnd, waardoor onder andere Nederland geen nationaal legerkorps meer had.

De toenmalige CINCENT, generaal Von Sandart, en C-1LK, luitenant-generaal A.K. van der Vlis, bedachten een nieuwe doctrine voor de *Central Region* en er ontstonden multinationale legerkorpsen. Ik had in die tijd uitstekende relaties naar de Defensiestaf (DS) en de Landmachtstaf (LaS), zodat men daar precies op de hoogte was van wat er gebeurde. Dat heeft ongetwijfeld bijgedragen tot de Nederlandse besluitvorming inzake het GE/NL Lk en de vorming van de MND(C). Meer zeg ik daar niet over, daar weet luitenant-generaal P. Huysman meer van.

Herstructurering

De herstructurering was een moeizaam proces. Aanvankelijk werd vijf procent op het personeelsbestand bespaard, om, zoals de toenmalige SACEUR het verwoordde, *'to keep the politicians off my back'*. SACEUR had namelijk tijd nodig om in te schatten hoe ver hij kon en moest gaan bij de reductie van de geïntegreerde militaire structuur. Uiteindelijk kwam hij uit op vijfentwintig procent, wat dus niet de uitkomst was van een strategische analyse, maar wat als mogelijk acceptabel voor alle partijen leek. Het echte, intellectuele werk zou later plaatsvinden.

Dat gebeurt nu dus ook en is in volle gang. Nederland had vrede met de vijfentwintig procent personeelsbesparing, omdat een al te drastische besparing de problemen van de nationale reducties alleen maar zouden vergroten!

Personeelsreductie

Bij een gegeven personeelsreductie, lees: nieuw plafond, moest een nieuwe AFCENT-organisatie worden gebouwd. Gevolg: een gigantische stoelendans. Wat we ook probeerden, enige voet aan de grond krijgen om onze positie in de beleids- en operationele sfeer te verbeteren, dat was er niet bij. *Commander Information Systems* (CIS) en support: dat was het, en verder niet zeuren. We moesten blij zijn met de functie van *Commander* (COM) LANDCENT, *Chief of Staff* (COS) LANDCENT, functies die uiteraard zeer eervol zijn maar die weinig of niets bijdragen aan nationale invloed op NAVO-besluitvorming.

Nieuwe concepties

De nieuwe doctrine en de nieuwe structuur vroegen om eveneens nieuwe concepties voor de functionele deelgebieden. Het schrijven van die concepties was één ding, ze geïmplementeerd krijgen iets heel anders. Voor wat betreft logistiek, kom ik daar later nog op terug. Voor wat betreft CIS: met hulp van Duitsland en de Verenigde Staten kon ik een verbeterd stelsel aan COM LANDCENT aanbieden, dat hem in staat stelde meer mobiel en in de zogenaamde *Neuländer* op te treden, maar erg fraai was het nog niet.

Pogingen om versneld tot satellietcommunicatie over te gaan en netwerken te creëren voor een adequate informatieverzorging, strandden in de CIS-bureaucratie. Een bureaucratie die verantwoordelijk was voor de instandhouding van statische, antieke, analoge systemen, die uiterst arbeidsintensief en inflexibel zijn. Meer dan vijftig procent van de Central Region NAVO-hoofdkwartieren was CTF-personeel! Maar ondanks dat alles, konden we wel de basis leggen voor wat later *Combined Joint Task Force* (CJTF) zou gaan heten.

ERVARINGEN

De voorbereiding

Je moet je van te voren goed realiseren waar je 'ja' tegen zegt, en je moet dat doen met je partner. Wij wisten dat vrij goed, omdat een goede vriend van ons eerder als ACOS CIS had gefunctioneerd, en mijn oude compagniescommandant bijna vijf jaar in Brunssum had gediend. Dus we wisten dat de taalvaardigheid in orde moest zijn, en dat we een intensief sociaal leven zouden gaan leiden, wat geld kost! Maar ik zeg u: deelnemen aan een internationale vergadering is echt anders dan er op *senior level* leiding aan geven. Op het gebied van taalvaardigheid bijbrengen, kunnen we iets van Duitsland leren. En voor wat betreft het sociale aspect: de AFCENT-toelage verdient eerder een verhoging dan een verlaging of afschaffing.

De werkomgeving

We weten allemaal dat in de NAVO de Angelsaksische no-nonsense cultuur overheerst en daar kunnen we als Nederlanders heel goed mee uit de voeten. Ik had zelf de beste ervaringen met m'n Britse officieren: professioneel, loyaal en collegiaal. Maar: jij moet je wel aan hen aanpassen; omgekeerd gebeurt dat niet. In die zin is het aan te raden officieren die zijn bestemd voor internationale functies naar Engelse of Amerikaanse *war colleges* te sturen. De Duitse en zeker de Franse opleidingsinstituten zouden tweede prioriteit moeten hebben.

Ten aanzien van de Amerikanen: de meesten zien eruit als een Europeaan, maar ze zijn het niet! Het is echt een *'new breed'*. De Amerikanen functioneren in een totaal andere omgeving dan wij Europeanen, en zeker als Neder-

lander. Als je hun taal spreekt, begrijpt, een bijdrage kunt leveren, ben je welkom, en anders word je eenvoudig genegeerd.

Conclusie

Mijn vrouw en ik hebben een goede maar zeer drukke tijd bij AFCENT gehad en we hebben ons echt ingezet om Nederland zo goed mogelijk te vertegenwoordigen. Ik heb geleerd dat:

- als het gaat om beïnvloeding van besluitvormingsprocessen, je echt op het allerhoogste niveau moet zijn. NAVO-beslissingen komen top-down;
- functioneren op de hogere niveaus ook een zaak is voor partners: alleen gaat het niet;
- een goede voorbereiding qua taalvaardigheid en internationale scholing essentieel zijn om goed voor de dag te kunnen komen.

IMS

Laat ik u dan meenemen naar de IMS van het NAVO-hoofdkwartier. Ik heb al gezegd dat in de NAVO de Angelsaksische, zakelijke cultuur overheerst, maar die gaat ook gepaard met humor. Zo hadden wij in Brunssum een Belgische, francofone COS. Het was bekend dat hij Belgenmoppen niet tolereerde. Toen de nieuwe *Deputy Commander in Chief* (DCinC) arriveerde, werden de generaals bij de COS ontboden voor een kennismaking. Ik was daar wat vroeg, tezamen met de Franse *Chef de Mission Militaire*, een generaal-majoor. Hij vroeg mij naar de laatste Belgenmop. Ik ontweek de vraag door erop te wijzen dat de COS dat soort humor niet apprecieerde. De COS bevestigde dat. Bovendien, zei ik, heb ik ter zake al een lesje gehad. 'Hoezo?' wilde de COS weten. Ik vertelde dat ik als Hoofd Inlichtingen Veiligheid (H-I&V) eens een lezing bij AFCENT zou houden, en daarbij aankondigde mijn betoog te willen beginnen met een mop, een Belgenmop. Daarop stond er iemand op, die zei, '*Sir, you should be aware that there are Belgians among your audience*'. 'Hoe reageerde je daarop', vroeg de COS, nieuwsgierig. 'Oh', zei ik 'mijn antwoord was dat dat geen bezwaar was, want dan zou ik de mop wel twee keer vertellen'. De COS nam het sportief op.

Soorten functies

Hoe kom je bij de IMS terecht als opperofficier? Bij internationale staven kennen we quota en non-quota functies; ertussenin, rotational jobs. Quota wil zeggen, toegewezen aan één land, non-quota betekent: je kunt solliciteren.

Kwalificatie van functies vindt plaats op grond van historische overwegingen ('daar heeft altijd een Brit op gezeten'), de troepenbijdrage aan NAVO, de bijdrage aan NAVO-fondsen, specialisatie, zoals op nucleair of *airlift*-gebied en een behoefte aan taalvaardigheid, al dan niet is een *native speaker* vereist. Bij rotational jobs bezetten twee of meer landen bij toerbeurt in een bepaalde volg-

orde de desbetreffende functie. Bij de commando's vind je een relatief laag aantal non-quota functies. Zo is SACEUR altijd een Amerikaan, en CINCENT een Duitser. Nederland rouleert mee in functies als COM LANDCENT/COS LANDCENT en ACOS CIS bij SACLANT. Bij de IMS is alles non-quota. De reden daarvoor is dat dit de hoogste militaire staf is, dus als je zogenaamd invloed wilt uitoefenen, moet je daar zijn. Niet bij COM LANDCENT, die heeft praktisch gesproken geen enkele invloed op het NAVO-beleid, de DIMS daarentegen vrij veel. Helaas zijn er meer ledenlanden, en dat aantal wordt alleen maar groter, dus opperofficiersfuncties, waardoor het dringen geblazen is.

Lobbyen

Lobbyen, druk uitoefenen, deals sluiten, alle trucs uit de trukendoos worden gebruikt om een functie te bemachtigen. Toen mijn toer bij AFCENT ten einde liep, werd mijn functie omgezet van rotational met België in een quota functie voor Nederland, zodat er geen haast was mij af te lossen. Dat was maar goed ook, want tegelijkertijd verscheen de oekaze dat ook opperofficiëren met 55 jaar prompt de dienst dienen te verlaten, waardoor het voor mij moeilijk werd om een herintrede bij de Koninklijke Landmacht te maken op een interessante functie.

Omdat de COS er belang aan hechte een 'vertegenwoordiger' in de IMS te hebben, werd gezocht naar een kansrijke kandidaat voor de functie *Assistant Director Logistics* (ADL) of R. Voor een goed begrip: de IMS is het staforgaan van het MC. Zoals de *International Staff* (IS) dat is voor de *North Atlantic Council* (NAC). De commandogroep van de IMS bestaat uit de *Chairman Military Committee* (CMC), en de *Deputy Chairman Military Committee* (DCMC) en de DIMS. De laatste is belast met de dagelijkse leiding over IMS. Deze bestaat uit een zestal divisies, en nu houd ik me aan de organisatie zoals die bestond tot mijn vertrek per 5 december 1996, zoals *Plans and Policy*, *Intelligence* en *Operations*, ieder geleid door een tweesterrenman, met soms een brigade-generaal als plaatsvervanger.

Ik haalde de voorronde in Den Haag en werd ten slotte gekozen door het MC uit een aantal kandidaten. Met name op grond van mijn AFCENT-ervaring. Toen ik er eenmaal zat, moest de DIMS, toen een Canadees, afgelost worden. Minister van Defensie Relus ter Beek wilde die functie wel, omdat hij vond dat dat goed was voor het Nederlandse prestige en de informatiestroom naar Den Haag. Het heeft enige moeite gekost, maar het MC ging toch akkoord met de benoeming van luitenant-generaal Folmer, op dat moment de Nederlandse MilRep.

De conclusie die hieruit getrokken kan en moet worden is, dat als je bewezen kwaliteit in huis hebt, je als klein land best een grote kans hebt om *high profile* functies te bemachtigen. En wat dacht u, waarom zou de generaal-majoor Huysman zo welkom zijn geweest bij SHAPE als COS *ACE Reaction Forces Planning Staff* (ARFPS), als hij zijn kwaliteiten niet had getoond als oprichter

en eerste C-MND(C)? Reden te meer om ons af te vragen wat defensie doet om dit succesverhaal te kunnen voortzetten.

INTERNE EN EXTERNE VERANDERINGEN

Terug naar de IMS. Mijn periode daar begon ongeveer gelijktijdig met de historische vergadering van de *heads of state* in januari 1994. Daar werd het startsein gegeven voor de interne en externe veranderingen, waaraan de NAVO nog steeds onderhevig is. Intern betrof dat het vinden van een oplossing van de vraag hoe om te gaan met vredesoperaties – een nieuwe tak van sport voor NAVO –, hoe handen en voeten te geven aan de *European Security and Defence Identity* (ESDI) en, daarmee samenhangend, het creëren van CJTF en de reorganisatie van de militaire structuur van de NAVO, later gecompliceerd door de wat onduidelijke herintrede van Frankrijk in de militaire poot van NAVO. Extern betrof dat het *Partnership for Peace* (PfP) en de uitbreiding van NAVO, later gekoppeld aan het ontwikkelen van een speciale relatie met Rusland en de Oekraïne. Problematiek die u ongetwijfeld zeer bekend is.

En dan natuurlijk de Bosnië-problematiek: van de operatie *Deny Flight* en UNPROFOR tot IFOR en SFOR. Ik moet u zeggen: het is geweldig boeiend om te zien hoe zich deze vraagstukken ontwikkelen en hoe beslissingen tot stand komen. Maar daar zal ik nu uiteraard niet op ingaan. Daartoe moet u de luitenant-generaal Folmer maar eens uitnodigen.

Mijn bescheiden bijdrage in dit alles had te maken met het invullen van de logistieke paragraaf en het zorgen dat de benodigde *resources* beschikbaar waren. Onder 'resources' in dit verband te verstaan, de militaire structuur met zowel burgers als militair personeel, eigenlijk de personeels-/organisatorische functie, het militaire budget, nodig voor het dagelijks reilen en zeilen van die militaire structuur en, *last but not least*, het geheel van de NAVO-infrastructuur. Het budget voor de exploitatiekosten en de investeringen bedraagt ruwweg anderhalf miljard Amerikaanse dollar per jaar.

DE LOGISTIEK

Zoals bekend, is de logistieke ondersteuning primair een nationale verantwoordelijkheid. In tegenstelling tot wat vele van onze partners dachten, heeft de NAVO geen logistieke structuur en behoudens *NATO Maintenance and Supply Agency* (NAMSA), geen depots of voorraden. Dat betekent dat de logistieke rol van de NAVO beperkt is tot het ontwikkelen van een beleid, van doctrines en uitgangspunten die het mogelijk moeten maken – bij naleving – voor iedere operationele situatie op divisieniveau of hoger, een kosteneffectieve oplossing te vinden.

De ledenlanden werken allemaal erg enthousiast mee aan de beleidsontwikkelingen, maar in de praktijk bleek dat het oude adagium van generaal De Gaulle nog steeds geldt, *'L'intendance suit'*, met andere woorden: niet zeuren, het operationele beleid is bekend, zie maar dat het uitgevoerd wordt.

Het logistieke beleid van de NAVO was met name daarin ingrijpend gewijzigd, om enerzijds NAVO-commandanten de instrumenten te geven om multinationale formaties effectief te kunnen laten optreden in niet vooraf vastgelegde gebieden – zoals met het oude GDP het geval was, en anderzijds het kostenplaatje omlaag te brengen door duplicering te voorkomen; denk in dit verband aan bevoorrading met brandstoffen en transport in het algemeen.

Maar, toen IFOR gelanceerd werd, was geen enkel land bereid of in staat het logistieke beleid ook daadwerkelijk uit te voeren. Er moest dus een list worden verzonnen. En toen bleek dat mijn twee jaar bij de DMKL als hoofd logistiek beleid toereikend waren om samen met SHAPE en AFSOUTH een structuur op poten te zetten die in ieder geval doeltreffend was. En het was verheugend te zien hoe, naarmate IFOR voortduurde, die aanvankelijk dure oplossing gaandeweg veranderde in echte multinationale logistiek, waarbij men op kosteneffectieve wijze gebruik ging maken van elkaars diensten. Bijvoorbeeld: de brandstofbevoorrading door de Amerikanen, de geneeskundige verzorging door de Duitsers en de multinationale transportgroep, geleid door de Belgen. Kon u zich ongeveer twee jaar geleden voorstellen dat er een Russische majoor werkte op het *ACE Mobility Coordination Centre (AMCC)*, het zenuwcentrum waar alle transporten ter land, ter zee en in de lucht worden beheerst? Sterker nog: we veranderden het spoorboekje van de Russen en ze accepteerden dat ook nog!

Uiteraard zijn we tijdens IFOR al begonnen met de evaluatie van het logistieke beleid. De conclusie was: het beleid is in orde, maar er schort nog veel aan de uitvoering. Er wordt nu op alle niveaus hard gewerkt om hierin verbetering te brengen.

PERSONEEL

Dan iets over resources, te beginnen met de belangrijkste: personeel. De kernvraag bij de behoeftstelling is: hoeveel mensen, en van welke kwaliteiten, heb je nodig voor het uitvoeren van de dagelijkse stafwerkzaamheden? Het is onmogelijk een correlatie te leggen tussen input en output in kwantitatieve zin. Dus: dan moet je maar je organisatie dimensioneren op de bekende *'sound military judgement'*. Enfin, we kennen de problematiek nationaal natuurlijk ook.

In de NAVO probeer je een compromis te vinden tussen wat echt nodig is enerzijds en anderzijds een omvang waarin plaats genoeg is voor ieder land dat dat wil. Per slot van rekening kosten de militairen de NAVO praktisch

niets, dus er is geen *incentive* om je organisatie te stroomlijnen. Daarom hebben we nog steeds zoveel personeelsintensieve systemen bij NAVO, zoals ik eerder al aangaf. Daarin verbetering brengen lukt alleen top-down en met steun van de landen. Zo is de NAVO-herstructurering een zaak van het hoogste niveau en dat biedt kansen orde op zaken te stellen. Maar ik zeg uitdrukkelijk kánsen, het biedt geen garanties. Zo is het ook niet gelukt vijftwintig procent personeel te besparen bij AFSOUTH, omdat Griekenland en Turkije het oneens waren.

BUDGET

Het militaire budget is iets waar velen zich aan stoorden. De reden daarvan is onder meer: micromanagement door het militair budget comité. We leggen wel de verantwoordelijkheid voor vrede en veiligheid in Europa in handen van SACEUR, maar hij mag nog niet zelf over een uitgave van vijfduizend dollar beslissen! In die zin kan het *Military Budget Committee* (MBC) nog veel leren van de cultuuromslag bij de Koninklijke Landmacht. Het micromanagement leidde wel eens tot *penny-wise, pound-foolish* beslissingen, en stimuleerde *financial-controllers* tot uiterste inventiviteit om toch enige ruimte voor zichzelf te creëren.

Het voornaamste bezwaar was evenwel het totaal ontbreken van een langetermijnvisie en het relateren van de budgetbehoefte aan de operationele taken. Met zes jaar plannen als ervaring, is dat niet om aan te zien. Maar, het heeft me goed twee jaar gekost om met steun van de DIMS en CMC, SACEUR en SACLANT te gaan werken aan een systeem van *Integrated Resources Management* (IRM). De daarbij toegepaste methodiek is afgeleid van het systeem dat de KL en de KLu ontwikkeld hebben. Een aantal medewerkers van mijn staf en die van SHAPE, is dan ook bij de DS en de KLu in de leer geweest. Een duidelijk voorbeeld dus van de wijze waarop je nationale kennis en ervaring kunt aanwenden voor algemeen nut voor de NAVO.

INFRASTRUCTUUR

Over infrastructuur wil ik weinig zeggen; anders wordt het verhaal te technisch. Laat ik volstaan met op te merken dat we hier met dezelfde fenomenen te maken hadden als we nationaal zo goed kennen: de financiële mensen willen op de stoel van de planners gaan zitten, en de politiek vraagt zich af hoe de nationale industrie zoveel mogelijk profijt kan krijgen van deze of gene investering. Over het algemeen moet ik zeggen dat het resources-management bij de NAVO veel te wensen overliet. Dat kwam omdat de council eigenlijk alleen maar wilde horen dat al het nieuwe beleid, zoals herstructurering, Pfp en uitbreiding, kon worden gefinancierd binnen de bekende, aan inflatie onderhevi-

ge, budgetten. Helaas was het moeilijk hen van hun ongelijk te overtuigen, omdat de grootste geldverbruiker, SHAPE, jaarlijks substantiële delen van zijn budget ongebruikt liet.

Samenvattend: als je niet nationaal één of meer tours op ministerieel niveau hebt gehad, niet hebt leren omgaan met mensen van Buitenlandse Zaken, en je niet hebt getoond om die omgeving te kunnen overleven, dan moet je echt niet aan de IMS beginnen. Enig eelt op je ziel is een *conditio sine qua non*.

Voor wat betreft de aspecten: wat was het Nederlandse belang en wat was de Nederlandse invloed, kan ik kort zijn. Ik heb mijn Nederlandse kennis en ervaring goed kunnen gebruiken bij het vinden van oplossingen voor de problemen die ik tegenkwam. Mijn achtergrond van AFCENT is een enorme steun geweest. Maar bovenal: het leven in de NAVO is een stuk eenvoudiger als je baas een Nederlander is van het kaliber van luitenant-generaal Folmer en je *counterpart* bij de IS, de *Assistant Secretary General Infrastructure, Logistics and Civil Emergency Planning* (ASG ILCEP), eveneens een Nederlander is: vice-admiraal jhr. Van Foreest.

CONCLUSIE

Ik heb u deelachtig gemaakt van een aantal ervaringen dat is opgedaan in zeven jaar werken bij de NAVO. Voor mijn vrouw en mij waren dat fantastische jaren en we hebben ons best gedaan goede ambassadeurs van Nederland te zijn. Door je werk zo goed mogelijk te doen, voldoe je aan de NAVO-verplichting een bijdrage te leveren aan het functioneren van deze toch wel zeer bijzondere organisatie, die zo'n belangrijke rol speelt in ons veiligheidsbewustzijn.

Ik herhaal van oordeel te zijn dat het Nederlandse belang van het plaatsen van Nederlandse officieren bij de internationale staven gelegen is in het verkrijgen van respect, appreciatie en aanzien. Om optimaal te kunnen functioneren zijn van belang: de wil van betrokkene en van zijn echtgenote om de functie te vervullen met alle daaraan gekoppelde verplichtingen. De organisatie zal belangstelling moeten polsen en, waar nodig, aanwakkeren, en vervolgens een doelgroep klaar stomen om eventuele vrijkomende functies met een grote kans op succes te kunnen vervullen. De organisatie zal ook contact moeten blijven houden met een eenmaal geplaatste officier, zodat hij een klankbord heeft en de organisatie weet wat er speelt. Ten slotte, bij ommekeer de man niet 'straffen' door hem vervolgens een functie te laten vervullen die niet aansluit op de vorige, en – van belang – zorg voor een 'exit-interview'. Zowel voor wat betreft voorbereiding op, als dialoog tijdens de functievervulling, valt er naar mijn mening wel het een en ander te verbeteren. Dit laat overigens onverlet dat de Nederlandse officier het in algemene zin niet slecht doet op het internationale vlak.

De rol en positie van een Nederlandse vertegenwoordiger in grote, internationale staven

luitenant-generaal P. Huysman*



INLEIDING

Ik moet u bekennen dat ik naar aanleiding van mijn telefonisch gesprek met generaal J.J.C.N. de Vries positief reageerde op de uitnodiging samen met hem mijn visie te geven over dit thema, omdat ik diverse functies heb vervuld in het buitenland, en ik van mening ben dat de groeiende multinationaliteit binnen het optreden van de krijgsmacht meer en meer aandacht verdient.

Ik bleef enthousiast totdat ik de definitieve titel voor de bijeenkomst van vanavond voor het eerst onder ogen kreeg en ik besepte dat van mij meer werd verwacht dan ik aanvankelijk had gedacht. Mijn eerste analyse bracht reeds de beperking met zich mee dat het hier toch moest gaan over de Nederlandse militairen die zijn geplaatst bij grote, internationale staven, voornamelijk de NAVO.

U heeft zo juist van generaal De Vries uitleg gekregen over de terminologie *quota*, *non-quota*, en *rotational* posten. Laten we eerst eens bekijken welke Nederlandse vlag- of opperofficieren tegenwoordig zijn geplaatst bij de zogenaamde grote, internationale staven en aan wie ze eigenlijk verantwoording zijn verschuldigd. Met uitzondering van de eerste tabel, beperk ik mij in de twee andere tabellen tot generaal-majoor en hoger. U begrijpt zo dadelijk waarom.

* Luitenant-generaal P. Huysman werd in april 1992 eerste Commandant van de *Multinational Airmobile Division Central* en werd in januari 1995 benoemd tot *Chief of Staff* van *ACE Reaction Forces Planning Staff* op SHAPE (België).

<u>Organisatie</u>	<u>Functie</u>	<u>Rang</u>	<u>Naam</u>	<u>Roulatie</u>
NATO HQ	Director International Military Staff	Lgen	Folmer	Aug 97
NC3A	Chief User Services Div.	Cdre Klu	van Dranen	Apr 97
CJPS - ARFPS	Chief of Staff	Lgen	Huysman	Jan 98
UN	Mil. Advisor SecGen	Genm	van Kappen	Jun 98

Afb. 1 Non-quota posten. Nederlandse opper- en/of vlagofficieren

NON-QUOTA POSTEN

Tabel 1 geeft de Nederlandse non-quota posten aan, dus de posten waarnaar Nederland samen met een of meer andere NAVO-landen heeft gesolliciteerd. U ziet het: vier generaals werkend voor de NAVO of VN! En eigenlijk hoort de generaal-majoor Kosters er ook bij als *Commandant UN Observer Force*. Wat u eveneens uit deze tabel kunt opmaken, is dat Nederland in 1998 slechts één non-quota post overhoudt indien wij niet onmiddellijk weer gaan solliciteren.

<u>Organisatie</u>	<u>Functie</u>	<u>Rang</u>	<u>Naam</u>	<u>Roulatie</u>
AIRCENT	Dir Logistics	Genm Klu	Oliemans	Sep 99 (NL/BE)
NAVNW/ EASTLANT	DCOM	Vadm	van Duyvendijk	Jul 98 (NL/BE)
LANDCENT	DCOM/ COS	Lgen Kl	De Kleyn	Feb 98 (GE/NL/US)
NL/GE.CORPS	COM	Lgen Kl	Reisma	Nov 98 (NL/GE)

Afb. 2 Rotational posten. Nederlandse opper- en/of vlagofficieren

ROTATIONAL POSTEN

Anders is het bij de rotational posten. Nederland heeft zes van deze posten. Twee of meer landen leveren per toerbeurt de officier voor deze functies. Ik zeg bewust 'officier' omdat het bij de *Multinational Division Central* (MND-C) gaat om de posten van commandant (generaal-majoor), plaatsvervangend commandant (brigade-generaal), chef-staf (kolonel), en de G3 (kolonel); derhalve, zoals thans het geval is, moet Nederland soms een kolonel leveren. En ook deze heren werken voor de NAVO.

Organisatie	Functie	Rang	Naam
AFCENT	Dir. Support	Genm Klu	Geutjes
CAOC Kalkar, GE	DCOM ICAOC	Genm Klu	Spies
ACLANT	ACOS - CIS	SBN	Muetstege
SHAPE	ACOS INTEL	Genm Kl	Bastiaans
NATO MC/IMS	NL Mil Rep	Lgen	Satter (Klu)

Afb. 3 Nederlandse quota-posten in internationale staven

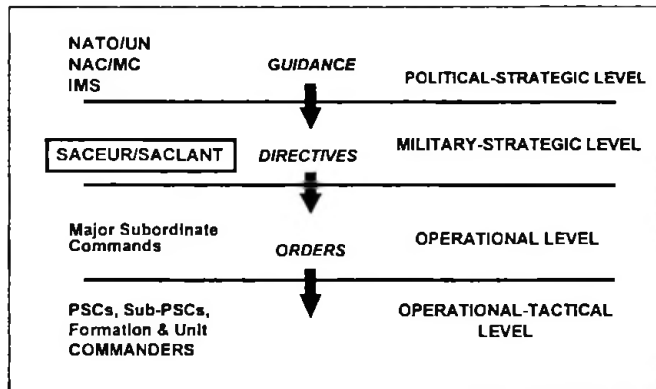
QUOTA POSTEN

Geheel anders is het bij de quota posten: Nederland heeft in formele zin zeven van deze posten voor vlag- of opperofficieren bij de militaire organisaties van de NAVO, variërend van het hoogste militaire commando, zoals SHAPE (*Supreme Allied Command Europe*) en ACLANT (*Allied Command Atlantic*) tot de commandoniveaus die zich daaronder bevinden.

Op deze tabel ziet u echter ook de achtste post, zoals dat althans administratief wordt beheerd bij de Defensiestaf. Het waarom daarvan is hoop ik duidelijk; in expliciete zin is generaal H.W.M. Satter de enige die Nederland vertegenwoordigt, alle andere generaals (non-quota, quota of rotational) werken voor de NAVO of de VN. De post van de Nederlandse *Military Representative* (MilRep) is dus niet een formele quota post.¹

Hierbij wil ik wel opmerken dat Nederland uiteraard veel meer quota posten heeft in de organisaties van het NAVO HQ, haar militaire hoofdkwartieren, de

¹ De MilRep of, zoals vaak wordt aangeduid, de *National Military Authority* (NMA) vertegenwoordigt zijn land in het Militaire Comité (MC) van de NAVO.




Afb. 4 Politiek-militaire verhoudingen

internationale militaire hoofdkwartieren, en ook de WEU voor kolonels, luitenant-kolonels, majoors en lagere rangen. Des te hoger de staf, des te hoger (in rang) de officieren die moeten worden geleverd.

Bij SHAPE of mijn eigen staf bijvoorbeeld, hebben de officieren de rang van luitenant-kolonel of hoger. Mijn eigen *Military Assistant (MA)*, Norman Atkins, is als majoor al een zeldzaamheid; een kapitein komt in het geheel niet voor. De vereiste kwaliteit en ervaring betekent dat doorgaans een luitenant-kolonel of hoger moet worden geleverd.

NAVO-TOPSTRUCTUUR

Aan de civiele organisatie van de NAVO levert Nederland een ambassadeur, nu nog de heer Veenendaal, en in de nabije toekomst dr. N.H. Biegan. In de



BRIEFING AGENDA
De Rol en Positie van een NL
vertegenwoordiger in grote internationale
Staven

- Mijn rollen en posities in internationale staven:
 - Commandant MND(C)
 - Chef Staf Combined Joint Planning Staff

Afb. 5 Functies auteur

militaire organisatie hebben wij zoals gezegd onze MilRep, Igen Satter, zitten; en nu nog hebben wij hier de Igen Folmer als directeur van de *International Military Staff (IMS)*, een organisatie van ongeveer driehonderd man ten dienste van het Militaire Comité (MC).

Deze opsomming van functies is één zijde van de medaille, hun invloed is van een andere orde. Is het daarom wel zinvol om het thema van vanavond aan de orde te stellen? Ja, ik geloof het wel, juist vanwege de nieuwe veiligheidssituatie in de wereld en de consequenties die het heeft voor de NAVO (en voor ons eigen ministerie van Defensie), is de militaire manager in een multinationale omgeving, als ik het zo mag noemen, een steeds belangrijker factor aan het worden!

Ik stel in eerste instantie vooral mijn eigen positie aan de orde, en wel om twee redenen:

- ik weet te weinig af van de andere Nederlandse topposities binnen NAVO;
- door mijn eigen functie als voorbeeld te nemen, raakt u het spoor binnen het complexe NAVO-netwerk niet bijster.

Als ik tot het kern van het thema kom, zal ik een aantal vragen genereren, waardoor de discussie kan worden gestimuleerd.

MULTINATIONAL DIVISION CENTRAL (MND-C)

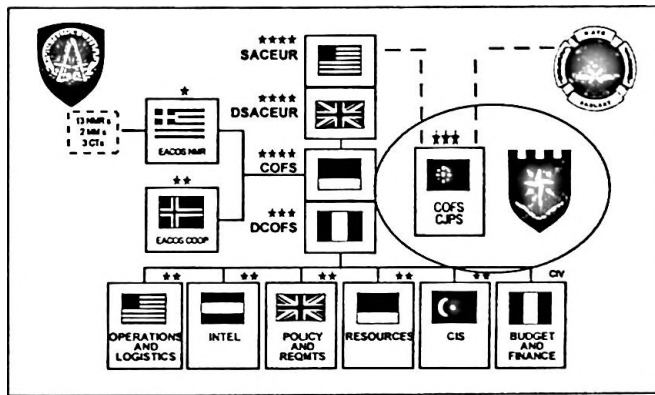
Bij het uitspreken van de dies rede op de KMA, in november 1996, vertelde ik in het kader van mijn onderwerp 'Militair management in een multinationale omgeving', dat ik mijn commandofuncties (CC tot en met Divisiecommandant) alle in Duitsland heb vervuld, maar wel onder totaal verschillende omstandigheden. Tot en met de functie van brigade-commandant waren het functies binnen het toenmalige 1 (NL) Legerkorps maar wel allemaal bij de toenmalige 41e Pantserbrigade te Seedorf, Duitsland. Je doet weliswaar internationale ervaring op, maar die was wel erg gericht op Duitsland en Duitse eenheden.

Pas in april 1992 kreeg ik mijn eerste functie binnen de gelederen van de NAVO. Ik werd belast met de eervolle en uitdagende opdracht om vanuit het niets een multinationale luchtmobiele divisie op te bouwen, bestaande uit troepen die afkomstig zijn uit vier landen, en ik mocht daarvan na de paraatstelling ook de eerste commandant zijn.

De brigades die tot de divisie gingen behoren bestonden al, zoals de Belgische paracommando's, een Britse luchtmobiele en een Duitse parachutistenbrigade, of waren in oprichting, zoals onze eigen luchtmobiele brigade. In totaal

ging het om een eenheid van ongeveer 20.000 militairen, met een groot aantal helikopters en ander materiaal. Deze eenheid, de MND(C), behoort thans in de nieuwe NAVO-commandestructuur tot de land component van de *Rapid Reaction Forces* (RRF), het *ACE Rapid Reaction Corps*, het ARRC. Haar hoofdkwartier is gevestigd met dat van het ARRC te Rheindahlen, Duitsland.

Als hoofd van de planningsstaf, belast met het definitief uitwerken van een globaal multinationaal luchtmobiel concept, en later als de eerste commandant van de MND(C) kan ik alleen maar stellen dat ik er trots op ben dat een gezamenlijke multinationale inspanning in korte tijd heeft geleid tot een prima gevechtseenheid.



Afb. 6 Saceur's Command Group

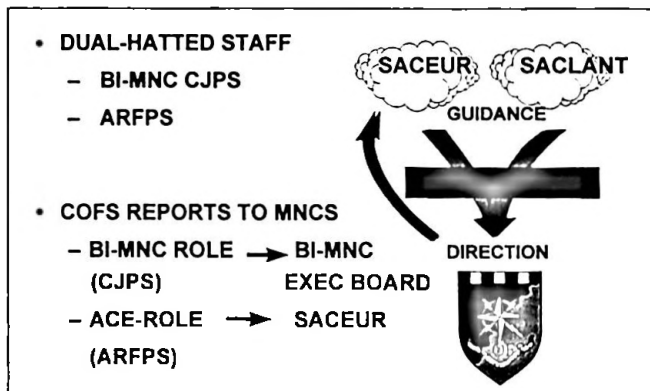
Ik ga u niet vermoeien met alle details over *airmobility*, *strategic deployment*, *command*, *control & communication* betreffende deze divisie, maar wil me beperken tot de mededeling dat ik rechtstreeks met de vier deelnemende landen contact had om deze belangrijke onderwerpen en duizend en één schijnbaar nietige zaken adequaat het hoofd te bieden. Een enerverende tijd!

Wel wil ik aan de orde stellen dat het in termen van leiderschap voor mij van enorm belang was mijn aandacht te richten op het bij elkaar brengen van vier verschillende militaire culturen, en niet alleen op stafniveau maar ook op lagere niveaus.

Mijn ervaringen hebben mij geleerd dat je als commandant van een dergelijke eenheid nooit één van de culturen een voorkeursbehandeling moet geven, omdat die jou toevallig het beste ligt. Immers, voor mij was het als commandant vrij simpel geweest om bij deze eenheid van meet af aan de Nederlandse vlag wat meer op de voorgrond te drukken door mijn eigen ervaringen als leidraad te nemen voor het functioneren van mijn staf en de divisie als geheel.

Naar mijn mening ben je eerst NAVO-officier en dan pas Nederlandse officier. SACEUR hamert daar voortdurend op, omdat in de hogere rangen de verleiding groot is het andersom te zien.² Dat is echter niet de manier die een militaire manager met een multinationale opgave moet volgen.

In deze vierlanden-divisie waren de vier culturen in ieder geval manifest aanwezig en soms ook herkenbaar in het dagelijks reilen en zeilen op de werkplek. Ik zal dat met slechts twee woorden per land aangeven. De Duitsers staan bekend als *gründlich* en *pünktlich*, de Belgen vind ik zeer loyaal en gastvrij, de Britten zijn traditioneel en professioneel en de Nederlanders kent men als flexibel en computergek.



Afb. 7 Eigenschappen van CJPS

COMBINED JOINT PLANNING STAFF/ACE RFPS

U kunt zich voorstellen dat het voor mij teleurstellend was toen ik oktober 1994 van de toenmalige Bevelhebber der Landstrijdkrachten te horen kreeg dat ik vroegtijdig de MND moest verlaten: ik kon de vruchten van mijn werk niet plukken en het operationele concept niet (persoonlijk) uittesten tijdens de eerste FTX, de oefening *Cold Grouse* in Denemarken. Aangename bijkomstigheid was overigens dat er voldoende vertrouwen in mij werd gesteld door mij tot chef-staf van de *ACE Reaction Forces Planning Staff* (ARFPS) te benoemen. Ik dankte onze lieve heer op mijn blote knietjes dat ik ruim twee jaar en acht maanden deze eerste NAVO-ervaring binnen de MND had opgedaan, alvorens ik in de volgende slangenkuil stapte.

² SACEUR is de *Supreme Allied Commander Europe*. De SACEUR-post is een Amerikaanse quota post voor een viersterren-generaal. De huidige SACEUR is de generaal George Joulwan.

Per 2 januari 1995, als chef-staf ARFPS, kreeg de multinationale omgeving waarbinnen ik geacht wordt mijn werk te doen, ineens een wereldwijde dimensie. Ik moest gaan werken als chef-staf van een krijgsmachtdeel-gerichte organisatie met stafmedewerkers van landmacht, luchtmacht en marine, die afkomstig waren uit meer dan veertien landen.

Op afbeelding 7 wordt mijn positie aangegeven in de SHAPE Command Group. U ziet dat ik geen deel uitmaak van de SHAPE-organisatie. U kunt ook de SHAPE-staff Divisions zien (de vlaggen geven de quota posten aan). De landmachtgeneraal G.J.M. Bastiaans bezet momenteel de post van ACOS Intelligence. Wat is nu mijn rol, en welke verantwoordelijkheden heb ik in dit geheel?

- Ik ben direct verantwoording verschuldigd aan SACEUR, de Amerikaanse generaal G. Joulwan.
- Ik ben belast met alle zaken aangaande de Reaction Forces: operationele planning en planning van oefeningen voor deze troepen; het regelen van de planning van de *Standing Naval Forces*; het optreden als SACEUR's vertegenwoordigende staf bij de planning van Bi-MNC oefeningen (*Ex Strong Resolve 98*).
- Ik ben belast met *movement operations* voor Reaction Forces; hier had ik een link met de AMCC (*ACE Movements Coordination Centre*) van SHAPE en was met hen verantwoordelijk voor de strategische ontplooiing van de zestigduizend IFOR-troepen naar Bosnië.
- Ik ben verantwoordelijk voor het ontwikkelen van de zogenaamde *Contingency Operation Plans (COP)*, die deel uitmaken van SACEUR's *Reinforcement Options*. In dit kader doet mijn staf zaken met de defensiestaven van de NAVO-lidstaten.
- Ik moest van SACEUR ook de ontwikkelingen van de (VN) OPLAN 40104, de gevreesde terugtrekking van de blauwe baretten van UNPROFOR uit voormalig Joegoslavië, monitoren.

Vijf maanden na mijn start bij de ARFPS kregen mijn verantwoordelijkheden een geheel andere dimensie.

- Eerst moesten de verantwoordelijke commandoniveaus, die door de *bottom-up* benadering van OPLAN 40104 onduidelijkheden vertoonden, snel worden hersteld. Mijn advies was de planning gewoon uitvoeren zoals wij dat op onze stafschole hadden geleerd op strategisch, operationeel en tactisch niveau.

- Parallel aan het werk verricht door de heer R. Holbrooke in oktober/november 1995 en de daarmee samenhangende ontwikkelingen van het Dayton-vredesplan werd ik belast met de strategisch-operationeel militaire plan voor wat uiteindelijk operatie *Joint Endeavour* is geworden.
- Hierdoor werd ik gedwongen om tot drie keer toe intern mijn staf te reorganiseren, met alle moeilijkheden die daarmee in internationaal verband gepaard gaan. (Een groot barrière hierin is de opgelegde 120-dagen limiet van de NAVO-landen voor het elders, tijdelijk, tewerkstellen van hun personeel, derhalve een niet flexibel systeem).
- Intussen werd gaandeweg (in 1996) duidelijk dat mijn staf na *Joint Endeavour* nooit meer zou kunnen terugkeren naar de OTAS van een krijgsmachtdeel-georiënteerde organisatie.

Medio 1996 werd door het *NATO-Council* voorlopig besloten dat mijn staf zou worden gereorganiseerd in een Bi-MNC staf (dat betekent onder meer: verantwoording verschuldigd aan de commandanten van de beide geallieerde commando's), en *Combined Joint Planning Staff* (CJPS) zou worden genoemd. Alweer een andere dimensie, maar wel een bewijs dat men tevreden was over ons werk!

Overigens impliceerde dit wederom een sterke uitbreiding van de verantwoordelijkheden en taken. De gehele kwestie *Combined Joint Task Force* (CJTF) werd onze hoofdverantwoordelijkheid. Hiernaast zou ik mijn ACE-taken voorlopig behouden. Logisch dus dat een uitbreiding van mijn OTAS met dertig officieren werd voorzien, en dat Frankrijk en Spanje aan boord zouden moeten komen door ook enkele officieren te leveren.

Op 16 september 1996 heeft de NAVO-secretaris-generaal J. Solana formeel de *NATO-Council* over de formatie van de CJPS geïnformeerd, en op 1 oktober werd mijn nieuwe staf, de CJPS, voorlopig geactiveerd.

Hoe de beoogde CJPS-organisatie er moet gaan uitzien, wordt op afbeelding 8 getoond. De formele oprichting van mijn staf vindt op 24 april 1997 plaats, waarbij mijn twee bazen, SACEUR en SACLANT, het nieuwe vaandel aan mij zullen overhandigen in het bijzijn van alle ambassadeurs en andere VIPs van onder meer de landen van het Partnerschap voor de Vrede (PvV). Nogmaals, mensen onder u die mij kennen, weten dat ik niet direct op een dergelijke plechtigheid zit te wachten. Het is echter wel een gebeurtenis van grote betekenis in het kader van het thema van vanavond. Er wappert daarbij immers heel duidelijk een Nederlands vlaggetje. En na mijn vertrek, begin 1998, zal dat waarschijnlijk voor de komende tien à vijftien jaar niet meer het geval zijn.

In mijn nieuwe positie als Bi-MNC chef-staf van de CJPS leg ik verantwoording af aan beide MNCs, de Amerikaanse generaals Joulwan en J. Sheehan.

- **SFOR ISSUES:** Strategic Reserves; Municipal Elections; Civil Organisation Cooperation & Assistance
- Reaction Forces Issues: Exercises, MovOps..
- Contingency Operational Planning
- WEU Illustrative Mission Profiles
- CJTF HQ Doctrine: validation process
- CJTF HQ Trials: ALLIED EFFORT 97, STRONG RESOLVE 98.

Afb. 8 Verantwoordelijkheden van CJPS

De zogenaamde *Executive Board* fungeert als tussenstation voor de beleidszaken. Deze driemans-board bestaat uit de DSACEUR, DSACLANT en mijzelf, met een hele riedel stafofficieren erbij die ondersteunend werken. Daar zit dus deze eenvoudige Nederlandse infanterist tussen wat enerzijds een Amerikaans viersterren-bolwerk is en wat anderzijds een overheersend Britse Executive Board is.

Verantwoordelijkheden

Wat zijn op dit moment mijn voornaamste verantwoordelijkheden en taken? Ik noem er enkele.

- Doorgaan met alle zogeheten planningstaken voor de SFOR: hierbij richt ik mijn aandacht voornamelijk op de strategische reserves en de lokale verkiezingen in september 1997. Het samenwerken met civiele organisaties, zoals UNHCR, OSCE, het HR-bureau (Bildt) gaat normaal door.
- (Uit-) ontwikkelen van de 3 COPs voor achtereenvolgens Zuid-Oost Turkije, Noord-Griekenland, en Noorwegen en haar maritieme gebieden.
- Het verder ontwikkelen van plannen voor de WEU, de zogenaamde *WEU Illustrative Mission Profiles*. Dit zijn plannen in de *contingency*-sfeer, waarmee ik in december vorig jaar plotsklaps werd belast op last van het NATO-Council. Dit werk is uiterst politiek gevoelig! De eerste fase hebben we afgerond. Turkije blokkeert de overhandiging van ons werk aan de WEU.
- De CJTF HQ doctrine en de validatie hiervan met betrekking tot de CJTF HQ Trials, waarvan de uitvoering voor de eerste trial begin van deze maand is begonnen. Dit is de oefening *Allied Effort*, waarvan ik de rol van *Exercise*

Director zal vervullen. Het moet culmineren in een pittige CPX, te houden in Trauen, Duitsland, in november dit jaar.

HQ AFCENT is belast met de uitvoering. Deze oefening zal worden gevolgd door soortgelijke trials voor AFSOUTH (mogelijk samen met de WEU) en de grote Bi-MNC oefening Strong Resolve '98 die gelijktijdig in Noorwegen en Spanje, Portugal en de Azoren wordt gehouden.

U merkt het, mijn staf kent een behoorlijk werkdruk! Maar beter zo, en onder een gezonde dosis spanning, dan dat er sprake is van een slaapverwekkende routine.

VERANDERENDE OMGEVING

Ik heb u een globaal overzicht gegeven van mijn rollen en posities bij een internationale staf. Laat ik, samenvattend, zeggen dat het militaire management (hier in Nederland en in het buitenland) zich in toenemende mate afspeelt in een multinationale omgeving, die in termen van multimilitaire en multiculturele verscheidenheid steeds meer schakeringen gaat vertonen. In Engels vakjargon wordt dan ook gesproken van '*the multicultural multinational*'.

In het kader van de organisatie en omgevingsvariabelen waarmee wij militaire managers te maken krijgen, is het goed te benadrukken dat onze oude, tijdens de Koude Oorlog ontwikkelde *mind set* over hoe de krijgsmacht haar taken zou moeten uitvoeren, volkomen ingehaald is door de nieuwe veiligheidssituatie. In onze krijgsmacht zijn, een aantal jaren geleden, de Defensienota en Prioriteitennota van groot belang geweest om het denken van ons personeel enigszins te veranderen. Door de nieuwe veiligheidssituatie is eveneens ons takenpakket sterk verbreed. Thans wordt van ons een hoge mate van flexibiliteit vereist.

Laat ik nu de vragen aan de orde stellen die ik naar aanleiding van mijn analyse naar voren wilde brengen.

Nederlandse belangen

Ten eerste: welke Nederlandse belangen (defensie, krijgsmacht(-deel)) spelen op welk niveau een strategische of operationele rol? En ten tweede: is er een verschuiving van belang te constateren bij internationale organisaties?

Net als andere landen is Nederland lid van de NAVO uit welbegrepen eigenbelang. Daar is niets mis mee. Zodra dit niet meer het geval zou zijn, dienen wij het bondgenootschap te verlaten. Voorts is de NAVO het mechanisme waarmee wij ons buitenlands beleid kracht kunnen bijzetten, bijvoorbeeld door deelname aan NAVO-geleide operaties. Daar heeft de krijgsmacht natuurlijk belang bij en de krijgsmachtdelen wedijveren met elkaar om taken,

- NAVO uitbreiding
- Long Term Study
- Pfp programma
- CJTF HQ Doctrine en de CJTF HQ TRIALS
- NAVO - WEU samenwerking en het ontwikkelen van Illustrative Mission Profiles (WEU IMP)
- Real world operaties

Afb. 9 Actuele NAVO-kwesties

opdrachten en geld. Door de ontwikkelingen van de laatste jaren heeft een aantal internationale organisaties nadrukkelijk aan belang gewonnen. Hierbij valt te denken aan de VN en NAVO, maar zeker ook aan de EU en de WEU. De NAVO heeft een aantal *issues* om handen die voor Nederland van groot belang zijn, dan wel zouden moeten zijn.

Deze kwesties zijn:

- NAVO-uitbreiding;
- *Long Term Study*;
- PvV-programma;
- CJTF; en de validatie van de ontwikkelde doctrine gedurende de genoemde CJTF-trials;
- de samenwerking tussen de NAVO en de WEU;
- 'real world'-operaties, zoals in Bosnië.

Vragen:

- Is er sprake van een toenemend belang voor deze internationale posten?
- Welke invloed kunnen deze NL 'internationale' militairen uitoefenen?

Afb. 10 Discussiepunten

Aan een aantal van deze issues levert mijn staf een forse bijdrage, en het is dus van belang in zo'n staf Nederlandse officieren te hebben die gekwalificeerd zijn en mee kunnen bouwen aan het nieuwe gezicht van het bondgenootschap.

Welk belang heeft Nederland bij plaatsing van hoge militairen in internationale staven (NAVO, SHAPE, ACLANT)? Zoals vermeld, vertegenwoordigen Nederlandse officieren hun land alleen op het hoogste niveau, dus in het MC van de NAVO. Daar spreken zij dus namens Nederland. Voorts kan er sprake zijn van een Nederlands standpunt in allerlei conferenties en besprekingen, bijvoorbeeld over *Defence Planning of Operational Planning*, onder meer door deelname in de onderhandelingen over de details van de Nederlandse bijdrage aan een contingency-plan. Dit soort besprekingen wordt echter als regel gevoerd door officieren die aanreizen uit Den Haag, en die niet vallen onder de categorie 'internationaal'.

STELLING: Officieren op hoge internationale posities worden niet geacht hun land te vertegenwoordigen.

KANTTEKENINGEN

- Deze officieren zijn een bron van kennis, een "dual information source".
- Presentie
- Kwaliteit

Afb. 11 Stelling

KANTTEKENINGEN

Officieren op hoge internationale posities worden meestal niet geacht hun land te vertegenwoordigen; zij behoren bij te dragen tot het NAVO-beleid dan wel dit uit te voeren. Dat is de officiële versie. Echter, daarbij zijn de volgende kanttekeningen te maken.

Informatiebron

Ten eerste vormen deze officieren vaak een bron van kennis over de defensie van hun land en kunnen zij in die hoedanigheid invloed uitoefenen, bijvoorbeeld: welke lijn volgt Nederland ten aanzien van bepaalde kwesties; wat zou Nederland wel of niet bereid zijn te doen? Zij kunnen eveneens hun nationale autoriteiten voorbereiden en inlichten over belangrijke zaken die spelen in de

NAVO, en zo bijdragen tot het Nederlands standpunt. Zij zijn een 'wederzijdse bron van informatie'; maar niet zodanig dat deze NAVO-officieren kunnen worden gebruikt om allerlei processen binnen de NAVO te beïnvloeden. Dat zou namelijk strijdig zijn met de primaire verantwoordelijkheid van deze officieren. Ieder land heeft de geëigende informatiekanalen en moet die ook gebruiken. Op SHAPE bijvoorbeeld, functioneert de Nederlandse militaire vertegenwoordiger als de intermediair tussen het ministerie van Defensie en SHAPE.

Daarnaast bestaat er zeker ook een 'lobby circuit'. Een circuit dat overigens sterk afhankelijk is van de rang/positie binnen de NAVO-organisatie. In het algemeen kan men stellen: hoe hoger in de organisatie, hoe meer 'lobby's' en verborgen agenda's.

Ik kijk er helemaal niet meer van op als een van mijn Duitse, Britse of Amerikaanse kolonels hun nationale vier-sterren generaals van de SHAPE Command Group via de achterdeur op de hoogte houden van belangrijke en/of gevoelige kwesties. Veelal is dat een bevestiging van wat men al weet, omdat ik zelf deel uitmaak van SACEUR's Command Group, samen met DSACEUR en chef-staf SHAPE. Minstens eenmaal per twee maanden worden deze generaals naar Washington, Londen en Bonn geroepen voor overleg met hun politiek-militaire top. Mijzelf is dat minder vaak overkomen, met de nadruk op minder. Er zijn nu eenmaal nationale agenda's die zeker bij de grote landen van belang zijn. En ik heb daar eigenlijk niet zoveel moeite mee.

Over de internationaal opererende Nederlandse officier als informatiebron nog het volgende. In mijn staf heb ik vijf Nederlandse officieren: twee KM, twee KL, één KLu. Twee van deze heren werken binnen mijn primaire planingsproces. Een derde is sectiehoofd, kol KLu, en belast met de verantwoordelijkheid over doctrineontwikkeling, en evaluatie van oefeningen. Deze is meer operationeel bezig. De vierde officier werkt in mijn *Strategic Planning Cell* (SPC) en houdt zich bezig met *Joint Guard* en de SFOR-planning; de vijfde, mijn eigen MA, heeft bemoeienissen als coördinerende stafofficier in mijn eigen Command Group.³

Contactpunt

Met name de laatste drie officieren worden wel gebruikt als informatiebronnen, zowel door de *National Military Representative* (NMR) als de Defensiestaf. Marine-overste Ric Dekkers heeft bijvoorbeeld regelmatig direct of indirect (via NMR) contact gehad met het Defensie Crisisbeheersingscentrum over de operaties in voormalig Joegoslavië. In dat kader is het zijn persoonlijke ver-

³ In internationale staven heeft een generaal in zijn Commando Groep of *Executive Office* vaak de beschikking over een EXO (*Executive Officer*), een MA (*Military Assistant*) en een ADC (*Aide-De-Camp*).

antwoordelijkheid om te beslissen welke informatie niet en welke informatie wel verstrekt kan worden. Als dit op goede wijze wordt ingevuld, dan is het in het voordeel van beide partijen (NAVO en Nederland).

- Klu: SLEM dagen; Senior Level Executive Meeting
- KM: NATO dag
- KL: Opperofficieren bijeenkomsten
- MINDEF: ??

Afb. 12 Informatiebijeenkomsten Nederlandse krijgsmacht delen

Maar, hierbij is een waarschuwing op zijn plaats! Het feit dat sommige operaties (IFOR en SFOR) op het netvlies gegrift staan van eenieder versterkt natuurlijk de behoefte aan informatie; dat kan een specifieke functie op dat moment belangrijker maken. Maar de aandacht voor schijnbaar minder belangrijke onderwerpen is verhoudingsgewijs vele malen minder en dus is er nauwelijks sprake van interesse of informatie-uitwisseling. Daar zouden wij mijns inziens meer aandacht aan moeten besteden. Om informatie-uitwisseling optimaal te structureren en te stroomlijnen zouden Nederlandse NAVO-officieren kunnen worden gekoppeld aan een duidelijk nationaal contactpunt.

Onze krijgsmacht delen hebben elk een eigen forum waarbinnen eveneens belangrijke informatie-uitwisseling tot stand kan komen. De KLu kent de zogenaamde *Senior Level Executive Meeting* (SLEM-)dagen (twee dagen) die ze zo'n twee keer per jaar houden met de Senior Executives. Ik weet bijvoorbeeld dat onze KLu-commodore te SHAPE, de NMR, dat niveau wordt geacht te brieven. Goede zaak!

De KM kent de NAVO-dag, die ze één keer per jaar houden voor een groep officieren. Daarbij worden vertegenwoordigende officieren in de rang van luitenant-kolonel en hoger van alle gelederen van de NAVO opgetrommeld, maar evengoed van het ministerie van Defensie, de WEU, en de KM-staf, om te worden bijgepraat en te worden uitgehoord. Ik heb me laten vertellen dat de Bevelhebber der Zeestrijdkrachten de dag bijwoont en dat de Plaatsvervangende Bevelhebber der Zeestrijdkrachten (PBDZ) als gastheer optreedt. Prima opzet! De KL kent onder leiding van de Bevelhebber der Landstrijdkrachten de bijeenkomst opperofficieren die zes keer per jaar wordt gehouden. Deze bijeen-

komst is juist bedoeld voor informatie-uitwisseling, met als doelgroep de opperofficieren die in het buitenland zijn geplaatst of die in Nederland buiten de KL-bevelslijn vallen.

Mogelijk zou het ministerie van Defensie zelf ook iets dergelijks kunnen opzetten? Een vaste structuur is er, naar mijn weten, op dit moment niet.

Presentie

Terug naar de kanttekeningen. Ten tweede is er de factor *presentie*. Hoge Nederlandse officieren op invloedrijke posten zeggen iets over het belang van ons land als bondgenoot. Er gaat bijna automatisch invloed van uit in die zin dat Nederland niet over het hoofd wordt gezien te midden van de grote landen.

Kwaliteit

Ten slotte de factor *kwaliteit*. Nederland stuurt nog te weinig jonge coryfeeën naar internationale staven. Het maakt niet echt deel uit van een carrièrepatroon, zoals dat bij andere landen het geval is. Maar door kennis van zaken en goede talenkennis kunnen de meeste Nederlanders in de NAVO-organisatie goed 'meekomen'. Dit biedt soms kansen de zaken een wending te geven die ons land niet onwelgevallig is. Met het laatste moet men echter voorzichtig omgaan, omdat het te overduidelijk spelen van een nationale kaart al gauw contraproductief werkt.

Bij de staffing van zaken zoals het oefenschema voor de marine-formatie *Standing Naval Forces Mediterranean* (STANAVFORMED) speelt de vijandelijke opstelling van Griekenland en Turkije jegens elkaar wel degelijk een (soms vervelende) rol van betekenis. Ten aanzien van deze twee landen kan ik vele voorbeelden geven van hoe het internationaal niet moet.

RELEVANTE INTERNATIONALE POSTEN

Is er sprake van een toenemend belang van deze internationale posten? Ik ben van mening dat internationale posten belangrijk zijn en geloof dat een meer flexibele NAVO en een meer multinationalaal optreden op lagere commando-niveaus dit belang nog doet toenemen. Door bezuinigingen zouden wij posten kunnen verliezen. Dat hoeft niet altijd een ramp te zijn, maar ik zou willen pleiten voor behoud van functies in de commandolijn en operationele planning, zowel hoog als laag. Immers, de Nederlandse krijgsmacht voert nooit zelfstandig operaties van grotere omvang uit, en nationale staven doen vrijwel uitsluitend defensie (structuur-)planning. Praktijkervaring in omgang met grotere verbanden doet men alleen op bij internationale staven en multinationale eenheden.

Aan die ervaring kan een groot gebrek gaan ontstaan in Nederland. Niemand van onze huidige top-generaals heeft ooit een operatie geleid of eraan deelgenomen; met uitzondering van enkele éénsterren-generaals zoals de Neder-

landse chefs van staven die wij hebben geleverd voor UNPROFOR en onze twee opperofficieren in respectievelijk HQ ARRC en HQ SFOR. Dat is een stap vooruit, moet ik zeggen, want die ervaring is essentieel voor nog later door hen te vervullen functies in het topmanagement van onze krijgsmacht.

Eerder kon het niet, want wij zijn allen opgegroeid in de periode van de Koude Oorlog en toen waren er geen grote NAVO-operaties van het type IFOR. Wij zijn allemaal *'force planners'* in hart en nieren, gevormd in de beleidsstaven. De NAVO biedt nu een kans om praktische operationele ervaring op te doen. In die zin is het belang van internationale posten *wel* toegenomen!

Nog een actuele kanttekening bij deze vraag heeft te maken met de Nederlandse quota posten.

Nederland heeft quota posten die overwegend in de CIS (verbindingen) en support sectoren zitten. Daar zijn wij goed in, maar deze posten zijn vaak ondergeschikt aan de operationele en/of *plans & policy* posten. Hierbij toch een tweetal opmerkingen:

- Wij dienen in onze defensieorganisatie het belang van een aantal ontwikkelingen te onderkennen en overeenkomstig bepaalde functies te vullen met hoog gekwalificeerd personeel, en daar waar mogelijk en/of gewenst te opteren naar functies die beschikbaar komen. Dit geldt voor alle quota posten, dus niet alleen die van opper- en vlagofficieren!
- Veranderingen in de organisatie liggen overigens uiterst gevoelig; een gevecht om de herverdeling van functies is altijd een gevolg. Men moet dat gevecht echter wel willen voeren. Een voorbeeld: vroeger haalde iedereen voor *Civil-Military Cooperation* (CIMIC) de neus op. Nu is het wel degelijk een belangrijk functiegebied.

INVLOED VAN NEDERLANDSE MILITAIREN

- Over de Nederlandse invloed op het internationale vlak is altijd veel te doen en Nederlanders zijn in het algemeen niet erg consistent in hun benadering. Nederlanders beginnen vaak uit te leggen dat hun land klein is, maar zij handelen daar niet naar. Wij vergelijken ons graag met de grote landen en proberen dan toch een beetje met hen mee te doen. Vervolgens zijn wij verontwaardigd als Nederland niet met de groten rond de tafel mag zitten waar de politiek-strategische besluiten vallen.

Nederland zou zich meer moeten richten naar de realiteiten. Dat wil niet zeggen dat wij onze bijdrage aan de NAVO moeten verkleinen, maar het zou goed zijn de proportionaliteit in het oog te houden bij deelname aan vredesoperaties. Met onze gemiddeld tweeduizend militairen in Bosnië, Italië en op de Adriatische zee tijdens UNPROFOR en IFOR waren wij verhoudings-

gewijs een topleverancier. En vooral die verhoudingsgewijze inbreng moeten we naar voren brengen.

- Bij onze invloed in de NAVO moeten wij het vooral hebben van kwaliteit, en die kan nog worden verbeterd. Kennis van zaken, goede argumenten, een gezond militair oordeel, werken aan consensus – dat zijn kwaliteiten die internationaal hoog staan aangeschreven en waarmee Nederland kan scoren. SACEUR zei eens dat hij mij het cement tussen de stenen vond. Hij bedoelde daarmee dat ik, afkomstig zijnde van een klein land, veel meer kan zeggen zonder dat grotere mogendheden zich direct daartegen te weer willen stellen.
- Nogmaals, ik ben niet uitputtend geweest; er valt nog een heleboel te vertellen over dit thema: opleidingen, ons *Management Development*-traject, een goede carrièreopbouw voor toekomstige internationaal opererende officieren, en ga zo maar door. Ik ben blij dat de generaal-majoor De Vries het heeft gehad over zaken als exit-interview. Een officier die is geplaatst in het buitenland moet niet worden vergeten als hij de grens is gepasseerd. Integendeel, houd contact met hem, laat hem zijn verslag doen en plaats hem bij terugkeer eerst in een functie waarbij hij zijn internationale kennis kwijt kan ten dienste van onze eigen krijgsmacht.

Reaction Forces

M. Nederlof - kolonel van de Koninklijke Luchtmacht*

TERUG NAAR DE ROMEINEN

Reaction Forces vormen tezamen met de *Main Defence Forces* en *Augmentation Forces* de drie categorieën strijdkrachten van de NAVO. Deze indeling wordt gehanteerd sedert de invoering van een nieuwe strategie van de NAVO na het einde van de Koude Oorlog. *Reaction Forces* (RF) verschijnen regelmatig in het nieuws wanneer er ver van huis moet worden ingegrepen met militaire middelen, waarbij haast is geboden. De achterliggende gedachte is dat een betrekkelijk kleine strijdmacht, mits goed uitgerust en geoefend en snel ter plaatse, een beginnend vuurtje kan blussen voordat er een oncontroleerbare uitslaande brand ontstaat.

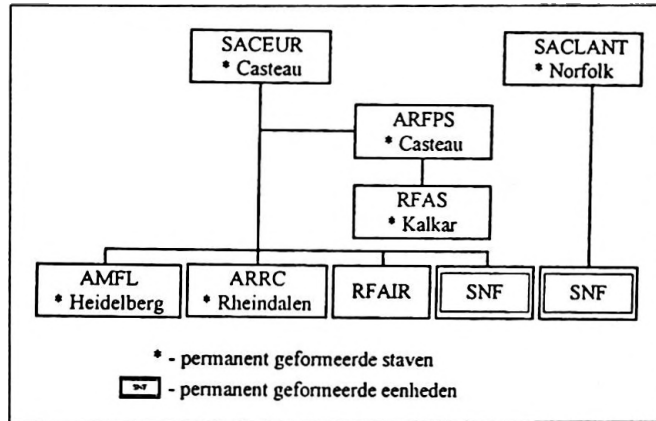
RF zijn niet nieuw; in menig opzicht waren de Romeinse Legioenen al RF. Het waren immers staande legers die aan de grenzen van het Rijk werden ingezet voor 'crisisbeheersing'. Zij verplaatsten zich snel via de beroemde Romeinse wegen, waren multinationalaal van samenstelling en sterk gestandaardiseerd qua structuur, bewapening en doctrine. De besluitvorming over hun inzet was eenvoudig: de keizer besliste. In sommige opzichten was de keizer met zijn legioenen beter af dan de NAVO met zijn RF, zoals in het vervolg van dit artikel zal blijken.

Dit artikel beoogt een bijdrage te leveren aan het denken over RF. Het verschaft eerst feitelijke informatie, waarna een beschouwing volgt over verschillende knelpunten. Een toekomstperspectief vormt de afsluiting. Het geheel is geplaatst in een breed kader.

DE REACTION FORCES VAN DE NAVO

RF zijn land- zee- en luchtmacht die door de lidstaten zijn aangemerkt voor snelle inzet als NAVO-interventiemacht. Het doel is primair crisisbeheersing, dat wil zeggen ondersteuning van politieke activiteiten met militaire middelen om een crisis onder controle te houden. Aanvankelijk werd vooral

* De auteur was in 1997 werkzaam bij de *ACE Reaction Forces Planning Staff* (ARFPS), die thans wordt getransformeerd tot *Combined Joint Planning Staff* (CJPS). Deze staf is gehuisvest in Casteau, België, gecolloqueerd met SHAPE. De staf is belast met het ontwikkelen van plannen voor inzet van voornamelijk *Reaction Forces* in *Combined Joint Task Force* (CJTF) verband. De CJPS werkt zowel voor SACEUR als voor SACLANT.



Afb. 1 Reaction Forces van de NAVO

gedacht aan interregionale versterking, het geven van een duidelijk signaal aan een eventuele agressor die een bedreiging vormt voor een of meerdere lidstaten. Bijvoorbeeld: de centrale regio versterkt de zuidelijke regio door het zenden van RF in geval van een crisis. Inmiddels behoren ook vredesoperaties tot het takenpakket. Dat zal niemand verbazen, gezien de inzet van RF bij IFOR.

Activering en inzet van RF vereist politieke consensus onder de lidstaten, met andere woorden: een besluit van de NAVO-Raad. Zolang RF niet als zodanig zijn geactiveerd, maken zij deel uit van de Main Defence Forces (MDF). RF zijn 'herkenbaar' aan hun eigenschappen: hoge paraatheid, geoefendheid, mobiliteit en flexibiliteit. Voorts zijn zij uiteraard multinationalaal van samenstelling; deze eigenschap onderstreept en versterkt het bondgenootschappelijke karakter van hun inzet. Het RF-pakket van de NAVO omvat thans de volgende eenheden.

Landstrijdkrachten

- De *ACE Mobile Force Land* (AMFL), een lichte eenheid ter grootte van enkele bataljons.
- Het *ACE Rapid Reaction Corps* (ARRC), bestaande uit meerdere divisies en legerkorpstroepen.
- Het EUROCORPS, althans een deel daarvan, dat onder bepaalde voorwaarden als NAVO-RF kan worden ingezet.

Luchtstrijdkrachten

- Circa veertig vliegende squadrons van zeer uiteenlopende aard en samenstelling.
- Eenheden luchtdoelartillerie en grond-luchtgeleide wapens.

Zee strijdkrachten

- De *Standing Naval Forces* (SNF) in de Atlantische Oceaan, het Kanaal en de Middellandse Zee, alsmede enige snel te formeren maritieme taakgroepen.

Permanent geformeerde multinationale RF-eenheden zijn alleen de SNF. Voorts hebben de AMFL en ARRC een permanente, multinationale staf. Het overgrote deel van de RF, zo lang zij niet als RF zijn geactiveerd, staat onder nationaal bevel en is geografisch verspreid over het gehele NAVO-gebied.

Voorts beschikt SACEUR over een planning staf voor RF: de *ACE Reaction Forces Planning Staff* (ARFPS), gehuisvest in het hoofdkwartier van SHAPE in Casteau, België. Onder deze staf ressorteert de *Reaction Forces Air Staff* (RFAS) in Kalkar, Duitsland, die is belast met gespecialiseerde planning voor de luchtmachtcomponent van de RF. Land- en zee strijdkrachten doen het zonder dergelijke gespecialiseerde planners; de capaciteit van de bestaande staven in de commandolijn is voldoende en vereist geen aparte planning staf.

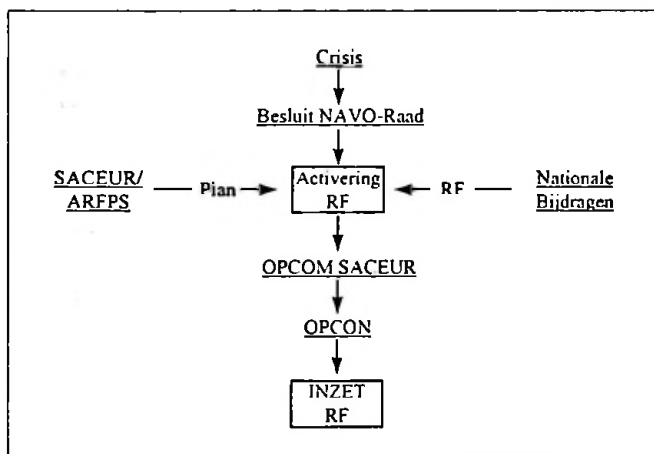
De in afbeelding 1 gepresenteerde constructie lijkt wellicht ingewikkeld en roept vragen op; daarom nu eerst een model voor activering en inzet van RF, ter toelichting en verduidelijking.

ACTIVERING EN INZET VAN RF

Uitgangspunt is een ernstige crisis aan een van de flanken van de NAVO, die voor een of meerdere bondgenoten een bedreiging vormt. Aard en omvang van de crisis zijn verder voor het model van geen belang (zie afbeelding 2). De NAVO-Raad komt bijeen en besluit tot actie; de Raad acht presentie van multinationale NAVO-troepen noodzakelijk om een duidelijk signaal te geven. Het gaat om een demonstratie van bondgenootschappelijke solidariteit en besluitvaardigheid. Optreden buiten het NAVO-gebied is in eerste instantie niet voorzien, echter, het mag niet worden uitgesloten dat men daartoe in een later stadium zal moeten besluiten.

SACEUR wordt belast met de uitvoering. SACEUR's planners in de ARFPS hebben een plan beschikbaar voor een dergelijke situatie, dat met enige aanpassingen uitvoerbaar is. Het plan voorziet in de ontplooiing van RF in het bedreigde gebied. SACEUR verzoekt de lidstaten de in het plan aangemerkte nationale RF-eenheden te activeren, naar het operatiegebied te dirigeren en onder operationeel bevel (OPCOM) van SACEUR te plaatsen.

De verplaatsing is een nationale verantwoordelijkheid, maar de NAVO coördineert en deconflicteert de transporten in nauw overleg met de betrokken landen. OPCOM houdt geen logistieke bevoegdheden in; ook hier kan de NAVO slechts coördineren en blijven de landen verantwoordelijk.



Afb. 2 Model van activering en inzet RF

SACEUR delegeert de operationele leiding (OPCON) aan de regionale NAVO-commandant die de opdracht moet uitvoeren met de hem ter beschikking gestelde strijdmacht. Deze zal in het algemeen niet uitsluitend bestaan uit RF, maar eveneens MDF en Augmentation Forces (AF) omvatten.

De uitvoering van het bovenstaande scenario zal, afhankelijk van de omvang van de operatie, de te overbruggen afstanden en de transportmogelijkheden circa vier weken vergen, met andere woorden: in het Europese theater is het mogelijk waar dan ook binnen vier weken RF te ontplooiën en gereed te maken voor inzet. De eerste eenheden zouden met luchttransport reeds na enkele dagen ter plekke kunnen zijn voor 'vlagvertoon'.

VERANTWOORDELIJKHEDEN

Nu de verschillende verantwoordelijkheden nog eens op een rij.

- De lidstaten stellen parate, geoefende RF-eenheden beschikbaar, inclusief transport en logistieke steun over grote afstanden.
- De NAVO-Raad neemt unaniem beslissingen over de inzet, de te bereiken politieke doelen (de eindsituatie), de voornaamste bevelsverhoudingen en volgt het verloop op de voet.
- SACEUR zorgt door middel van de ARFPS, RFAS en andere betrokkenen (zoals ARRC) voor operationele plannen, bepaalt de omvang en samenstelling van het RF-pakket, ontvangt OPCOM, delegeert OPCON en coördineert de verplaatsingen en de logistieke ondersteuning.

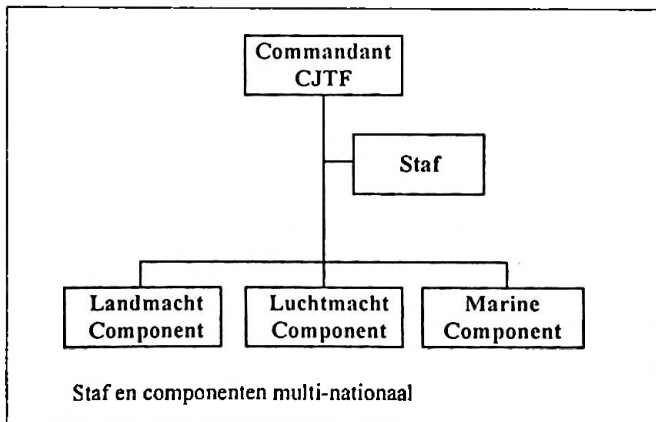
- De betrokken regionale commandant formeert de RF-component in zijn gebied, werkt gedetailleerde plannen en orders uit, ontvangt OPCON en voert de taak uit op grond van SACEUR's richtlijnen.
- Het gastland levert faciliteiten en steun aan de binnenkomende RF.

Het model is gebaseerd op een zogenaamde Artikel-5 situatie, dat wil zeggen een bedreiging van een van de lidstaten. Uiteraard kan het ook anders, bijvoorbeeld inzet buiten het NAVO-gebied voor de uitvoering van vredesoperaties, zoals IFOR.

In zo'n geval is er geen bestaande commandostructuur om de RF in te passen aanwezig; dit vraagt om een oplossing in de vorm van een *Combined Joint Task Force* (CJTF). Zo'n strijdmacht wordt dan geformeerd uit bijdragen van verschillende landen (*combined*), bestaat uit land- lucht- en zeestrijdkrachten onder eenhoofdige leiding (*joint*) en krijgt een bepaalde, duidelijk omschreven opdracht (*task*).

Nadat de opdracht is uitgevoerd, wordt de CJTF weer ontbonden. De CJTF-constructie is overigens ook zeer wel bruikbaar binnen het NAVO-gebied, namelijk daar waar de bestaande commandostructuur zwak is of wanneer de verwachting bestaat dat de grenzen van de NAVO zullen worden overschreden.

RF zullen zelden alleen optreden; meestal zal er sprake zijn van een combinatie met ter plaatse aanwezige strijdkrachten. Na het passeren van de initiële fase van een crisis, waarin RF de hoofdrol spelen, kunnen MDF en AF in het gebied verschijnen. RF worden dan opgenomen in een groter verband en verliezen hun oorspronkelijke RF-karakter. RF moeten, al dan niet in CJTF-verband, kunnen optreden met partners die niet tot de NAVO behoren. Voorts



Afb. 3 *Combined Joint Task Force*

kunnen RF in CJTF-verband worden ingezet voor een operatie onder leiding van de West-Europese Unie (WEU). Tot een dergelijk model is inmiddels besloten tijdens de conferentie van ministers van Buitenlandse zaken in Berlijn op 3 juni 1996.

RF zijn dus uiterst veelzijdig en moeten niet alleen op korte termijn maar vooral ook onder een veelheid van omstandigheden kunnen optreden.

TAKEN, STRUCTUREN, MIDDELEN

Het succes van IFOR lijkt de conclusie te rechtvaardigen dat de RF wel tegen hun taken zijn opgewassen. Bij een kritische beschouwing houdt deze conclusie echter geen stand. Zonder afbreuk te doen aan de geleverde prestaties moet onder ogen worden gezien dat *Joint Endeavour* zich bevond in het lagere deel van het geweldsspectrum, plaatsvond met medewerking van de betrokken partijen, een lange voorbereidingstijd had en kon rekenen op Amerikaanse steun.

Voorts was het de enige operatie die de NAVO – met de coalitiegenoten – moest uitvoeren; er waren geen andere, gelijktijdige conflicten of crises die de inzet van RF vereisten. In feite kon de gehele NAVO-machine, zowel politiek als militair, zich concentreren op één enkele, zij het complexe, vredesoperatie.

Indien de omstandigheden minder 'tolerant' waren geweest, welke knelpunten zouden dan aan het licht zijn gekomen?

Uitgangspunt vormt het takenpakket van RF:

- crisisbeheersing, in de vorm van interregionale versterking en met RF;
- verdediging van het NAVO-gebied indien crisisbeheersing faalt;
- vredesoperaties buiten het NAVO-gebied.

KNELPUNT: BESLUITVORMING

Wanneer is er sprake van een crisis? Hoe ver reikt de interessesfeer van de NAVO voor crisisbeheersing en vredesoperaties? Wanneer neemt de WEU het voortouw en wie levert de Europese commandant van een CJTF? Welke eind-situatie beoogt de politieke leiding te bereiken met inzet van RF en welke offers is het bondgenootschap bereid te brengen voor het einddoel?

Zulke vragen waren niet relevant in de periode van de Koude Oorlog. De vijand stond voor de deur; het NAVO-besluitvormingsmechanisme is tot ons gekomen via die periode en zou ook nu met Artikel-5 situaties (dat wil zeggen collectieve verdediging) wel snel raad weten. Maar hoe snel beslist de NAVO in andere situaties? En het gaat juist om snelheid. De lidstaten getroosten zich belangrijke offers om hun nationale bijdragen aan RF paraat, geoefend en mobiel te houden of te maken; langdurige politieke besluitvorming doet deze offers in wezen teniet. Ingrijpen in een crisis moet vooral snel kunnen gebeu-

ren, alleen een snelle reactie kan effect sorteren en daarvoor zijn RF tenslotte gecreëerd.

De verwachting is daarom gerechtvaardigd dat de politieke top van de NAVO, die de RF heeft gewild, ook begrip heeft voor de noodzaak van snelle besluitvorming over de inzet. Zeker geen eenvoudige zaak, immers: de consensus-machine van zestien landen is niet ideaal geoutilleerd voor snelle besluiten. Ook is gebleken dat de VN geen snelle beslisser is; het benodigde mandaat laat vaak lang op zich wachten.

Door het aanbieden van heldere alternatieven, gevraagd maar ook ongevraagd, kan het militaire deel van het bondgenootschap overigens zeer wel bijdragen aan het besluitvormingsproces; dat is dan ook een belangrijke taak voor de planners op strategisch niveau bij SHAPE, ACLANT en de ARFPS.

KNELPUNT: STRUCTUREN EN MIDDELEN

Aan de huidige structuren binnen de NAVO is te zien dat wij ons nog steeds bevinden op de 'remweg' van de Koude Oorlog. De militaire structuur en de strijdkrachten van de NAVO zijn het resultaat van een planningsproces met een grote inertie. Dit proces heeft ons een commandostructuur en de middelen geleverd voor slechts één doel: de verdediging tegen de Grote Aanval uit het oosten, met Amerikaanse hulp. Voor die opdracht volstond de statische



*Afb. 4 Een LSV (Light Strike Vehicle) van de Britse 24 Luchtmobiele Brigade
(Foto: M. Nederlof)*

commandostructuur die wij thans in wezen nog hebben, en bestond er behoefte aan veel (zware) gevechtseenheden met niet meer dan tactische mobiliteit. Verschillende, alternatieve *contingency*-plannen waren niet nodig. De strategische componenten, zoals zwaar luchttransport, inlichtingen en informatie, verbindingen, leverden de Amerikanen.

Het idee van interregionale versterking met RF staat op gespannen voet met de hier geschetste situatie, evenals het uitvoeren van vredesoperaties. Het zou te eenvoudig zijn te beweren dat voor de nieuwe taken geen gevechtseenheden nodig zijn. Ook mag niet uit het oog worden verloren dat de collectieve verdediging (Artikel 5) nog steeds het voornaamste bestaansrecht vormt van de NAVO, zij het dat voor deze taak vooral de MDF zijn bestemd.

RF moeten echter beter worden afgestemd op het uitvoeren van snelle verplaatsingen en instandhouding over grote afstanden, en worden voorzien van middelen voor het vergaren van inlichtingen, alsmede een communicatie- en informatiestelsel dat beantwoordt aan de hoogste eisen. De politieke en media-gevoeligheid van RF-optreden vereist dat leiders op alle niveaus voortdurend met elkaar kunnen communiceren, in woord, geschrift en beeld.

De hier geschetste veranderingen kunnen via het *Force Planning Proces* van de NAVO tot stand komen, echter, dit proces verloopt traag en vereist investeringen die vaak haaks staan op de besparingswoede op Defensie bij de lidstaten. Toch zijn er bemoedigende ontwikkelingen: in Nederland zijn er bijvoorbeeld de Luchtmobiele Brigade, het Amfibisch transportschip en de nieuwe luchttransportvloot, die uitstekend passen in het kader van RF-operaties.

De in hoofdzaak statische commandostructuur van de NAVO wordt thans verrijkt met het verschijnsel CJTF, waarover al het een en ander is gezegd. Land-, zee- en luchtmachteenheden van de RF kunnen dankzij hun hoge paraatheid snel worden gecombineerd tot een CJTF die niet alleen bestemd is voor vredesoperaties buiten de NAVO, maar ook inzetbaar moet zijn voor crisis-beheersingstaken. De bestaande NAVO-commandostructuur laat dit niet zonder meer toe. Immers, zo'n CJTF zou moeten opereren binnen het bevelsgebied van een regionale commandant. Er ontstaat een 'soort bubbel' in het bevelsgebied, waar andere regels gelden met betrekking tot de bevelvoering, vooral wanneer de commandant van de CJTF rechtstreeks onder een *Major NATO Commander* (SACEUR of SACLANT) zou staan.

MULTINATIONALITEIT

Een groot goed, maar tegelijk een groot probleem is de multinationaliteit van RF. De bonte verscheidenheid aan materieel, procedures, doctrines, talen en culturen, inches en centimeters, voltages en pluggen maakt het samenstellen

van een *effectieve* multinationale strijdmacht, die snel tot resultaten moet komen, tot een uitdaging van de eerste orde. Terwille van de doeltreffendheid zal er water bij de multinationale wijn moeten, bijvoorbeeld door het werken met 'framework-naties', waarbij één nationaliteit de basisstructuur levert voor een militaire eenheid. Zo zijn de Britten bijvoorbeeld framework-natie voor het ARRC. Toch moeten RF multinationaal blijven om het bondgenootschappelijke accent niet te verliezen; er is dus nog veel te doen aan standaardisatie binnen de NAVO.

'THE FOG OF PEACE'

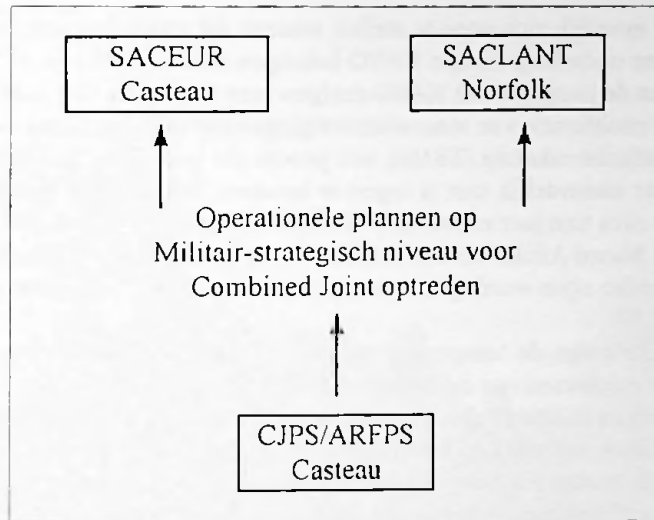
Voor welke taken zullen wij RF in de toekomst moeten inzetten? Zal het huidige patroon, met de nadruk op vredesoperaties buiten NAVO-gebied à la IFOR zich voortzetten? Zullen er nieuwe (of oude) vijanden verschijnen aan de grenzen van het NAVO-gebied, dat binnenkort wellicht naar het oosten wordt uitgebreid? De neiging bestaat altijd om bestaande lijnen eenvoudig door te trekken naar de toekomst, en daarop de plannen te baseren. Het onvoorzienbare is per definitie niet te voorspellen en derhalve niet te plannen.

Nu er geen duidelijk vijandbeeld meer is, tasten de militaire planners rond in de 'Fog of Peace', op zoek naar iets wat de NAVO kan bedreigen of in haar belangen kan aantasten. Het bondgenootschap is immers gegrondvest op de collectieve verdediging en kan zijn bestaansrecht toch niet ontleenen aan uitsluitend vredesoperaties. Het gaat er dus om de aard van de crises of conflicten te definiëren waarmee de NAVO in de toekomst te maken kan krijgen om daarop de nodige *Force Structure* alsmede de operationele plannen te baseren.

Allereerst moet worden onderkend dat de periode van de Koude Oorlog, de geïdeologiseerde en bipolaire wereld in historisch perspectief een uitzondering was. De situatie na de val van de Muur in 1989 wordt als nieuw ervaren,

- Operaties en instandhouding over grote afstanden.
- CJTF-model.
- Toegerust/geoefend voor breed spectrum van optreden.
- Modern C4I stelsel.
- Missile Defence mix.

Afb. 5 Toekomstige Reaction Forces



Afb. 6 Combined Joint Planning Staff

maar is in wezen een terugkeer naar eeuwenoude, zich herhalende patronen van conflicten, zowel tussen natiestaten als intern (burgeroorlogen).

Natuurlijk zijn er grote verschillen met oorlogen en conflicten in vorige eeuwen, maar er zijn overeenkomsten met de diepere oorzaken: bemachtigen van territorium en/of hulpbronnen; revanche voor onrecht; gekwetste trots; veroveren van een 'plaats onder de zon'; kwesties van godsdienst, cultuur of etnische problemen, en de 'vlucht' in een buitenlands avontuur om aan interne problemen te ontsnappen. Combinaties komen eveneens voor, bijvoorbeeld in de Golfoorlog, waar Irak zowel uit was op economisch gewin, uitbreiding van territorium als op erkenning als leider in de regio (een plaats onder de zon).

Wereldwijd gezien neemt de bevolkingsdruk toe, terwijl de hulpbronnen die nodig zijn voor een menswaardig bestaan eerder afnemen of uitgeput raken (bijvoorbeeld olie, andere delfstoffen). Het aantal potentiële aanvaringen tussen staten of gemeenschappen binnen staten wordt groter en ook de omvang van 'rampen', zoals hongersnoden, lijkt toe te nemen.

Ongetwijfeld kan de wereldgemeenschap veel doen om onheil te voorkomen, maar het is een illusie te menen dat alles oplosbaar is zonder conflicten en oorlogen. De Fog of Peace onttrekt dus op dit moment het werkelijke beeld aan ons gezichtsveld. Aan de periferie van de NAVO bevindt zich een reeks staten die een risicofactor vormen wegens de bovengenoemde oorzaken: Noord-Afrika en het Midden-Oosten, enkele Balkanstaten en niet te vergeten Rusland en enige andere staten van de voormalige Sovjet-Unie.

Het is niet moeilijk zich voor te stellen waaruit dit risico bestaat: conflicten tussen staten onderling die aan NAVO-belangen raken of die een of meerdere lidstaten van de (uitgebreide) NAVO dreigen mee te slepen. Speciale aandacht verdient de proliferatie van massavernietigingswapens in combinatie met tactische ballistische raketten (TBMs), een proces dat weliswaar kan worden vertraagd, maar uiteindelijk niet is tegen te houden. Wij moeten ons realiseren dat binnen circa tien jaar vrijwel heel Europa 'onder schot' kan worden gehouden vanuit Noord-Afrika en het Midden-Oosten, een risico van formaat dat ongaarne onder ogen wordt gezien maar dat niet 'vanzelf' zal verdwijnen.

Na deze schets van de 'omgeving' waarin RF zullen moeten optreden, verschijnen de contouren van de toekomstige RF. Nogmaals: het zal gaan om het projecteren van militaire macht, zowel voor collectieve verdediging als voor vredesoperaties buiten het NAVO-gebied. Het nu nog bestaande scherpe onderscheid tussen die twee zal overigens geleidelijk vervagen. Immers, de handhaving of het herstel van recht, orde en menswaardige omstandigheden in de interessesfeer van de NAVO, maar buiten het eigenlijke gedragsgebied, is essentieel voor de veiligheid van het bondgenootschap. De 'tolerantie' voor oorlog en chaos aan de grenzen van de Alliantie, en soms ook aanzienlijk verder, is aan het verminderen.

DE UITDAGING: EEN SCHETS VAN DE TOEKOMSTIGE RF

De RF van de toekomst zijn geschoeid op de leest van het CJTF-concept. Dat wil zeggen: multinationalaal van samenstelling, bestaande uit combinaties van land- lucht- en zeestrijdkrachten, onder éénhoofdige leiding en georganiseerd voor één specifieke opdracht. Deze opdracht kan het gehele spectrum van militaire activiteit omvatten, van vredesoperaties met een laag geweldsgehalte tot en met gevechtshandelingen; de inventaris van RF-eenheden vormt hiervan dan ook een weerspiegeling.

De eenheden omvatten modern uitgeruste gevechtseenheden maar hebben ook (meer dan thans het geval is) de beschikking over genie, geneeskundige eenheden, militaire politie, en grootschalig transport om bij vredesoperaties slagvaardig te kunnen optreden. Aangezien vredesoperaties, met name humanitaire hulp, alleen mogelijk zijn in een redelijk stabiele omgeving, zijn gevechtseenheden altijd nodig om orde en recht te handhaven, of zo nodig te bevechten.

De RF beschikken over organieke middelen voor operaties over grote afstanden: strategisch luchttransport, verkennings-, informatie- en communicatiestelsels en logistiek, waarmee een einde is gekomen aan de afhankelijkheid van de lidstaten, niet alleen de VS, die deze middelen weliswaar bezitten maar ze niet zonder meer wensen te laten opnemen in het RF-pakket.



*Afb. 7 Duitse WIESEL weapon-carriers gaan aan land
(Foto: M. Nederlof)*

De infrastructuur van de NAVO is zodanig verbeterd dat grootschalige campagnes over grote afstanden mogelijk zijn, bijvoorbeeld door de capaciteit van vliegvelden, havens, spoorwegen en wegen te vergroten. Dit is niet overal nodig, maar er is veel te doen als men zich bijvoorbeeld een beeld maakt van een grootscheepse RF-inzet in de zuidelijke regio in geval van een crisis in Afrika of in het Midden-Oosten.

Het RF-pakket omvat voorts een combinatie van offensieve en defensieve *Missile Defence*-eenheden, die in staat is de Alliantie een zekere mate van bescherming te bieden tegen massavernietigingswapens (TBMs). Naast objectverdediging van vitale militaire doelen als vliegvelden en hoofdkwartieren, biedt de RF-Missile Defence de mogelijkheid de lancering van massavernietigingswapens te voorkomen door offensief optreden, dan wel door de wapens te onderscheppen in een vroege vluchtfase en daarmee ook civiele doelen bescherming te bieden.

Bescherming van het militaire potentieel en het meer politieke doel om chantage met massavernietigingswapens te voorkomen, althans te beperken, gaan hier hand in hand. Uitsluitend beschermen van militaire doelen is onvoldoende, immers: zo nodigt men de tegenstander uit om ongehinderd de burgerbevolking te bedreigen.

DE VERWEZENLIJING...

Zijn er indicaties die wijzen op het verwezenlijken van dit ambitieuze beeld? Die zijn er inderdaad. Zoals gezegd, getroosten de lidstaten zich grote inspanningen om hun strijdkrachten te herstructureren, ze flexibeler en mobieler te maken en te formeren tot daadwerkelijke RF. Meer en meer raken de NAVO-leden ervan doordrongen dat operaties in verre en vreemde landen de norm wordt, en het besef dat de besluitvorming, de structuur en organisatie van de strijdkrachten en de planning daarop moeten worden afgestemd, wint terrein.

Een belangrijke ontwikkeling in dit verband is de transformatie van de ARFPS in een *Combined Joint Planning Staff* (CJPS), die tot doel heeft een 'denktank' te creëren voor SACEUR en SACLANT voor de planning van operaties op strategisch niveau, met een sterk accent op Combined Joint optreden. Deze Bi-MNC staf moet niet alleen de beide Major NATO-Commanders terzijde staan, maar vooral alternatieve plannen uitwerken die de NAVO-Raad in staat stellen snel inzicht te krijgen in de mogelijke militaire bijdrage aan crisisbeheersing en vredesoperaties. Dit komt de snelle besluitvorming over inzet van RF ten goede.

Ten slotte, het *NATO Air Defence Committee* (NADC) onderneemt initiatieven om te komen tot een verdedigingsstelsel tegen tactische raketten: op verschillende niveaus in het bondgenootschap wordt gewerkt aan concepten en behoeftstellingen die aansluiten op de – voornamelijk Amerikaanse – ontwikkeling van detectie- en afweersystemen.

Het is te verwachten dat de hier geschetste toekomstige ontwikkelingen, die nu nog slechts op papier bestaan, gekoppeld aan de praktijk van het IFOR-optreden en soortgelijke campagnes, het gezicht van RF in de komende jaren ingrijpend zullen veranderen.

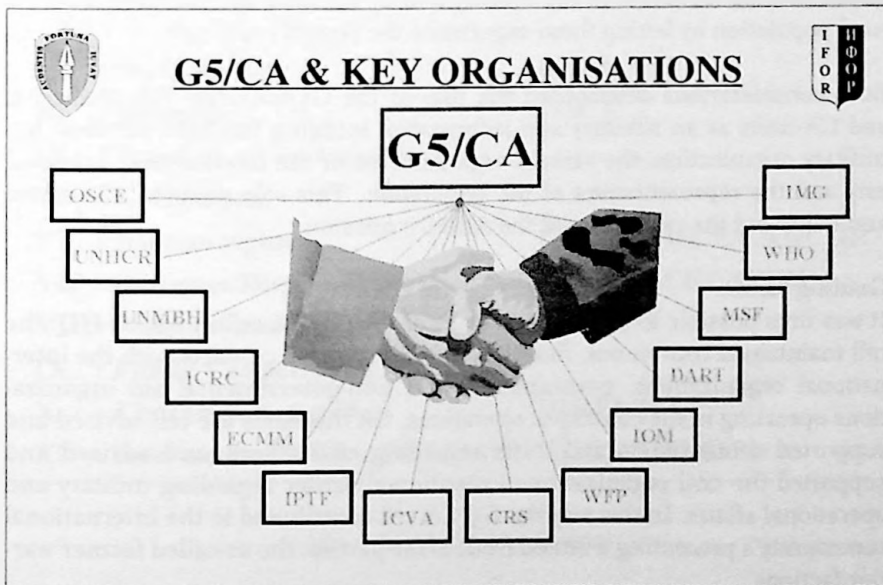
Civil-military cooperation

The new prime mission area

H.J.M. Noordhuizen – brigade-generaal van de Technische Dienst

I am Brigadier General Noordhuizen of the Ordnance Corps. I was active as augmentee from the beginning of July up to and including the end of November 1996 as Chief G5/Civil Affairs under Lieutenant General Sir Michael Walker KCB CBE, in the staff of the ACE Rapid Reaction Corps (ARRC) of the Implementation Force (IFOR) in Sarajevo/Ilidza, Bosnia and Herzegovina. Throughout this period I was responsible for the civil-military cooperation (CIMIC) activities of the ground troops.

CIMIC, the interaction between the military organization, international organizations and local authorities, is unknown territory for many Dutch soldiers. In this presentation I hope to share my experiences in the area of CIMIC at Army Corps level in the second IFOR-period.



Afb. 1 G5/CA & Key organisations

INTRODUCTION

During and shortly after the Cold War period, NATO-doctrine with regard to CIMIC was chiefly geared towards *host nation support* and *civil emergency planning*. With the expected military operation in the former Yugoslavia in mind, the G5 cell of the ARRC-headquarters took steps, even at the early stage of the negotiations which ultimately led to the signing of the Dayton-agreement (which I shall refer to as 'Dayton' in the rest of my presentation), to gain insight into the measures that needed to be taken with regard to CIMIC during operation Firm Endeavour, the implementation of the military aspects of Dayton. On the basis of this analysis the tasks and the organisation of the G5/CA-cell within the ARRC-headquarters were defined, and the structure and size of the cell were established.

Two military considerations

Two important military considerations played a part in this respect. First of all the assumption that ARRC's mission could be threatened – or even halted – by deliberate hostile activities by the population, by the unwillingness of the population to cooperate, or by the uncontrolled mass displacement of civilians. Furthermore, the premise that ARRC's mission could be positively influenced by giving moral and political support to the local authorities, by making proper use of civil-aid resources in the country and by winning the confidence of the local population by letting them experience the benefits of peace.

Both considerations determined the role of the G5/CA-cells, CA-specialists and CA-units as an advisory and informative bridging function between the military organization, the various organizations of the international community and the representatives of the population. This role enabled, facilitated and enhanced the realisation of the ARRC's mission.

Guiding factors

It was thus possible to describe the tasks of the G5/CA-cell in ARRC-HQ: the cell maintained continuous, flexible and well-balanced contacts with the international organizations, governmental and non-governmental aid organizations operating in the country of operations. On this basis the cell advised and supported commanders and staffs regarding civil affairs, and advised and supported the civil organizations I mentioned earlier regarding military and operational affairs. In this way the G5/CA cell contributed to the international community's presenting a united front to the parties, the so-called former warrior factions.

DAYTON

By signing the Dayton peace agreement, the parties committed themselves to keeping to both the civil and military arrangements laid down in the document. Dayton has one 'military' and ten 'civil' annexes. Although the parties themselves are responsible for the implementation of Dayton, the military and international organizations have been given important supervisory responsibilities and tasks. Sound, well-coordinated teamwork by these military and international organizations with regard to the local authorities and population is thus a condition for the successful implementation of Dayton.

The military objectives of Dayton were, to a great extent, achieved in the spring of 1996. As a logical consequence, the emphasis of the military operation has slowly but surely been shifted towards supporting the civil recovery of the country, and thus towards the implementation of the civil annexes to the Dayton agreement. To give you some idea of what this involves, I shall briefly outline the annexes and indicate which international organizations are responsible for supporting the factions in their activities aimed at implementing the annexes.



"civil" - DAYTON - ANNEXES



IB : Stabilisation	OSCE
III : Elections	OSCE
IV : Freedom of movement	
V : Arbitration	
VI : Human rights	UNCHR/OSCE/UNHCHR
VII : Refugees/Displaced persons	UNHCR/ICRC/UNDP
VIII: National monuments	UNESCO
IX : Public Cooperations	
X : Civil Implementation	HIREP/IPTF
XI : International Police Task Force	HIREP/UNMIBH

Afb. 2 'Civil'-Dayton-Annexes

Implementing the annexes

- *Annex IA* deals with the military aspects of the peace settlement.

- *Annex IB* deals with the stabilization of the region, and establishes the measures that the parties will take in order to increase stability. Important tasks were assigned to the Organisation for Security and Cooperation in Europe (OSCE) with regard to monitoring the negotiations aimed at agreeing on confidence-building measures and establishing arms control measures.

- *Annex II* covers the agreement on the Inter-Entity Boundary Line (IEBL) and the arbitration concerning Brcko. Observance of Annex II has been placed in the hands of IFOR; I shall not discuss this aspect any further, as in practice it has turned out to be a military task. The arbitration on the subject of Brcko was made a responsibility of a commission installed specifically for that purpose.

- *Annex III* is devoted entirely to the elections. Responsibility for the organization and planning, the setting of the election date and the organization of the consultation structure was assigned to the OSCE. The monitoring of the progress of the elections was also taken care of by this organization, a main aspect of which is the presence of monitors and observers. For an insight view I recommend the diary of Mr. Ed van Thijn (*Stemmingen in Sarajevo*), as he was the Coordinator of International Monitors in the election-period. I shall discuss the implications of this situation for IFOR/ARRC at a later stage in my presentation.

- *Annex IV* deals with the various aspects relating to the constitution and the state structure. It covers aspects such as Freedom of Movement (FOM), constitutional rights of civilians, the structure of the state, parliament, the presidency, the constitutional court, the central bank and related matters. As you know history, I shall not discuss this particular annex any further.

- *Annex V* concerns the agreement relating to binding arbitration. This is not of great importance to my presentation.

- *Annex VI* concentrates on human rights, and deals with fundamental rights and freedoms. In this annex the parties agreed to invoke a human rights commission, an ombudsman for human rights and a human rights chamber. The parties agreed to a number of measures in order to support the activities of these bodies, and various organizations of the international community were invited to assist them in doing so. Examples are the United Nations Commission on Human Rights (UNCHR), the OSCE, the United Nations High Commissioner for Human Rights (UNHCHR) and others.

I shall not return to this subject. My observation is that more organizations were involved in the same subject with by consequence all the problems of coordination.

- *Annex VIII* deals with the commission for National Monuments. This is related to the United Nations Educational, Scientific and Cultural organization (UNESCO). I shall not discuss this further in the scope of my presentation.
- *Annex IX* concerns public corporations. It deals mainly with the reconstruction of the infrastructure, public transport and public utilities which are important to the economic recovery of the country. I shall explain the consequences of this for IFOR presently.
- *Annex X* discusses Civil Implementation. Although this is perhaps the most important annex in the context of my presentation, it is, in my opinion, also one of the most complex. I shall discuss it in greater detail, for the benefit of better understanding. Article I of this annex deals with the High Representative, and runs as follows:

'The Parties agree that the implementation of the civilian aspects of the peace settlement will entail a wide range of activities including continuation of the humanitarian aid effort for as long as necessary; rehabilitation of infrastructure and economic reconstruction; the establishment of political and constitutional institutions in Bosnia and Herzegovina; promotion of respect for human rights and the return of displaced persons and refugees; and the holding of free and fair elections according to the timetable in Annex 3 to the General Framework Agreement. A considerable number of international organizations and agencies will be called upon to assist.

In view of the complexities facing them, the Parties request the designation of a High Representative, to be appointed consistent with relevant United Nations Security Council resolutions, to facilitate the Parties own efforts and to mobilise and, as appropriate, coordinate the activities of the organizations and agencies involved in the civilian aspects of the peace settlement by carrying out, as entrusted by a UN Security Council Resolution, the tasks set out below.'

The mandate and the methods of coordination and liaison are discussed in further detail in article II of this annex.



DAYTON - ANNEX X



Mandate and methods of coordination and liaison (1)

High Representative shall:

- **monitor**
- **maintain close contact**
- **coordinate activities**
- **facilitate**
- **participate**
- **report**
- **provide guidance**

Afb. 3 Dayton-Annex X

Dayton – Annex X

1. *The High Representative shall:*
 - (a) *Monitor the implementation of the peace settlement;*
 - (b) *Maintain close contact with the Parties to promote their full compliance with all civilian aspects of the peace settlement and a high level of cooperation between them and the organizations and agencies participating in those aspects;*
 - (c) *Coordinate the activities of civilian organizations and agencies in Bosnia and Herzegovina to ensure the efficient implementation of the civilian aspects of the peace settlement. The High Representative shall respect their autonomy within their spheres of operation while as necessary giving general guidance to them about the impact of their activities on the implementation of the peace settlement. The civilian organizations and agencies are requested to assist the High Representative in the execution of his or her responsibilities by providing all information relevant to their operations in Bosnia and Herzegovina;*
 - (d) *Facilitate, as the High Representative judges necessary, the resolution of any difficulties arising in connection with civilian implementation;*
 - (e) *Participate in meetings of donor organizations, particularly on issues of rehabilitation and reconstruction;*
 - (f) *Report periodically on progress in implementation of the peace agreement concerning the tasks set forth in this Agreement to the United*

- Nations, European Union, United States, Russian Federation, and other interested governments, parties, and organizations;
- (g) Provide guidance to, and receive reports from, the Commissioner of the International Police Task Force established in Annex II to the General Framework Agreement.
2. In pursuit of his or her mandate, the High Representative shall convene and chair a commission (the 'Joint Civilian Commission') in Bosnia and Herzegovina. It will comprise senior political representatives of the Parties, the IFOR Commander or his representative, and representatives of those civilian organizations and agencies the High Representative deems necessary.
 3. The High Representative shall, as necessary, establish subordinate Joint Civilian Commissions at local levels in Bosnia and Herzegovina.
 4. A Joint Consultative Committee will meet from time to time, or as agreed between the High Representative and the IFOR Commander.
 5. The High Representative or his designated representative shall remain in close contact with the IFOR Commander or his designated representatives and establish appropriate liaison arrangements with the IFOR Commander to facilitate the discharge of their respective responsibilities.
 6. The High Representative shall exchange information and maintain liaison on a regular basis with IFOR, as agreed with the IFOR Commander, and through the commissions described in this Article.



DAYTON - ANNEX X



Mandate and methods of coordination and liaison (2)

High Representative shall:

- convene and chair the Joint Civilian Commission
- establish Joint Civilian Commissions at local levels
- (meet IFOR Commander
in a Joint Consultative Committee)
- (remain in close contact with IFOR Commander)
- (exchange information and maintain liaison with IFOR)
- (attend meetings of Joint Military Commission)
- (establish other civilian commissions
- have no authority over IFOR

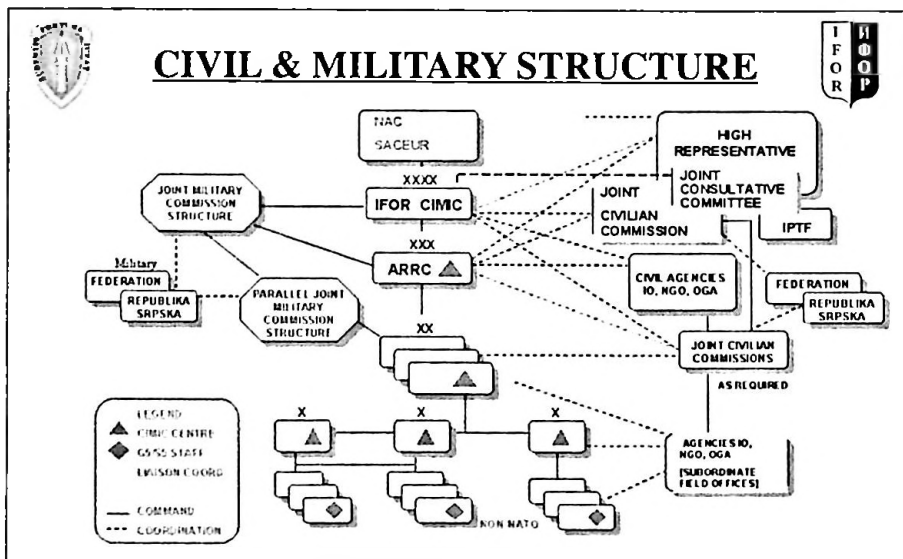
Afb. 4 Dayton-Annex X

7. *The High Representative will attend or be represented at meetings of the Joint Military Commission and offer advice particularly on matters of a political-military nature. Representatives of the High Representative will also attend subordinate commissions of the Joint Military Commissions as set out in Article VIII (8) of Annex IA to the General Framework Agreement.*
8. *The High Representative may also establish other civilian commissions within or outside Bosnia and Herzegovina to facilitate the execution of his or her mandate.*
9. *The High Representative shall have no authority over the IFOR and shall not in any way interfere in the conduct of military operations or the IFOR chain of command.'*

– Annex XI concerns the role of the International Police Task Force (IPTF). This Task Force operates in accordance with the directives of the High Representative (HR). The role of the IPTF lies chiefly in the area of monitoring, advising and training of the parties' police forces. In fact, IPTF was a force without power!

Conclusion

Looking back at the number of annexes contained in Dayton that have a civil-military character, but realising when focusing on them how much has been left to the willing cooperation of the Parties, I arrive at the cautious conclusion that the international community in fact had no effective means of enforcing



Afb. 5 Civil & Military Structure

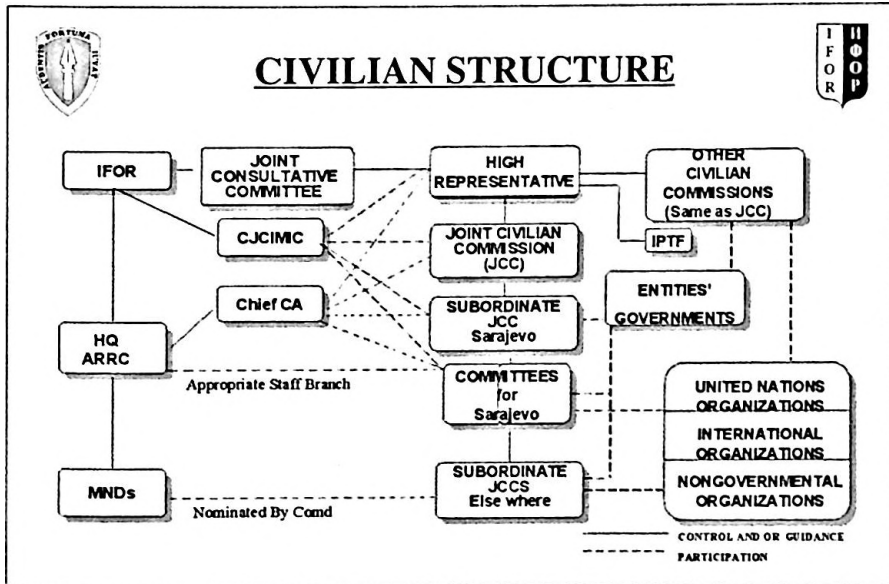
the rebuilding of the country. It is therefore justified to ask the question of how civil-military cooperation took shape, and what were the results.

CIVIL-MILITARY STRUCTURE

Figure 5 shows the organization of the civil-military structure of IFOR/ARRC, and the consultative forums in which contacts were maintained with the local military and civilian authorities. The slide is less complicated than it looks: in the middle you see the NATO/IFOR structure; on the left side you see the links with the military side of the Parties; on the right side you see the links to the IO/NGO and the political and civilian side of the Parties. It is important to recognize that IFOR/ARRC entered into consultations at the highest level of the parties in Bosnia, in other words with military commanders and government officials in office. After the elections in September 1996 and the installation of the various government bodies, these government officials were the ministers of the three governments, namely Bosnia and Herzegovina, the Bosnian Federation and the Bosnian-Serb Republic.

Civilian structure

Apart from the various bilateral contacts at the highest political and military level, regular consultation took place in the Joint Consultative Committee and the Joint Civilian Commission. The first was chaired by the High Representative of the United Nations, Mr Carl Bild. The members were COM-



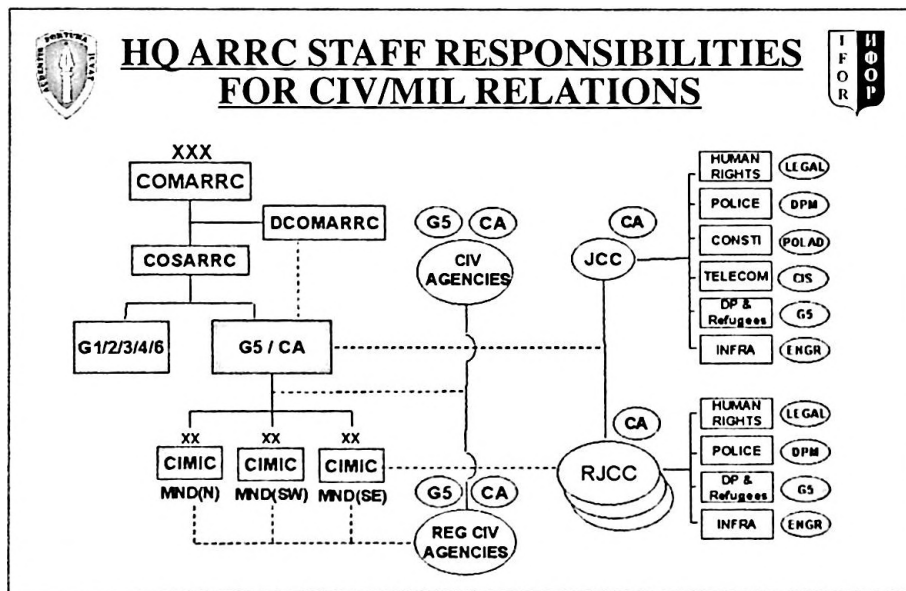
Afb. 6 Civilian Structure

IFOR, COMARRC, UNHCR, IPTF and UNMiBH. The second was chaired by the Deputy High Representative, ambassador Michael Steiner. The members were the senior representatives of the IO/IFOR, and usually the ministers of foreign affairs of the three governments.

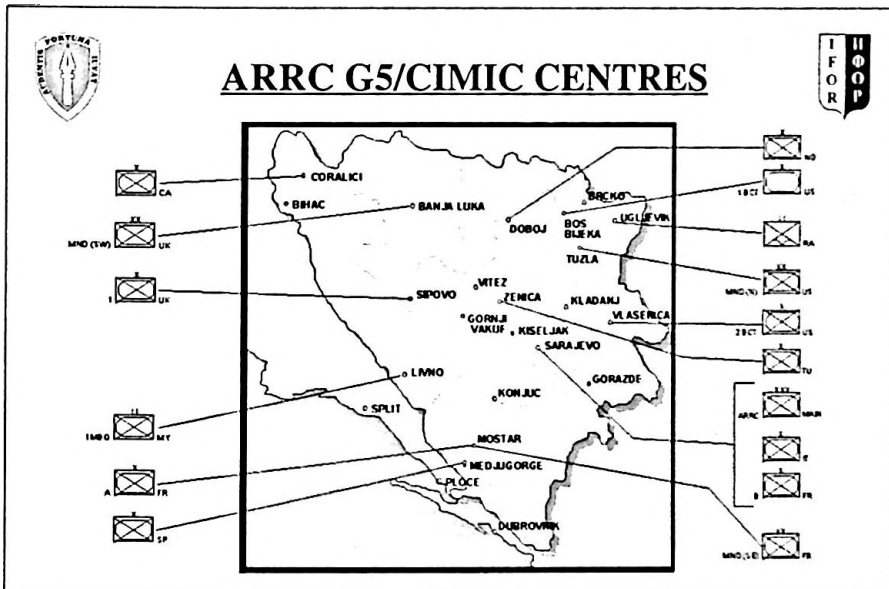
Before the summer of 1996 the international community's approach to the parties was usually a partial one. Prior consultation between the senior members of the international community in order to arrive at a unanimous position regarding the parties, did not get properly underway until during the preparations for the elections of September 1996 and the events concerning the inspection of the Han Piesak bunker, and the discovery of a large amount of undeclared ammunition. Thereafter, the key players of the international community met very frequently, some three to five times a week, at what is known as the 'Principals' level. The ranks of the military and civil international organization were closed, thus considerably reducing the risk of being partially beaten by the Bosnian parties.

Staff Responsibilities

In ARRC-HQ more staff functions were active in the field of CIMIC. COMARRC was among others supported by a political adviser, a legal adviser and a Chief Factions Liaison. In fact, during the second part of IFOR-operations, important parts of the Staff were involved in CIMIC. For instance, the whole Planning-staff of ARRC-HQ was involved in the preparation and support of the elections; elections have been conducted like a military operation.



Afb. 7 Hq ARRC Staff Responsibilities



Afb. 8 ARRC G5/CIMIC-Centres

Regular consultation also took place at the lower levels. Each of the divisions held discussions in Regional Joint Civilian Commissions when required. The brigades did so on a smaller, but no less important scale. Discussions on division-level in the Regional Joint Civilian Commissions took place in Tuzla (MND-N), Banja Luka (MND-SW) and Sarajevo, later Mostar, (MND-SE).

In all cases (staff) support was provided by CA-personnel. At the lower levels of the organization preparatory discussions were conducted by CA-personnel.

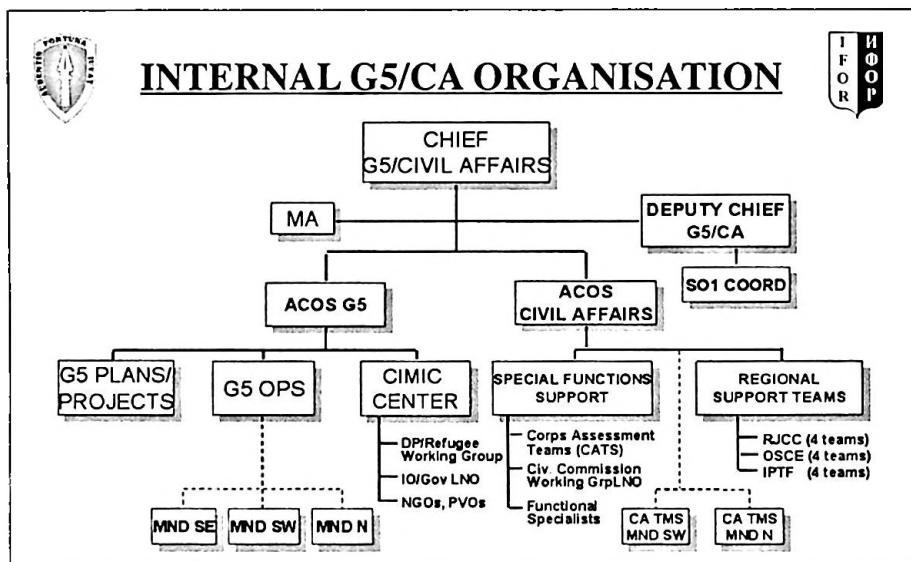
Coordination by CIMIC-centres

Furthermore, CA-personnel played an important role in the coordination of the exchange of information to and from the various aid organizations. This coordination took place, and indeed still takes place, in what are known as the CIMIC-centres. These were linked to the levels of the military structure up to and including battalion level, and distributed across the country. The role of the CIMIC-centre is threefold. They act as point of contact for civil organizations, they maintain relations with and monitor the activities of international organizations and non-governmental (aid) organizations operating in Bosnia, and they validate and coordinate requests for support from these organizations.

In fact, the generic support to all Agencies consists of: information exchange; security advice and situational awareness, and in an emergency (with retrospective repayment):

- medical aid and evacuation,
- vehicle recovery and limited repair,
- fuel, and
- accomodation and food.

To give you an idea: at the beginning of September 1996, over 380 aid organizations were active in Bosnia; this illustrates the complexity of coordination.



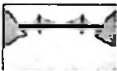

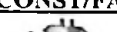



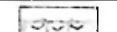


Afb. 9 Internal G5/CA-Organization

Internal G5/CA-organization

The internal G5/CA-organization in the ARRC-headquarters is represented in figure 9. It is important to recognize the fact that the G5 part of the organization was originally part of HQ-ARRC, and was manned partly by permanent ARRC-personnel. Augmentations were realised by various countries' making *augmentees* available. The CA-part of the organization was manned entirely by reserve personnel from an American CA-brigade. These people were called up for active service by the American government for a period of six months, especially for this operation. An American CA-brigade contained some 350 personnel and was spread throughout the entire area of operations during the IFOR-operation, carrying out staff duties on the corps-, division- and brigade-level, and executive duties at battalion-level in the area of operations of MND-N (chiefly) and MND-SW. At HQ-ARRC level, these people manned the G5-cell, particularly the Plans/Projects section and the Operations section.

The policy of COMARRC for Civil Action projects, in particular having repairs carried out on defects of minor complexity in public buildings or schools, was based on three principles:

- support of the UNHCR in the repair of houses so as to allow the refugees and displaced persons to return to their original towns and villages;
- an equal distribution of support across the population groups;
- an equal distribution of support across the division sectors, thus underscoring the importance of multinationality and impartiality.

		<i>Identified</i>	<i>Planned</i>	<i>Started</i>	<i>Completed</i>
ARRC ACTUALS & POTENTIAL CIVIL PROJECTS					
<i>As of 6 November 96</i>					
CONST/TRANSPORT					
	-Road	81	27	14	40
	-Bridges	89	08	06	75
	-Rails	07	00	02	05
	-Airport	17	03	04	10
CONST/FACILITIES					
	-Pub Facil.	325	73	90	162
	-Med Fac	199	33	52	114
	-Shelter	28	04	17	07
PUBLIC WORKS					
	-Utilities	293	84	69	140
	-Comms	15	01	01	13
TOTALS		1054	233	255	566
<p>Category 1 Projects are being reported by ENGR Staff. Humanitarian Assistance Projects are being reported on the Positive Events List</p>					

Afb. 10 ARCC Actual & Potential Civil Projects

Civil projects

This figure shows the amount and diversity of projects identified by IFOR-units from the beginning of the operation in February 1996. Prioritisation of these projects is dependent on the importance to the military campaign. The higher the priority, the more the involvement of IFOR-units. In general, priority-1 projects were executed by IFOR-Engineer-units.

To give you an impression of the number of civil-action-projects and the money involved; at the end of November 1996, when ARRC was preparing to hand-over HQ to LANDCENT and to leave the country, the total number of civil-action-projects completed or under way was some 960, representing a 13,3 million Dollars.



STATUS OF CA PROJECTS



as of: 13 NOV 1996					
Area		Projects		Funding (in US \$ x 1000)	
		completed	started	completed	started
MND N	Federation	90 (+20)	43 (- 2)	442	1,542
	RS	46 (+ 8)	19	334	840
MND SE	Federation	87 (+ 6)	6	406	131
	RS	35	8	167	75
MND SW	Federation	282 (+45)	82 (-30)	3,727	1,398
	RS	204 (+ 6)	55 (- 8)	3,260	1,062
Total	Federation	459 (+77)	131 (-32)	4,575	3,071
	RS	285 (+14)	82 (- 8)	3,761	1,977
Grand Total		744 (+91)	213 (-40)	8,336	5,048

Afb. 11 Status of CA-projects

REFUGEES

I should now like to focus on the problem of the return of refugees and displaced persons, and in doing so indicate how IFOR/ARRC provided support. To give you some idea of the extent of the problem: some 1.2 million refugees fled to other countries, and approximately one million people, or displaced persons, were forced to leave their homes but remained in their own country.

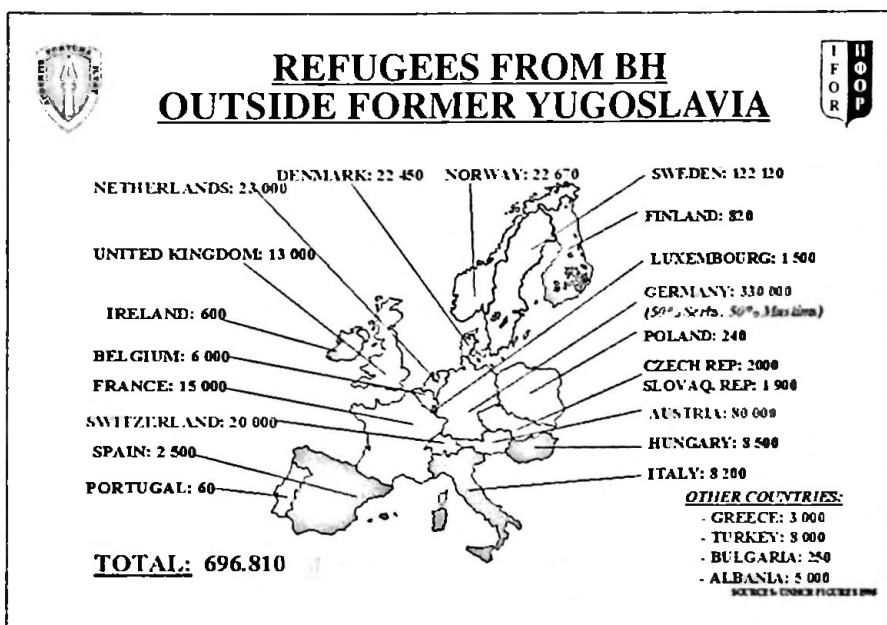
The return of refugees from abroad to their original villages and towns in Bosnia and the return home of displaced persons within Bosnia is being monitored by the UNHCR. It is self-evident that the parties themselves in particular play an extremely important role in this respect. Taking into account the experiences in the second half of 1996, we can easily conclude that the parties failed to cooperate. There has barely been any progress in the actual implementation, owing to various forms of obstruction.

Priority cities areas

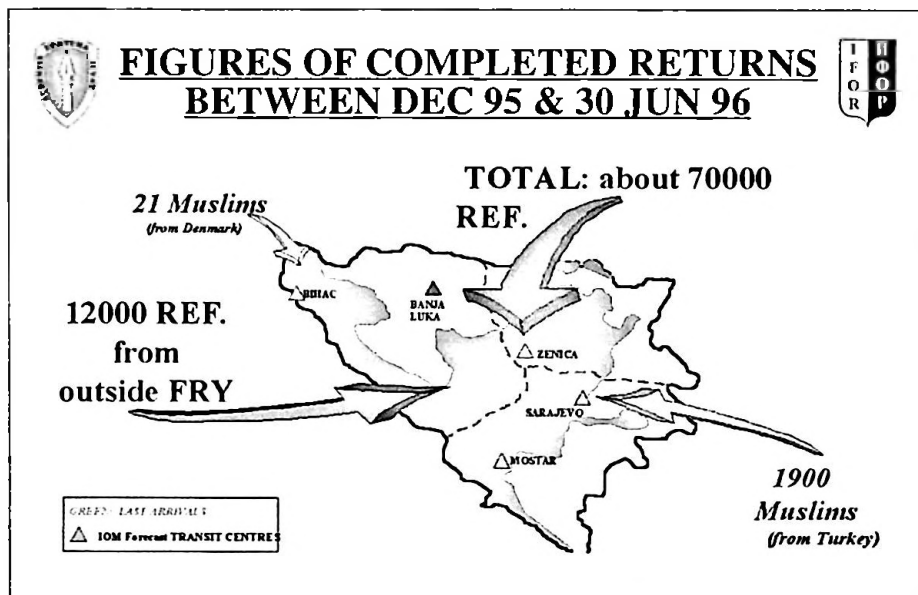
In order to make it possible for these people (approximately 135.000 returnees) to return, the UNHCR has developed a plan in which their return in phases should be possible. In this context the UNHCR speaks of the return to priority cities and priority areas; the main effort of aid should be focused on these locations. Without overlooking the people in the other cities and areas one should be able to rely on other aid organizations supporting this UNHCR-policy in a single, coordinated action. However, experience has shown that such support has been sketchy. IFOR/ARRC has consciously looked for supporting projects in these areas, so as to enable the local population to work towards reconstruction.

Larger projects, with a financial scope exceeding DM 30.000, were channelled through to larger aid organizations and/or financial institutions. In the case of smaller projects, IFOR/ARRC looked for a donor organization. These projects were usually rather general: the repair of utilities, schools and hospitals. However, particularly the financing of these projects was, with the exception of those in the area of MND-SW, an uphill struggle. Many donor nations and/or donor organizations, like the European Commission, the World Bank, the European Bank for Reconstruction and Development, set restrictive conditions for the appropriation of these funds. Examples are: only on Federation territory (Muslims), or only in the areas where EC countries had provided troops, or only in areas where the United States of America were in charge. These restrictions not only necessitated a great deal of coordination and discussion, but also resulted in the loss of time.

In such an area of political tension, own objectives and often bureaucratic procedures of the donor organizations, quick funding of projects was almost impossible. This resulted not only in the aid being slow to come off the ground, but on balance the aid given fell short of the planning and requirements. My recommendation is to provide money for funding smaller projects directly to the highest Ground-commander and his staff and treat the support of projects as a military operation.



Afb. 12 Refugees from Bosnia-Herzegovina outside former Yugoslavia



Afb. 13 Figures of completed returns between December 1995 - 30 June 1996

Important reasons for the slow progress in the provision of aid can also be found in the opposition put up by the Bosnian authorities at every level, the local situations in which ethnic differences could not be settled, and the security situation in the Zone of Separation (ZOS). Many incidents were covered in great detail by the media: Muslims wanting to return to their homes in Bosnian-Serb territory were stopped by the Bosnian-Serb police at the Inter-Entity Boundary Line; Muslim houses lying within the ZOS, but on the territory of the Bosnian-Serb Republic, were deliberately burned down (Zvornik area); houses in priority cities that had been reconstructed by financial aid provided by the UNHCR were destroyed systematically by the local population of different ethnic origins (Mostar area); there was intimidation in both Bosnian member republics of groups who had remained behind and had therefore become ethnic minorities; rising crime levels resulted in goods not arriving at their destinations or not being available for the intended group of the population.

The elections

Another subject, but no less important, concerned the elections. The OSCE was tasked with the planning and organization of the elections. However, it is an open secret that without the persistent help of the staff and units of IFOR/ARRC, it would have been impossible to hold elections in September 1996. Virtually all of the planning was taken care of by HQ-ARRC; the entire

logistic process (picking up blank ballot papers, taking them to the polling stations, picking up the completed ballots and taking them to the counting locations) was prepared and carried out by IFOR-units; all polling and counting stations and their immediate surroundings were identified, inspected and guarded by IFOR-units. Guidelines were issued to IOs and NGOs advising them how to act in difficult situations with an escalating threat. Maps showing the main access routes to the polling stations, the IFOR-positions, and information on how to act in emergencies were distributed on a large scale through, for instance, the CIMIC-centres. Detailed arrangements were made with the IPTF as to who would do what. There were also a great many minor details. As well as thorough insight into the actual situation, such an operation also requires a strong 'command structure', which IFOR/ARRC achieved wherever possible within the political field of influence.

On election day the Headquarters of the ARRC was transformed into a 'crisis election centre'. The political representatives of the parties, as well as the most important figures of the international and military community, convened at the centre every three hours to exchange the final results and go over details of aspects such as the orderly progress of the elections. The success of the elections thus reflects mainly on the international and military community. In my opinion, the parties missed the chance to take the first steps towards the collective reconstruction of a country torn apart by hate.

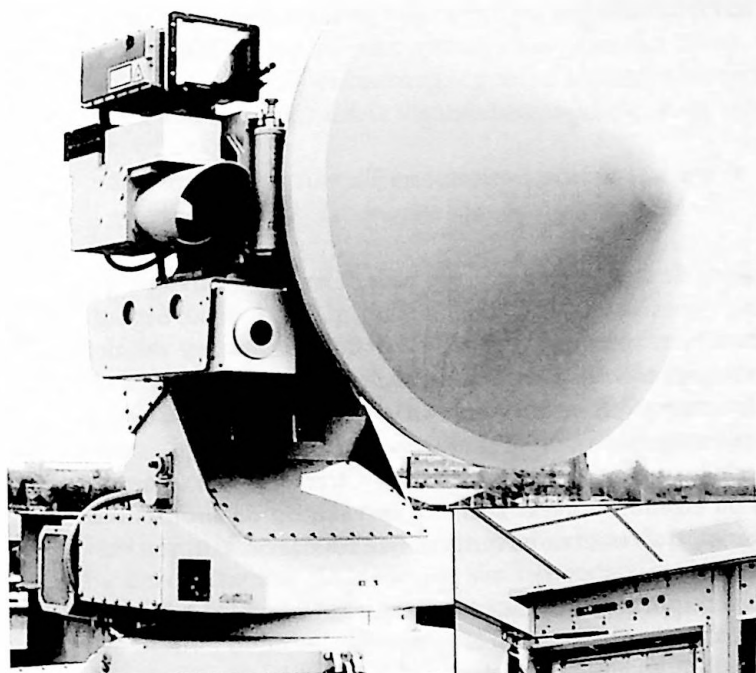
FINAL COMMENTS

- CIMIC covers a vast and complex area, embedded between the politically attainable and militarily feasible. The inclination to poach on each other's territory is, owing to unclear demarcation of tasks and responsibilities, always present. To prevent this from happening, clear demarcation of tasks and responsibilities is necessary to avoid a lot of redundancy and costs.
- Because of the complexity of the area of interest, a sound consultation structure is necessary at all levels between the military and the international organizations, so as to show a united front to the outside world, and thus to the parties. As a consequence of the sheer quantity and complexity of implementation fields in the country of operations, a 'Joint Implementation Centre' is strongly recommended. Not only in the phase of execution, but also in the planning phase, indeed as far as possible before the start of the peace-keeping-operation.
- Nowadays CIMIC is the centre of attention. The importance of an effective CIMIC-structure is recognised both internationally and nationally. Within NATO an up-to-date CIMIC-strategy is being developed to take the place of

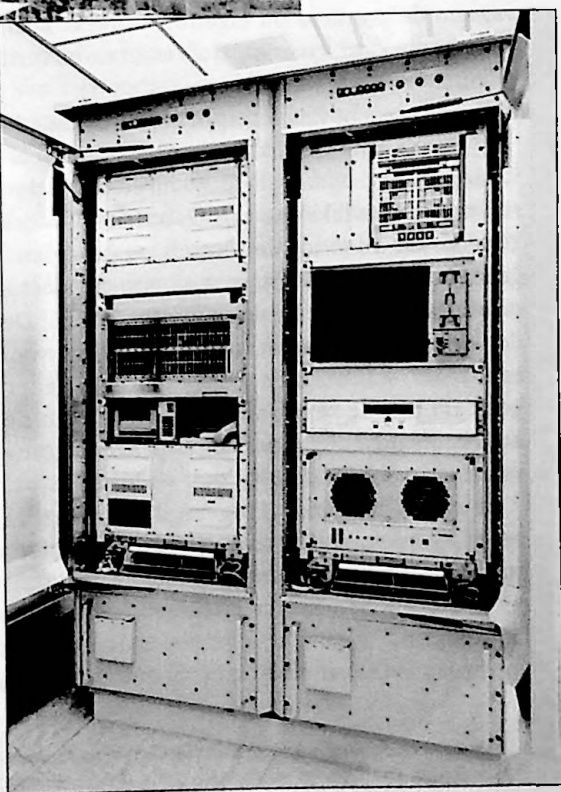
the outdated perspectives in this field. There is a discernible expansion of the physical CIMIC-capacity on the international military staffs and the creation of CIMIC-units is being studied, which is a sign that NATO seriously intends to be better prepared in this respect in the event of a future operation.

- Individual countries are also preparing themselves for future CIMIC-tasks. For instance, the United Kingdom is reviewing its policy, and our own country is also carefully looking for a modern approach.
- These are, all in all, positive developments for a problem which may occur more frequently in the future. However, we must not lose sight of the fact that the actual willingness of the political authorities in the country of operations is a condition for successful economic recovery. The consequences of obstruction by the Bosnian authorities to cooperate are currently evident in Bosnia and Herzegovina. This attitude decelerates the progress of reconstruction the country; this attitude costs the international community a lot of money. The benefits of peace are for the people itself a relative conception.

Factoren van invloed



(Foto: HSA)



(Foto: HSA)

Omgang met de media bij vredesoperaties

De rol van voorlichting

majoor H.M. Schenkens - plv. hoofd Legervoorlichting

INLEIDING

Omgaan met de media en de publiciteit vraagt veel van de overheid in het algemeen, en van Defensie in het bijzonder. Defensie is immers een grote organisatie met veel medewerkers, verspreid over vele locaties over soms relatief kleine, zelfstandige eenheden. Soms wordt de publiciteit gezocht, soms worden wij ermee geconfronteerd. Telkens zal weer een evenwichtig verhaal nodig zijn om het juiste beeld te geven. In dit artikel – waarin ik in ga op de voorlichting en omgang met de media bij vredesoperaties – tracht ik aan te geven waarom de overheid nu eigenlijk spreekt zoals zij spreekt, op de momenten zoals zij die kiest, en hoe wij als militair en burger onze rol daarin kunnen vervullen.

Want de kracht van een spin zit nu eenmaal in de sterkte van zijn web...

Wantrouwen

Als we de ontwikkeling van de overheidsvoorlichting sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog de revue laten passeren, dan vallen met name drie dingen op die sterk richtinggevend zijn geweest voor het voorlichtingsbeleid bij de overheid, en voor de wijze waarop ook bij Defensie de media tegemoet worden getreden. Allereerst werd de overheidsvoorlichting vlak na de oorlog met een zeker wantrouwen bejegend. De Nederlandse bevolking had kennis gemaakt met de vergaande propaganda van de bezetter. Daarbij was de overheid in die naoorlogse periode bepaald niet terughoudend op het gebied van de informatievoorziening.

De voorlichting moest zogezegd weer normaal worden.¹ In het democratisch bestel had de overheid tot taak haar beleid toe te lichten en te verduidelijken, zonder enige vorm van propaganda.

¹ *Rapport van de adviescommissie Overheidsbeleid inzake voorlichting*, commissie Van Heuven Goedhardt, 1946.

Openheid

Een tweede belangrijke ontwikkeling deed zich eind jaren zestig voor. Toen kwam het accent te liggen op een grotere betrokkenheid van de burger bij het doen en laten van de overheid. De roep om openheid klonk steeds duidelijker.

De centrale vraag was in welke mate en op welke wijze informatie van de regering ter beschikking van de burger moest komen. De voorlichting vanuit de overheid moest in ieder geval verder gaan dan alleen maar verduidelijken van het beleid. Openbaarmaking werd als een wezenlijk onderdeel aangemerkt van de ministeriële verantwoordelijkheid.

Een minister is niet alleen verantwoordelijk voor wat er openbaar gemaakt wordt, maar ook dat er openbaar gemaakt wordt.²

Een en ander leidde ertoe dat op 1 mei 1980 de Wet Openbaarheid van Bestuur, beter bekend als de WOB, in werking trad.

Hiermee was de wettelijke basis gelegd voor passieve en actieve informatieverstrekking door de overheid. Het recht van de burger op informatie, en de verplichting van de overheid om deze uit eigen beweging te verschaffen, was hiermee stevig verankerd. Tenzij er een wettelijke grondslag voor weigering is.

Democratie

Een derde belangrijke stap in de overheidsvoorlichting werd in de jaren tachtig gezet. Dat was de invoering van het onderscheid tussen aanvaard en niet-aanvaard beleid.³ Men doelde daarmee op de vraag of beleidsvoornemens van het kabinet door het parlement al dan niet zijn aanvaard.

Indien dat niet het geval is, moet met voorlichting als public relations uitermate voorzichtig worden omgesprongen, zodat het democratisch besluitvormingsproces niet wordt beïnvloed. Anders gezegd: als de overheid spreekt, dan doet zij dat vanuit de beginselen van democratie, ook als zij niet spreekt...

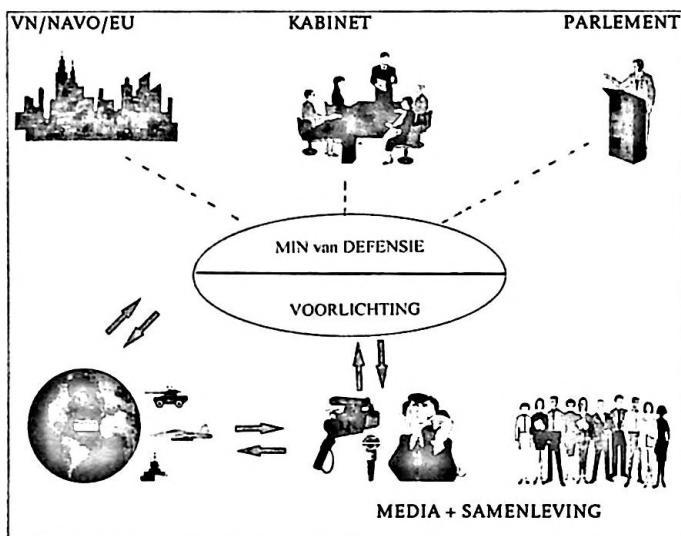
DE MEDIA ALS INTERMEDIAR

De overheid richt zich in haar beleidsvoorlichting in de regel niet rechtstreeks tot de burgers, maar in eerste instantie tot de publiciteitsmedia die als intermediair fungeren.

De pers geeft door wat in de politiek besloten is, of waarover er beslist moet worden. Zij zal zich daarbij – om maar meteen een veel voorkomend misverstand aan de orde te stellen – meestal niet beperken tot het weergeven van de woorden, maar zal deze van kritische kanttekeningen voorzien. Zo zullen de media zich bij een schietincident niet alleen richten op de feitelijke gebeurte-

² *Rapport van de commissie Heroriëntatie Overheidsvoorlichting*, commissie Biesheuvel, 1970.

³ *Rapport van de commissie Heroverweging Voorlichting Rijksoverheid*, 1984.



Afb. 1 Besluitvorming bij vredesoperaties

nis van het ongeluk, maar meer nog zullen zij de aandacht vestigen op de veiligheidsregels die gelden bij het gebruik van wapens. Zij beschouwen het als hun taak 'waakhond' te zijn voor de maatschappij, en in die hoedanigheid de verrichtingen van de overheid – en dus ook van Defensie – kritisch te volgen.

Anderzijds kunnen wij als Defensie via de media veel leren over de ontwikkelingen en denkbeelden in de maatschappij. De media bieden ons de mogelijkheid om via berichtgeving te weten te komen hoe er in de samenleving over ons wordt gedacht, en welke positie wij in de maatschappij innemen. We herinneren ons de levendige maatschappelijke discussies over de opschorting van de opkomstplicht, waarbij men vond dat de last op te weinig schouders drukte.

BESLUITVORMING EN DE MEDIA BIJ UITZENDING

Voor het beleid bij de overheid is de bestuurder, i.c. de minister of staatssecretaris politiek verantwoordelijk. Dit verklaart ook meteen waarom de politieke verantwoordelijkheid zich tevens over de voorlichting van het beleid uitstrekt. Of de overheid nu beleid moet formuleren voor de vergoeding van kunstgebitten voor ouderen in onze samenleving, of dat zij een besluit moet nemen over deelname van Nederlandse militairen aan vredesoperaties in den vreemde, in beide gevallen zal bij het zoeken naar een oplossing nagenoeg dezelfde parlementaire procedure worden doorlopen. Op identieke wijze zal ook met de voorlichting worden omgegaan.

Bij een uitzending kunnen in het besluitvormingsproces vier fasen worden onderscheiden:

- het onderkennen van een crisis;
- het vaststellen van de Nederlandse bijdrage;
- het optreden in het operatiegebied;
- het beheersen van de situatie.

Fase 1: het onderkennen van een crisis

In het begin zijn het doorgaans signalen uit de internationale gemeenschap die erop wijzen dat er een crisis zou kunnen zijn. Er is meestal dan al sprake van langzaam oplopende spanning in een bepaald gebied of regio. Somalië, Bosnië, Rwanda zijn daar voorbeelden van. Op vele fronten vindt politiek en diplomatiek overleg plaats, waarbij er wordt gezocht naar oorzaken, risico's en politieke effecten. Moeten er economische maatregelen worden getroffen, of humanitaire steun worden verleend? Hoe staan de strijdende partijen tegenover de aanwezigheid van een internationale vredesmacht?

Hier blijkt vaak geruime tijd verschil van mening over te bestaan. We zien dat dit proces soms versneld wordt als één van de grote mogendheden – om wat voor reden dan ook – de druk op een internationale organisatie vergroot.

Deze eerste fase eindigt wanneer overeenstemming is bereikt over het feit dat het probleem internationaal moet worden aangepakt.

Naties worden vervolgens op politiek niveau benaderd om hun bereidheid te peilen voor de vorming van een internationale vredesmacht. Het zogeheten sonderen is begonnen. Landen, waaronder Nederland, die zich in principe bereid hebben getoond in de vorming van een dergelijke vredesmacht te participeren, zullen later in dit stadium dan ook een informeel dan wel formeel verzoek ontvangen van een internationale organisatie (VN, NAVO, EU).

Er valt in dit stadium formeel nog weinig voor te lichten, omdat het nog onduidelijk is in welke zin de nationale politiek zich met dit – thans nog vage – probleem zal bezighouden. Hoogstens zal de minister van Buitenlandse Zaken de algemene bereidheid van Nederland kenbaar maken.

Fase 2: het vaststellen van de Nederlandse bijdrage

In deze fase wordt nationaal een oplossing gezocht om het probleem politiek het hoofd te kunnen bieden (zie afbeelding 1). Men is het – nogmaals – over de ernst van de zaak eens, maar er bestaat nog verschil van mening over de manier waarop de zaak feitelijk moet worden aangepakt: welk type eenheden kan Nederland nu concreet ter beschikking stellen, in welke volgorde, in welke omvang, en voor welke termijn? Welke risico's lopen de eenheden, en welke mate van zelfbescherming en bewapening krijgen ze mee? Met welk mandaat gaan zij ten slotte op pad?

Het interdepartementaal overleg tussen het ministerie van Buitenlandse Zaken (eventueel ook met Ontwikkelingssamenwerking) en Defensie wordt intensiever, evenals het overleg tussen ambtenaren van Defensie met beleidsmakers en vertegenwoordigers van de internationale organisatie(s) en eventuele bondgenoten.

Het Defensie Crisisbeheersingscentrum (DCBC), waarin onder andere de krijgsmachtdelen en het ministerie van Buitenlandse Zaken zijn vertegenwoordigd, draait op volle toeren, evenals de operationele staven van de betrokken krijgsmachtdelen. In nauwe samenwerking wordt hier de eerder genoemde 'principebereidheid' van Nederland uitgewerkt in een voorstel van de minister aan het kabinet. Indien de ministerraad met dit voorstel instemt, leidt het besluit uiteindelijk tot een brief van de ministers van Buitenlandse zaken en van Defensie aan het parlement. Het concrete voorstel tot Nederlandse deelname in de vorming van een internationale vredesmacht zal nu in het parlement worden behandeld. De eenheden lopen zich intussen warm.

De omgang met de media en de communicatie binnen de defensieorganisatie zijn in deze fase van de besluitvorming crucialer en gevoeliger dan ooit, omdat de politieke besluitvorming een eind op weg is. Deze fase wordt ook geken-



*Afb. 2 Het parlement buigt zich over het besluit van de ministerraad
(Foto: Hennie Keeris)*

merkt door sterke polarisatie, en grote politieke en publicitaire belangstelling. In de samenleving worden meningen en standpunten gevormd over de situatie en de houding die Nederland daarin dient in te nemen. Centrales van militair personeel laten van zich horen, al was het alleen maar om bijvoorbeeld het aspect van veiligheid, risico en bewapening maar weer eens onder de aandacht te brengen. Er is overleg met de Tweede Kamer en er komen kamervragen. Is bijvoorbeeld – wat zich in 1993 bij de parlementaire behandeling van de uitzending van Dutchbat 1 van UNPROFOR naar Bosnië voordeed – het scherfwerende vest afdoende, of moet de eenheid worden voorzien van het kogelwerende vest?

De eenheden vertonen in deze periode sterk de behoefte om in de publiciteit te treden, omdat zij er – zoals gezegd – allang 'klaar' voor zijn. Een juichende tv-reportage, of fotorijke krantenpagina ligt – vindt men – voor het oprapen, om nog maar te zwijgen van het prachtige paginagrote interview van de teamcommandant van het IFOR-bataljon op de voorpagina van een plaatselijke krant. Media die dagen achtereen aan de telefoon hangen om uit te vissen welke eenheid nu IFOR-2 in Bosnië gaat aflossen. De eenheid is zo goed als voorbereid, iedereen weet het, alleen de beslissing is nog niet genomen. Een brigadecommandant die in zijn enthousiasme al een verkennings eenheid naar Cambodja stuurt ter voorbereiding van de aflossing van het mariniersbataljon door één van zijn bataljons, terwijl enkele Tweede-Kamerleden op dat moment duidelijk al op Bosnië hebben ingezet.

Kortom, meningen, standpunten en tegenstellingen te over waar de media gaarne de nadruk op willen leggen. De kop van een krantenartikel: 'Het kabinet beslist vrijdag over zenden van troepen naar Bosnië', is in dit verband symbolisch te noemen.

De realiteit is dat een perspresentatie op dát moment de indruk wekt van zekerheid – we gaan – terwijl de Kamer daar best nog anders over zou kunnen denken wanneer zij aan zet is. In deze periode vindt ook voortdurend afstemming plaats tussen de voorlichtingsafdelingen van het ministerie van Algemene Zaken (Rijksvoorlichtingsdienst), Buitenlandse Zaken en van Defensie. Volgens de geldende opvattingen in ons land moet – zoals gezegd – terughoudendheid worden betracht bij voorlichting over beleid dat nog ter discussie is. Voor de eenheden, die best mediaal applaus kunnen gebruiken, is dit buitengewoon zuur.

Maar eerst nadat het besluit door het parlement is aanvaard, zullen de publiciteitsmedia, en dus de samenleving, nader worden geïnformeerd over de aard en samenstelling van de Nederlandse bijdrage. De uitzending van de aangevozen eenheden is hiermee formeel een feit. De poorten kunnen dan zagezegd... open.

Fase 3: het optreden in het operatiegebied

In deze fase vindt de feitelijke uitzending van de eenheden en de uitoefening van hun taak in het operatiegebied plaats. De aandacht vanuit de politiek loopt geleidelijk terug. Het accent komt nu meer te liggen op de uitvoering, en op naleving van de akkoorden.

Voor de militair breekt nu de echte periode van intensief contact met de media aan. Behalve tijdens de voorbereiding, moet ook bij de uitzending van de eerste eenheden rekening worden gehouden met een sterk verlangen van de media tot het afleggen van bezoeken, en het afnemen van interviews met de commandant en personeel. Het moment van vertrek, en het afscheid van familie en vrienden op de luchthaven en op de kazerne, zijn daarbij erg in trek.

Bij de aankomst en de ontplooiing in het operatiegebied zullen de media verslag willen doen van de eerste ervaringen en de leef- en werkomstandigheden ter plaatse. Het antwoord op de vraag van de journalist met de microfoon in de hand: 'Wat komt u hier doen, en wat vindt u ervan', is er dan ook één die moet klinken als een klok. We zijn immers voorbereid. Tijdens de uitvoering van de opdracht doen zich ook voldoende mogelijkheden voor om te laten zien waar wij als eenheid voor staan. De journalist kan bijvoorbeeld (niet-vertrouwelijke) briefings bijwonen, of meegaan met een patrouille. De verslaggever krijgt zo een beter beeld van het werk van de soldaat onder moeilijke omstandigheden, waardoor hij zijn verhaal vanuit een ander gezichtspunt zal schrijven.

Een uiteenzetting van bereikte resultaten, zowel militair als in het kader van civiele wederopbouw, is ook iets waar de media volgaarne verslag van doen. Niet alleen omdat dat de essentie van onze aanwezigheid is, maar ook omdat dat op feiten berust. Zo staat ook de aanwezigheid van een fotojournalist bij het opsporen en ruimen van mijnen garant voor een foto op de voorpagina.

Het streven is dat wij hier gunstige publiciteit uit halen. Daarbij is uit nationaal oogpunt – naast het algemeen belang van openbaarheid – ook het belang van de achterban gediend met berichtgeving over het wel en wee van de Nederlandse militairen.

In rustige tijden – als het nieuws er af is, en de belangstelling van de media is afgenomen – kan men zich meer toeleggen op het verstrekken van achtergrondinformatie aan nog aanwezige media. Daarnaast blijft het op touw zetten van activiteiten zoals hiervoor beschreven, een uitstekend idee.

Vredesmissies en humanitaire acties worden over het algemeen gekenmerkt door een grote mate van openheid. Soms echter kunnen operationele belangen en veiligheid zich tegen directe openheid verzetten, en daarmee beperkingen inhouden voor de militair in zijn omgang met de media. Zo werd in 1994 – bij de ontplooiing van Dutchbat 1 naar Srebrenica – elke aanvraag om journalisten mee te nemen, geweigerd door de Bosnische Serven, terwijl daar formeel toestemming voor was. Aangezien het belang van een snelle ont-



*Afb. 3 In de persconferentie krijgen de media te horen wat Nederland zal bijdragen
(Foto: Hennie Keeris)*

plooiing van het bataljon voorop stond, was de weerstand van sommige con-voiccommandanten de mediapool in het convooi mee te nemen, niet zo verwonderlijk.

De Nederlandse commandant is dan ook gehouden de richtlijnen te volgen van de commandant van de organisatie onder wiens verantwoordelijkheid de eenheid opereert.

Fase 4: het beheersen van de situatie

In de vierde en tevens laatste fase van het besluitvormingsproces is het beoogde doel bereikt, en keren de eenheden definitief terug naar Nederland. Indien echter de beoogde eindsituatie – bijvoorbeeld stabiele vrede – nog niet (geheel) is bereikt, kan de aanwezigheid van (delen van) de troepenmacht worden gehandhaafd, en vindt aflossing van de eenheden plaats. Een voorbeeld hiervan is de voortzetting van de internationale aanwezigheid in Bosnië-Herzegowina na afloop van het mandaat van IFOR op 20 december 1996, en daarmee de overgang naar SFOR.

In dat geval herhaalt zich het hiervoor beschreven (politieke) besluitvormingsproces. Er is immers een nieuwe situatie ontstaan, waarmee een nieuwe cyclus in gang wordt gezet.

Wanneer de eenheden definitief terugkeren, moet wederom rekening worden gehouden met verhoogde belangstelling van de landelijke en regionale media, met name vanuit de omgeving waar de eenheid vandaan komt. De aandacht zal vooral uitgaan naar de ontvangst door familieleden en autoriteiten, en naar gesprekken met personeel waarin onder andere de ervaringen aan de orde komen. De beelden op de luchthaven Schiphol met lachende moeders en zingende kinderen staan ons nog helder voor ogen. Evenals de vele verzoeken om een interview, na terugkeer van de eerste vrouwelijke militair uit Bosnië.

Het komt er dus voor de militair gedurende zijn uitzending op aan de contacten met de media te benutten om te laten zien op welke wijze hij zijn opgedragen taak uitvoert en te laten zien dat hij ervoor is berekend.

De uitstraling die dit naar de samenleving heeft, is niet alleen van belang voor het maatschappelijk draagvlak voor onze deelname aan vredesoperaties. Het heeft ook een positieve werking op collega's die nog moeten worden uitgezonden, en op de werving van nieuw personeel. Daarenboven is het van belang dat het thuisfront van de militair de keuze van zijn beroep draagt, overtuigd is van het nut van vredesoperaties, en vertrouwen heeft in de Koninklijke Landmacht. Ook dát is een voorwaarde voor goed functioneren van de militair.

'MEDIA AWARENESS'

De landmacht trekt vanwege haar optreden in internationaal verband – zowel nationaal als internationaal – sterk de aandacht. Elke militair loopt de kans op enig moment met de media in aanraking te komen. De vele voorbeelden uit het recente verleden zijn daar het treffende bewijs van. Het is daarom van belang dat de militair – ongeacht z'n functie of rang – verstandig, en in alle openheid met de media weet om te gaan, in het besef dat een goede presentatie van de individu en/of z'n eenheid, een factor van betekenis is voor de gehele organisatie. Het begrip '*media awareness*' is hiermee gevallen.

Dit vraagt om een brede, structurele aanpak die niet alleen beperkt moet blijven tot het opleiden en maken van mediaplannen voor eenheden die voor vredesoperaties in aanmerking komen. Iedere militair moet in staat zijn een eerste confrontatie met een journalist op zelfstandige en goede wijze te doorstaan. Zo zal hij bijvoorbeeld in één volzin de bedoeling van zijn aanwezigheid in Bosnië duidelijk moeten kunnen maken, wanneer hij plotseling een microfoon onder zijn neus krijgt.

Was voor elke militair ten tijde van de Koude Oorlog de les: 'Als je door de vijand krijgsgevangen wordt gemaakt, vertel je je naam, je rang, en je registratienummer', dan zou die in deze tijd van vredesoperaties en humanitaire acties moeten zijn: 'Als je door een journalist wordt aangesproken, vertel je wie je bent, wat je doet, en hoe je dat doet'.

Uiteindelijk moet elke militair een confrontatie met de journalist als een kans gaan beschouwen in plaats van een bedreiging.

Het omgaan met de media biedt de militair de meeste kans op succes, wanneer hij te werk gaat volgens mijn model van de spin. Dit model is gebaseerd op het principe van een zorgvuldig, zeer solide netwerk van draden en spiralen, waarmee de spin zich de baas weet ten opzichte van alles wat zich in zijn territorium begeeft. Dit dankt hij niet alleen aan de vakkundige constructie van het vangnet, maar mede aan het contact dat hij met dit net onderhoudt als hij zich erbuiten begeeft. Bovendien laat hij geen moment onbenut, om na beschadiging van (delen van) het web, deze terstond te herstellen, waardoor hij ook bij een volgende gelegenheid verzekerd is van succes. Naarmate de spin groter is, zal ook het net groter in omvang zijn. Hij zal echter alleen succesvol zijn ten opzichte van datgene wat zich in zijn web begeeft.

Vakkennis en discipline

In de praktijk komt het erop neer dat vakkennis, militaire vaardigheid, en een opleiding die is toegespitst op de functie en taak in het crisisgebied, de eerste vereisten zijn voor een goed contact met de media. Het is zonder meer noodzakelijk dat de militair zijn specifieke opdracht, en de omstandigheden waaronder hij die moet uitvoeren, kent. Enige kennis van de plaatselijke bevolking en de achtergronden van het geschil is onontbeerlijk. Hij dient als geen ander op de hoogte te zijn van het mandaat waarmee zijn opdracht wordt uitgevoerd. De vraag hoe de SFOR-militair in Bosnië met het aanhouden van oorlogsmisdaggers moet omgaan, is hier een sprekend voorbeeld van. Juist omdat dit zo gevoelig ligt.

Ook als na verloop van tijd de situatie in het gebied ontspannen wordt, en men aan scherpste dreigt te verliezen, blijft waakzaamheid geboden: de militair zal zich voortdurend moeten afvragen waarvoor hij daar ook alweer zat, en wat zijn opdracht was. Daarbij zal hij zijn neutraliteit bewaren ten aanzien van strijdende partijen, en de veiligheid van het eigen personeel steeds voor ogen blijven houden. Een militair die op een mijn stapt omdat de regel: 'Wij begeven ons niet in de berm', niet meer gerespecteerd wordt, of een ongeluk krijgt aan de poort bij het ontladen van het wapen, omdat de veiligheidsmaatregelen niet meer zo nauw worden genomen, zijn incidenten die niet of nauwelijks zijn uit te leggen. Noch aan de media, noch aan de eigen relaties.

Naarmate iemand in de organisatie stijgt, krijgt hij weliswaar meer verantwoordelijkheid, maar hij behoudt altijd zijn eigen verantwoordelijkheid. De militair zal echter alleen dan succes hebben met een journalist wanneer hij zich beperkt tot datgene waarvoor hij zelf verantwoordelijk is. Want hij beschikt tenslotte over de specifieke kennis en vaardigheid die nodig zijn voor deze taak. Zo zal bijvoorbeeld de teamcommandant van het Alfa-team aan een journalist geen oordeel geven over het opereren van het Charlie-team en de

ondersteunende eenheden, maar dat aan zijn bataljonscommandant overlaten. De bataljonscommandant heeft immers uiteindelijk bepaald wie welke opdracht krijgt, en waarom.

Professionaliteit

Of, zoals de commissie Biesheuvel het destijds verwoordde: 'De minister is er niet alleen verantwoordelijk voor wat er openbaar wordt gemaakt, maar ook dat er openbaar wordt gemaakt.'

Andersom is de militair er weliswaar niet verantwoordelijk voor dat er openbaar wordt gemaakt, maar wel voor datgene wat er openbaar wordt gemaakt, en in welke toonzetting. Of het nu bij vredesoperaties is of anderszins, hij zal dus altijd een afgestemd en evenwichtig verhaal klaar hebben, en daarmee de professionaliteit uitstralen die nodig is om succesvol met de media te kunnen omgaan.

Media en krijgsmacht

CNN nader bekeken

drs. J.R. Schoeman*

HISTORIE EN VERANDERING

Het is een open deur te stellen dat de relatie tussen journalistiek en krijgsmacht door de jaren heen altijd een tikje moeizaam is geweest.¹ Tegenstellingen en uiteenlopende belangen tussen krijgsmacht en media spelen immers al sinds de eerste 'moderne' oorlogscorrespondenten op het slagveld verschenen, en dat was zo'n anderhalve eeuw geleden, tijdens de Krimoorlog (1853-1856). Sinds die tijd draait het daarbij steeds om dezelfde paar vragen, namelijk:

- Zijn er beperkingen aan wat het publiek precies mag weten?
- En zo ja: wie bepaalt dan de grenzen van die beperkingen? De politiek, de militairen, of kennen we aan de media misschien een zelfregulerende rol toe?

Als gevolg van technologische ontwikkelingen, kernachtig samengevat in de typering 'van telegraaf tot CNN's *real-time television*', is de relevantie van de vraag naar de mogelijkheden tot en de mate van die beperking alleen maar toegenomen. Restricties werden in al die jaren tijdens en na de Krimoorlog volop toegepast, bijvoorbeeld wanneer – terecht of ten onrechte – werd gedacht dat de voortgang van operaties of de veiligheid van eigen troepen door een ongecontroleerde informatieverspreiding in gevaar dreigde te komen; en ook wanneer de politieke dan wel militaire leiding geloofde door middel van het achterhouden van 'slecht nieuws' het moreel van het thuisfront beter in stand te kunnen houden.

De verhouding tussen pers en militairen heeft zich bovendien de laatste jaren dusdanig ontwikkeld dat ze in bepaalde opzichten nóg complexer is geworden. Aan de basis daarvan liggen verschillende soorten veranderingen.

* Drs. J.R. Schoeman is als onderzoeker werkzaam bij Maatschappij en Krijgsmacht, Instituut voor civiel-militaire betrekkingen.

1 Een goed overzicht van de historische ontwikkeling van die relatie schetst Ph. Knightley. *The first casualty*. Pan Books, London, 1989.

- In de eerste plaats de gewijzigde aard van gewapende conflicten. In tegenstelling tot vroegere en bijna geruststellend overzichtelijke oorlogen, wordt de veiligheid en het welzijn van het eigen westerse thuisfront nu niet langer meer direct bedreigd. In plaats daarvan worden westerse krijgsmachten nu veelal ingezet in zogenoemde vredesoperaties waarbij – als gezegd – het overleven van de eigen natie niet in het geding is, hetgeen consequenties heeft voor de maatschappelijke perceptie van en consensus omtrent deze vorm van militaire inzet.
- Daarnaast ontwikkelen zich in hoog tempo allerlei nieuwe vormen van mediatechniek, die zich doorgaans kenmerken door een enorme verspreidingsnelheid en tevens een globaal bereik.
- Ten derde is er sprake van een veranderd publiek, dat zich weliswaar soms kwalificeert als een ietwat oppervlakkig en *one issue*-publiek, maar dat zich tegelijkertijd wel steeds mondiger en veeleisender opstelt. Dat publiek is bovendien gewend alle pro's en contra's van een bepaalde kwestie vooral via de media te vernemen.
- En ten vierde manifesteert zich in een aantal westerse landen – Nederland niet in de laatste plaats – een veranderde, ondertussen professionele krijgsmacht met, bijvoorbeeld gelet op werving en werkgeversimago, steeds grotere belangen bij voorlichting, publieke presentatie en een goede relatie met de pers.

CABLE NEWS NETWORK (CNN)

In relatie tot het *Cable News Network* wordt regelmatig ook gerefereerd aan een 'CNN-effect', waarbij dat effect soms wordt getypeerd als een drijvende kracht achter beslissingen op het gebied van vrede en veiligheid. Een populaire opvatting daarbij is dat met name *live* televisie van nieuwszenders zoals CNN van deze besluitvorming een transparant en openbaar proces maakt, waarin burgers naar aanleiding van nieuwsfeiten en vooral nieuwsbeelden, van hun regering snelle actie eisen. Zo'n regering, zo wil het verhaal verder, komt daardoor niet of onvoldoende aan analyse toe, en ze moet beslissingen steeds vaker intuïtief en onder grote tijdsdruk nemen.

De verhouding tussen media en vredes- en veiligheidsbeleid is echter complexer dan een simpele oorzaak-gevolgrelatie die door zo'n verwijzing naar een allesverklarend CNN-effect wordt gesuggereerd. Immers, is bij nadere beschouwing nu wel zo duidelijk wie nu eigenlijk door wie wordt beïnvloed, en dus met andere woorden: wie de (internationale) veiligheidsagenda bepaalt, en wie haar volgt? Een logische vraag is dan ook: hoe groot is nu precies de

journalistieke invloed, in het bijzonder van televisiebeelden van bijvoorbeeld CNN, op het hedendaagse vredes- en veiligheidsbeleid, in het bijzonder op vredesondersteunende militaire operaties?

NIEUWE MISSIES

Vredesoperaties verschillen in allerlei opzichten van 'traditionele' oorlogen, waarvan de Golfoorlog (1990-1991) misschien wel de laatste is geweest. Zulke verschillen manifesteren zich ook bij de opbouw en instandhouding van politiek en maatschappelijk draagvlak voor de inzet van eigen militairen, en bij de rol die de pers in dat verband kan spelen.

In traditionele oorlogen wordt immers de hele natie gemobiliseerd, en soms worden daarbij de media – al dan niet vrijwillig – tot onderdeel van de oorlogsinspanning gemaakt. In een steeds verspringende wisselwerking volgen en voeden dan ook de media de politiek en de populaire sentimenten. Dat gebeurt tot op het grensvlak van serieuze journalistiek met jingoïsme (denk aan de krantenkop 'Gotcha!' waarmee de Engelse sensatiepers in 1982 het tot zinken brengen van de Argentijnse kruiser 'Belgrano' paginagroot blokkeerde).

Tenslotte is in zulke situaties de vijand bekend en nauwkeurig omschreven, en datzelfde geldt ook voor het uiteindelijke doel, namelijk de (militaire) overwinning. Tijdens vredesoperaties ligt dat allemaal een tikje anders, óók wat betreft de verhouding tussen journalistiek en krijgsmacht.

Aan de ene kant heeft de Golfoorlog als strak geregisseerde media-show verwachtingen gecreëerd en de toon gezet inzake ontwikkelingen in de relatie tussen media en krijgsmacht. Tegelijkertijd echter lijkt die Golfoorlog in weinig opzichten op actuele militaire missies, en dat geldt zeker ook voor de relatie tussen pers en militairen. *Desert Storm* biedt voor die relatie dan ook weinig relevante lessen. Zo geldt bij de uitvoering van veel nieuwe missies, en dat dan in tegenstelling tot de periode van de Golfoorlog:

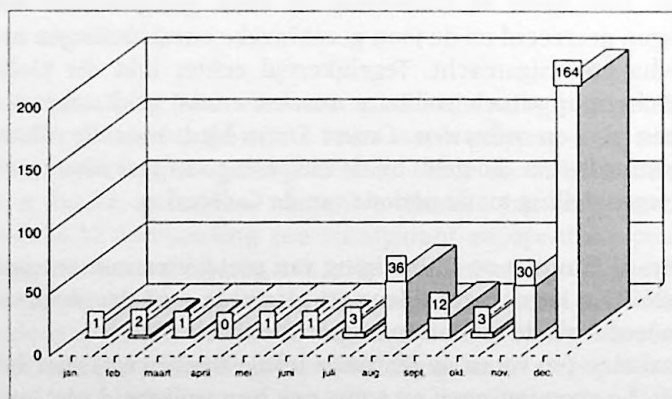
- dat de pers al dan niet op uitnodiging van niet-gouvernementele hulporganisaties (NGO's) regelmatig al lang ter plaatse is – en daardoor ook beter is geïnformeerd – als de militairen nog moeten arriveren;
- dat journalisten (en vooral ingehuurde lokale freelancers) voor het nieuws, de technische voorzieningen en soms ook hun veiligheid niet langer exclusief afhankelijk zijn van militairen van de betreffende vredesmacht;
- dat de 'eigen militairen' nog maar één aspect en daarmee niet langer hét dominerende onderwerp zijn waarop zich continu alle journalistieke aandacht richt;
- dat er tussen de deelnemende partners (en dan met name tussen de medewerkers van NGO's en militairen) soms grote spanningen bestaan, waaraan

de journalistiek inspiratie kan ontleen. Op dat verband tussen enerzijds 'spanning' en 'onenigheid' en anderzijds 'journalistieke inspiratie' zal in het vervolg van deze bijdrage nog worden stilgestaan.

In sommige studies² worden in verband met die vredesoperaties twee media-functies onderscheiden:

- Een aanloopfase, waarin de media een 'push'-functie zouden vervullen: door rapportage en schokkende beelden dwingen ze een regering tot actie, en ze duwen die regering daarmee als het ware een conflict in. Televisiebeelden van hongerende kinderen zouden de toenmalige Amerikaanse president George Bush op die manier hebben gedwongen in december 1992 in Somalië in actie te komen, zo luidt een gangbare opvatting.
- En in de tweede plaats de fase van de eigenlijke operatie waarin, zo wordt dan verondersteld, de media door beelden en berichten over geringe progressie of slachtoffers in het eigen kamp ervoor zorgen dat het maatschappelijk draagvlak voor dat betreffende optreden afkalft. Als gevolg van dat verminderde draagvlak zou er voor een regering vervolgens weinig anders dan terugtrekking mogelijk zijn.

Naast Vietnam wordt als recent voorbeeld van dit mechanisme vaak verwezen naar het optreden van president Clinton inzake Somalië, vooral nadat op de Amerikaanse televisie gruwelijke beelden waren vertoond van het gesol met het lichaam van een gesneuvelde Amerikaanse soldaat in de straten van Mogadishu in oktober 1993. De media vervulden hier, zo meent men



Afb. 1 Items omtrent Somalië in het televisienieuws van de Amerikaanse netwerken ABC, NBC en CBS in geheel 1992

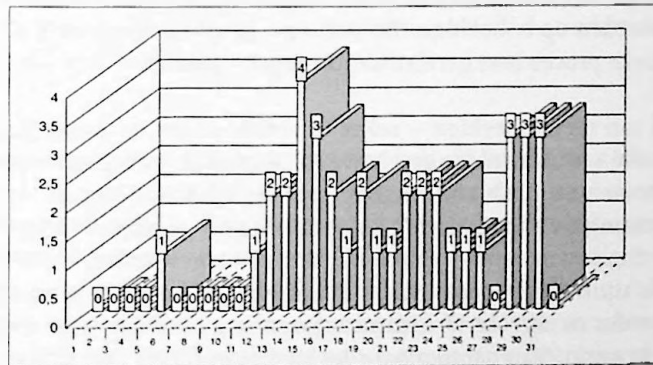
² Met name Strobel (1997).

dan, een 'pull'-functie: als gevolg van berichtgeving trekt men het land als het ware uit zo'n operatie.

Zulke redeneringen klinken niet onlogisch, en dat is reden genoeg om op basis van de ervaringen in met name Somalië en Bosnië eens wat langer stil te staan bij die 'push'- en die 'pull'-functie.

DE PUSH-FUNCTIE VAN DE MEDIA

Eerst wil ik de push-functie aan de orde stellen, en daarmee dus de vraag in hoeverre mediaoptreden kan leiden tot interventie. Jarenlang werd er door de drie belangrijkste Amerikaanse televisienetwerken (CBS, ABC, NBC) nauwelijks aandacht besteed aan de situatie in Somalië, en datzelfde kan worden opgemerkt omtrent CNN. Afbeelding 1 toont aan dat die situatie voortduurt tot



Afb. 2 Items omtrent Somalië in het televisienieuws van de Amerikaanse netwerken ABC, NBC en CBS in augustus 1992

diep in 1992. Preciezer gezegd: pas in augustus is er sprake van stijgende aandacht, en augustus is nu nét de maand waarin president Bush de instelling van een luchtbrug aankondigde. Zo'n verband kan natuurlijk geen toeval zijn.

President Bush besloot op 12 augustus 1992 tot instelling van deze luchtbrug, en hij maakte zijn beslissing bekend op de 14-de.³ Deze aankondiging leidde, zoals afbeelding 2 laat zien, juist vanaf die 14-de tot een behoorlijke stijging in het aantal tv-nieuwsitems omtrent Somalië, terwijl er in de weken daaraan voorafgaand relatief weinig nieuws uit Somalië op de Amerikaanse televisie te zien was.

³ Stobbel (1997). Pagina 138.

Somalië

Iets vergelijkbaars deed zich overigens voor in december 1992, toen Amerikaanse militairen in Somalië daadwerkelijk in actie kwamen. Toen liet zich, onmiddellijk ná de beslissing in actie te komen, opnieuw een spectaculaire stijging in televisie-aandacht registreren – inclusief mooie plaatjes van de landing op het Somalische strand. Chronologisch gezien kan Bush' beslissing tot het instellen van de luchtbrug en, later, tot daadwerkelijke actie dus maar moeilijk zijn bepaald door schokkende of aangrijpende televisiebeelden en een daaruit voortvloeiende roep om actie van het grote publiek. Zulke beelden waren immers niet of nauwelijks vertoond.

Op basis van zulke kwantitatieve gegevens kan natuurlijk nooit met honderd procent zekerheid worden geconcludeerd dat toch niet één van die weinige nieuwsitems de Amerikaanse president op de een of andere manier heeft beïnvloed. Wat er echter mee gezegd wil zijn, is dat de hausse in berichtgeving via de televisie, en in het verlengde daarvan ook de vorming van de publieke opinie in de VS, de beleidsmakers meer volgde dan dat die beleidsmakers hun politiek baseerden op tv-beelden. Zo gezien, zou een zogenoemd CNN-effect op het politieke proces best gerelativeerd mogen worden.

Die invloed van nieuwsbeelden – zeker in verband met de Amerikaanse politiek in Somalië – wordt verder gerelativeerd als wordt gereconstrueerd hoe en op welke momenten Bush zijn mening over de kwestie Somalië vormde. Die meningsvorming en zijn uiteindelijke beslissing tot ingrijpen, lijken namelijk veel eerder dan in augustus 1992 te hebben plaatsgevonden, en bijvoorbeeld het gevolg te zijn van zijn persoonlijke kennis van en betrokkenheid bij Afrika. Bush had eerder in zijn carrière immers jarenlang als diplomaat in de Hoorn van Afrika gewerkt. Van aantoonbare invloed waren ook verschillende diplomatieke rapportages omtrent de hongersnood in Somalië, bijvoorbeeld eentje uit juni 1992 van de VS-ambassadeur in Kenia, waarbij de president in de marge schreef: *'This is very, very upsetting. I want more information'*.⁴

Bijkomende factor achter de Amerikaanse beslissing om in actie te komen, was ten slotte dat begin jaren negentig een sterk gevoel in de islamitische wereld leefde dat het Westen maar heel moeizaam in actie kwam om moslims in Bosnië en Somalië te helpen en ze te beschermen, terwijl datzelfde Westen er als de kippen bij was om in VN-verband een min of meer islamitische staat (het Irak van Saddam Hussein!) af te straffen. Dat plaatste zowel de VS als de VN in een kwalijk daglicht – en dat nét op een moment waarop Bush na het wegvallen van de oost-westtegenstelling via een krachtige en dus breedgedragen VN zijn 'Nieuwe Wereldorde' wilde vestigen.

⁴ Strobel (1997). Pagina 132.

Somalië leek vervolgens een prachtige kans te bieden om het vertrouwen in de Amerikaanse buitenlandse politiek te herstellen. Dat was immers een operatie ten behoeve van een zwarte islamitische bevolking in een land waarop het Westen weinig invloed had. De Amerikaanse inschatting was bovendien dat Somalië op dat moment meer behoefte had aan voedsel dan aan veiligheid; het leek met andere woorden een crisis waar tegen relatief lage kosten een flinke portie *goodwill* opgebouwd kon worden.

Terugkijkend bleken tot augustus 1992 alle signalen en – voor zover daar dus aandacht aan werd geschonken – ook de berichten, films en foto's van de humanitaire ontluistering in Somalië niet voldoende aanleiding te zijn voor interventie. Meer precies: die beelden accentueerden en verleenden context en reliëf aan andere factoren die binnen de Amerikaanse veiligheidselite tot een interventiebeslissing leidden. De journalistiek speelde op die manier een complementaire rol omdat ze de uitvoering van de agenda van deze veiligheidselite vergemakkelijkte. Vervolgens legitimeerden na augustus 1992 diezelfde beelden en berichten in de richting van het grote publiek de ondertussen allang genomen politieke beslissing tot interventie.

Bosnië

De Amerikaanse kosten-batenanalyse wat betreft Bosnië was min of meer omgekeerd. Daar werd namelijk heel lang gearzeld omtrent deelname aan een militaire interventie met grondtroepen. Ook de beelden uit augustus 1992 van de concentratiekampen in Omarska konden daarin weinig verandering aanbrengen. Hoe gruwelijk die beelden ook waren, ze bleken niet in staat de Amerikaanse politieke leiding in een richting te duwen waarheen die niet wilde, te weten: wél steun verlenen aan humanitaire operaties als voedsel-droppings, maar géén daadwerkelijke militaire interventie met Amerikaanse soldaten in een gevechtsrol.

Ook de bloederige beelden van de mortieraanval op 5 februari 1994 op de markt van Sarajevo hadden niet dat effect; kort daarna trad de VS wél toe tot de zogenaamde contactgroep en stelde zich veel actiever op, maar dat was volgens Amerikaanse officials méér een gevolg van de toenemende druk van met name Frankrijk, dan van de schokkende beelden van de markt in Sarajevo. Die druk zou onder meer zijn uitgeoefend tijdens het bezoek van de toenmalige Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken Warren Christopher aan Parijs op 24 januari 1994. Al met al wil wederom niet gezegd zijn dat beelden van deze mortieraanval helemaal geen invloed hadden, maar, zoals vaker: ook hier verleenden ze rechtvaardiging en ondersteuning aan een proces dat via diplomatieke kanalen toch al in gang was gezet.

Voor wat betreft de pull-functie geldt de vraag of de media door middel van berichtgeving het einde van een missie kunnen inluiden. Soms veronderstelt men dat de media meer effect hebben op het moment dat een operatie loopt; ze hebben meer kans om een land uit een interventie te 'pullen' dan om het er in te 'pushen'. Vietnam in het recente verleden en Somalië ná 4 oktober 1993 lijken daarvan sprekende voorbeelden. Wat betreft Somalië: na het tonen van beelden van de achttien gedode Amerikaanse soldaten in Mogadishu daalde de steun in bijvoorbeeld het Congres tot een niveau dat president Clinton niet kon negeren.

De schok van die beelden kwam des te harder aan omdat men in de VS het nationale belang bij Somalië niet al te hoog inschatte, waardoor er van weinig betrokkenheid sprake was, én omdat men op dat moment nog het 'schone' en klinische beeld van de laatstgevoerde oorlog (Desert Storm) voor ogen had.

Toch was er in relatie tot die vermindering van het draagvlak iets anders aan de hand. Vanaf het voorjaar van 1993 was namelijk de aard en het karakter van de Somalische missie geleidelijk veranderd, en die verandering was door de Amerikaanse beleidsmakers onvoldoende gecommuniceerd in de richting van het Congres en van de Amerikaanse samenleving. Politiek en samenleving waren dus niet goed op de hoogte van het feit dat de oorspronkelijke humanitaire hulpverlening ondertussen was overgegaan in *full scale war*, inclusief vierentwintig gedode Pakistaanse VN-militairen in juni en de daaropvolgende jacht op de Somalische krijgshoofd Mohammed Farah Aidid.

Er bestond als gevolg daarvan een grote kloof tussen de wijze waarop de missie in de VS werd beleefd, namelijk nog altijd als hulpverlening, en de alledaagse oorlogsrealiteit in Mogadishu. Wat betreft die discrepantie was Somalië min of meer vergelijkbaar met de latere jaren van de oorlog in Vietnam, toen de optimistische toonzetting van de officiële communiqués ook niet overeenstemde met de beleving ter plaatse van het verloop van de strijd door de soldaten zelf, én met de rapportages die verslaggevers daaromtrent verzorgden.

Met betrekking tot de beeldvorming rond Somalië was het immers zo dat Clinton al in mei 1993, bij de terugkeer van een contingent Amerikaanse soldaten, het *mission accomplished* uitsprak.

Hij herhaalde dat nog een keer in juni, toen hij Somalië typeerde als succesvol voorbeeld van een nieuwe krijgsmachtmissie:

Although there is still much to be done if enduring peace is to prevail, one can now envision a day when Somalia will be reconstructed as a functioning civil society.⁵

Amerikaanse betrokkenheid

Vanaf dat moment werd aan de operatie telkens gerefereerd als zijnde een VN-operatie, met de VS in een secundaire rol. Dat was niet helemaal onterecht, maar het was op twee cruciale punten toch bijzonder onjuist. In de eerste plaats stond deze VN-operatie namelijk wél onder commando van een Amerikaanse generaal, en ten tweede werd na mei 1993 de belangrijkste VN-gevechtscapaciteit gevormd door 1300 Amerikaanse Rangers. Dat betekende dus, ondanks een kwantitatief verminderde Amerikaanse inbreng bij de operatie in totaliteit, wél honderd procent Amerikaanse betrokkenheid als het gevaarlijk zou gaan worden, én een ten minste gedeeltelijke Amerikaanse verantwoordelijkheid inzake het gevoerde beleid. Er was weinig politiek debat over deze verandering in Amerikaanse betrokkenheid bij de missie, en die werd zeker onvoldoende gecommuniceerd in de richting van de Amerikaanse samenleving.

Zoals gezegd, de Amerikaanse bevolking had Somalië nooit vreselijk hoog op de agenda staan, en door die vermeende secundaire Amerikaanse rol na mei 1993 verminderde de belangstelling van pers en samenleving nog verder. Die belangstelling kwam pas terug toen er in oktober 1993 sprake was van Amerikaanse slachtoffers, en toen dát gebeurde had de regering-Clinton geen verklaring waarom en voor welke Amerikaanse belangen die achttien militairen nu eigenlijk waren gesneuveld.

Er was op dat moment sprake van een communicatie-vacuüm dat ten dele kon worden opgevuld door de gruwelijke filmbeelden uit Mogadishu. Anders gezegd: de gebeurtenissen, nog extra aangezet en gedramatiseerd door televisiebeelden, konden door Clinton en het Pentagon niet worden uitgelegd in het licht van hun eerdere optimistische uitlatingen inzake de aard en de voortgang van de missie in Somalië.

Twijfels

Die beelden van de gesneuvelde Amerikanen veroorzaakten een emotionele reactie die een versterking betekende van alle twijfel die toch al omtrent Somalië heerste in het Congres. Daar werd immers al in september gedebatteerd over en getwijfeld aan het nut van verdere Amerikaanse aanwezigheid. Toen werd ook een resolutie aangenomen die Clinton verplichtte per 15 oktober het Congres over een eventuele voortzetting van de operatie te informeren; een voortzetting die bovendien per 15 november de formele goedkeuring van het Congres nodig zou hebben.⁶

Ook zonder vertoning van die beelden zouden die achttien gesneuvelde soldaten waarschijnlijk wel hebben geleid tot de opvatting in het Congres dat de Amerikaanse interventie moest worden beëindigd. Een dergelijke prijs was

⁵ Moskos (1996). Pagina 43.

immers veel te hoog voor wat nog steeds werd geacht een humanitaire missie te zijn, en niet voor niets werd dan ook de vraag gesteld: *Why are US soldiers dying in a country whose people they are supposed to be feeding?*⁷

De vertoning van die televisiebeelden van gesneuvelde Amerikanen bezorgde enerzijds de tegenstanders van Amerikaanse inmenging extra munitie, terwijl anderzijds de snelheid waarmee die beelden in de Amerikaanse huiskamers werden gebracht, de regering maar heel weinig tijd verschaftte om een adequate reactie te kunnen formuleren. Zonder deze beelden had het einde van de operatie bovendien waarschijnlijk niet geleid tot zo'n katterig nederlaaggevoel, en daarnaast niet tot het overigens onjuiste idee dat de VN en niet de VS zélf verantwoordelijk waren voor de dramatische gebeurtenissen in Somalië. Tot op de dag van vandaag beïnvloedt deze onterechte opvatting de toch al kritische Amerikaanse houding ten opzichte van de onder VN-mandaat uitgevoerde vredesoperaties én ten opzichte van de VN zelf.

STELLINGEN

Vredesoperaties verschillen in allerlei opzichten van traditionele oorlogen, óók voor wat betreft de verhouding tussen krijgsmacht en journalistiek. Wat echter al die jaren hetzelfde is gebleven, is dat generaliserend gesproken de rol van de media zowel tijdens traditionele conflicten als de huidige militaire operaties zich nog het beste laat typeren als 'volgend'. In plaats van een opinievormende journalistieke rol is voor de pers veel meer sprake van een weerspiegeling van de binnen de veiligheidselite heersende opinies omtrent zulke operaties, en men valt die opinies maar zelden aan – tot het moment waarop zich ergens barsten in de consensus binnen die elite beginnen af te tekenen.

Of journalisten een oppositionele rol willen maar vooral ook kúnnen kiezen, hangt daarmee hoofdzakelijk af van het politieke klimaat op dat specifieke moment. Als een elite geen standpunt heeft of dat standpunt is aan het verschuiven – een bekend voorbeeld daarvan zijn de gewijzigde opvattingen omtrent Vietnam in 1967/1968 – dan krijgen de media meer gelegenheid invloed uit te oefenen.⁸

Anders gezegd: als een deel van de politieke en militaire elite in het openbaar begint te twijfelen, dan zie je vervolgens die twijfel in de pers terugkomen. Als resultaat van die aandacht kan vervolgens dat proces van twijfelen in

6 Strobel (1997). Pagina 179.

7 Strobel (1997). Pagina 182.

8 Zie hiervoor J.R. Schoeman. 'De mythe van Tet: Vietnam, de media en de publieke opinie'. In: *Marineblad*, jrg. 103, nummer 5 (mei 1993), pagina 176 t/m 185.

omvang en snelheid toenemen, en in die zin kan er dus wél sprake zijn van een zeker journalistiek effect. Doorgaans geldt echter: zolang de veiligheids-elite niet wil optreden, brengt geen enkele journalistieke actie daar verandering in aan.

Indachtig de Amerikaanse ervaringen in Somalië, Bosnië en eerder ook in de Golf en Vietnam formuleert Warren Strobel in zijn boek *Late-breaking foreign policy* twee stellingen:

- *De mate waarin de media invloed op het vredes- en veiligheidsbeleid kunnen uitoefenen, is omgekeerd evenredig met de mate van consensus over dat beleid in politiek en samenleving.*
- *Zelfstandig kunnen de media in feite geen beleidswijziging bewerkstelligen. Door hun toedoen worden echter verschuivingen in opvattingen en beleid die vanwege andere oorzaken al zijn ingezet wél versterkt en/of versneld, en in die zin heeft media-optreden dus effect.*

SREBRENICA

Het is interessant te bezien in hoeverre deze twee stellingen nu ook van toepassing zijn op recente Nederlandse vredesoperaties, waarvan degene in Cambodja, voormalig Joegoslavië, Rwanda, Angola en Haïti de meest bekende voorbeelden zijn. In het algemeen verliep het beslissingsproces over een eventuele Nederlandse deelname aan deze operaties 'rustig'. Anders gezegd: er was geen directe beïnvloeding van dit proces door de media, en daarmee ook geen aantoonbaar push-effect. Terugkijkend lijkt dus in ieder geval de eerste stelling van toepassing: er was een duidelijk geformuleerd beleid over deelname aan vredesmissies. Over dat beleid bestond een brede politiek-maatschappelijke consensus, en het werd ondubbelzinnig door de Nederlandse regering uitgevoerd. En, zoals al eerder gesteld: de rol van de media in zulke situaties is dan vooral volgend.

In het algemeen werden er óók duidelijke afspraken gemaakt over de tijdsduur van de operatie. Dat betekent dat de invloed van de media op de besluitvorming over het terugtrekken van Nederlandse troepen eigenlijk nooit aan de orde is geweest. Er is dus ook geen voorbeeld van een duidelijke pull-functie van de media – waarbij onmiddellijk wordt opgemerkt dat, ondanks het feit dat er tijdens de verschillende vredesoperaties ook Nederlandse slachtoffers te betreuren vielen, er zich nooit gebeurtenissen van vergelijkbare omvang als die in Mogadishu in oktober 1993 hebben voorgedaan.

Gebrek aan consensus

Toch lijkt er sprake van één uitzondering voor wat betreft media-invloed op de besluitvorming over uitzending van troepen, en dat is de uitzending van Nederlandse gevechtstroepen naar Bosnië. In eerste instantie leek het daarbij begin 1993 om de mogelijke beveiliging van aanvoerroutes te zullen gaan, uiteindelijk zou het echter de beveiliging van een 'veilige haven' in en rond Srebrenica worden. Wat was namelijk toen het geval? De besluitvorming over deze uitzending vond plaats in een situatie waarin binnen de Nederlandse veiligheidselite over dit onderwerp geen consensus heerste. Aan de top van Defensie heerste bijvoorbeeld tussen de toenmalige Chef Defensiestaf en zijn plaatsvervanger verschil van inzicht over de fundamentele vraag of Nederland überhaupt wel moest meedoen, en vervolgens ook over uitvoeringskwesties als de vereiste bewapening op de YPR-pantservoertuigen (25-mm boordkanon of .50 mitrailleur).

Gebrek aan consensus bleek ook toen begin 1993 de toenmalige Bevelhebber der Landstrijdkrachten luitenant-generaal H.A. Couzy met de politiek in conflict kwam omdat hij via de media – toen nog met het oog op bovengenoemde beveiliging van die aanvoerroutes – een tweede Vietnam en veel slachtoffers aan Nederlandse kant voorspelde. Bij dat alles reageerden de volksvertegenwoordiging en de publieke opinie emotioneel op de afschuwelijke televisiebeelden uit Bosnië.

Morele verontwaardiging

Daarmee ontstond een situatie waarin de morele verontwaardiging de overhand kreeg boven de (politieke) rationaliteit, met als gevolg dat de politiek nauwelijks nog open stond voor andere informatie c.q. een alternatieve beleidslijn.

De besluitvorming rond de deelname aan de VN-operatie in Srebrenica, maar zeker ook de afwikkeling van Srebrenica na juli 1995, wijst erop dat de rol van de media ook in Nederland in gewicht toeneemt als het beleid onzeker of onduidelijk is, en als een brede consensus binnen de veiligheidselite ontbreekt dan wel aan het verschuiven is.

De media vullen het zo ontstane vacuüm en versterken en versnellen het proces van besluitvorming, hetgeen risico's kan hebben voor de kwaliteit ervan. In die zin is dus ook de tweede stelling van Strobel in de Nederlandse situatie toepasbaar. Meer in het algemeen geldt dat, gelet op de aard en het karakter van massamedia, vooral televisie sterk de nadruk legt op dramatische humanitaire aspecten. Dat houdt het risico in dat op die manier geïnspireerd vredes- en veiligheidsbeleid zich zeker in eerste instantie vooral richt op humanitaire hulpverlening, en minder op een politieke en dus meer structurele oplossing van het conflict dat aan het drama ten grondslag ligt.

Op zich is dergelijke noodhulp natuurlijk nooit zinloos, maar in de praktijk blijkt dat toch vooral een vluchtig soort symptoombestrijding te zijn. Tragisch daarbij is dat die kwalificatie 'vluchtig' misschien ook wel van toepassing is op de meeste westerse vredesoperaties én op de berichtgeving daaromtrent. Een tikje gehaast en vluchtig, regelmatig gebaseerd op emotie en doorgaans zonder veel structureel effect. Een beetje CNN-achtig, als het ware.

Literatuur

- Berghorst, D. *Very good news. De besluitvorming over de uitzending van een luchtmobiel bataljon naar Bosnië-Herzegovina*. Doctoraalscriptie VU Amsterdam, 1995.
- Olivier, F.Th. 'Simple bad news is the best news'. In: *Maatschappij & Krijgsmacht*, Jrg. 19, nr. 5 (november 1997). Pagina 9 t/m 13.
- Moskos, C.C./Ricks, Th.E. *Reporting war when there is no war*. Chicago, Robert R. McCormick Tribune Foundation, 1996.
- Schoeman, J.R. 'Media, krijgsmacht en hulporganisaties'. In: Van Baarda/Schoeman. *Werelden apart? Militairen en burgers: vredeshandhavers en hulpverleners*. Den Haag, Sdu, 1997.
- Schoeman, J.R. 'Partners in OOTW. Hulpverleners, militairen en pers'. In: *Maatschappij & Krijgsmacht*, Jrg. 18, nr. 5 (oktober 1996). Pagina 12 t/m 16.
- Strobel, W.P. *Late-breaking foreign policy. The news media's influence on peace operations*. Washington, The United States Institute of Peace Press, 1997.
- Young, P.R. (ed) *Defence and the media in time of limited war*. London, Frank Cass & Co, 1992.

Media en krijgsmacht

drs. L. Ornstein*

De journalistiek heeft een belangrijke gewetensfunctie in de samenleving. Daarom zijn journalisten vaak de gebeten hond. Als de media iets roepen wat autoriteiten of belangengroepen niet graag horen, dan wordt de boodschapper scheef aangekeken.

De journalistiek heeft ook iets ongrijpbaars. De media spreken als anderen zwijgen; ze zijn in principe onafhankelijk en kunnen politieke actie uitlokken. De voorbeelden daarvan zijn legio: van het af luisterschandaal Watergate in de VS, tot de Greenpeace-affaire in Frankrijk, tot de onttaking van het oude politieke systeem in Italië. Ik onderschrijf dan ook geenszins Jan Schoemans stelling dat zolang de politieke elite niet wil optreden, geen enkele journalistieke actie daar verandering in aanbrengt.

Of een land of mogendheid tot militaire actie overgaat, kan worden bepaald door de publieke opinie. In strategische zin is de opstelling van de publieke opinie zelfs beslissend. Zo stortte de publieke opinie Frankrijk en Duitsland in de Eerste Wereldoorlog. En als de media niet consequent de oorlog in Vietnam hadden bekritiseerd, dan werd er misschien nu nog gevochten.

NIEUWS ALS SPEKTAKEL

De media hebben een gewetensfunctie. Maar ze kunnen meerdere rollen vervullen. In zijn gerucht makende boek *Breaking the News. How the media undermine American Democracy* waarschuwt James Fellows voor publiek cynisme.¹ De kans dat journalistiek vervalt in een gezellige, feestelijke programmering is reëel. Spektakels overheersen de media, *celebrities* domineren de roddelpagina's en het opblazen van belangrijke gebeurtenissen tot vrolijke evenementen is aan de orde van de dag. Overheidsdiensten willen ook nog wel eens de neiging hebben om daar een bijdrage aan te leveren. Soms poogt men gebeurtenissen te sturen middels zo'n evenement.

Laten we ons bij wijze van voorbeeld even naar de Nederlandse situatie verplaatsen. Van de terugkeer van Dutchbat werd in Zagreb in juli 1995 een vrolijk feestje gemaakt. Hoempapa-muziek, een minister die het drukker had met

* Drs. L. Ornstein is redacteur van *Vrij Nederland* en medewerker van VPRO-televisie.

¹ Fellows, J. 'Breaking the News. How the media undermine American Democracy', in: *Late-breaking foreign policy: the news media's influence on peace operations*. W.P. Strobel, US Institute of Peace Press, 1997.

de kroonprins dan met de publieke verantwoording van zijn kolonels en generaals. Zelfs een minister-president, die aan het vrolijke spektakel in Zagreb meedeed. De tv-camera's snorden, de radio deed live verslag, verslaggevers tikten hun stukjes... Wat een vrolijk boeltje was het daar in Zagreb. Politici als Jaap de Hoop Scheffer tot Wim Kok, van generaal Couzy tot overste Karremans – allemaal dansten ze mee in dit live mediafeestje.

De beeldvorming in de Nederlandse huiskamer van Harlingen tot Helmond en van Beverwijk tot Winterswijk moest er een zijn van: wat hebben we het goed gedaan. Later zei Wim Kok: 'de blaasmuziek had iets minder opgewekt mogen zijn'.

DE ULTIEME VALKUIL

James Fellows waarschuwt ons journalisten voor het nieuws als spektakel. Hij wijst op de ultieme valkuil en noemt Dan Rather, een van Amerika's beroemdste journalisten. Rather bezoekt de oorlog in Afghanistan. Maar niet het feit dat hij de oorlog in Afghanistan verslaat, is een gebeurtenis. Nee, de gebeurtenis is dat meneer Rather, de grote televisiester, naar Afghanistan toe gaat. De journalist moet de verleiding weerstaan om bij dramatische gebeurtenissen niet zelf – als zijnde een beroemdheid – deel van het vrolijke spektakel te worden.

De journalistiek staat volgens James Fellows op een tweekoppige sprong. Of ze kiest voor de gewetensfunctie, of ze kiest voor 'fun' en ze wordt dan zelf deel van de wereld van glamour en beroemdheden. De media filmen, registreren en noteren alleen wat op hun bordjes gelegd wordt. Fellows voorspelt dat deze vorm van journalistiek uiteindelijk haar eigen graf graaft. Veel erger nog: het publiek zal de journalistiek niet meer serieus nemen. Het cynisme zal z'n weerslag hebben op de democratie.

'Journalists should choose to engage the public' schrijft Fellows. Het is aan de onderzoeksjournalistiek van journalisten van het *NRC Handelsblad*, de *Volkskrant*, *Vrij Nederland* en de *VPRO* te danken dat we inmiddels iets meer weten over de werkelijke gebeurtenissen in Srebrenica. Dat er überhaupt een RIOD-onderzoek is gekomen, zou je een verdienste van de serieuze journalistiek mogen noemen. Want na het debriefingsonderzoek leek niemand nog belang te hebben bij het verder natrekken van de feiten. Ga maar na: het parlement had boter op z'n hoofd, het kabinet had al helemaal geen zin in verder gezeur, en de Nederlandse militaire elite voelde zich tekort gedaan en in de steek gelaten.

COMMUNICATIE

Frank Westerman en Bart Rijs schrijven in *Srebrenica*:

De voorlichters van Defensie deden hun best het publieke debat in de richting van de rol van de VN-top, Frankrijk en de VS te sturen, zodat de opwindning over de minister wegebde.²

De kern van mijn betoog is dat minister Voorhoeve voor de slechte communicatie met de pers na Srebrenica verantwoordelijk is. Het is in mijn ogen te gemakkelijk om daarvoor de voorlichters te zeer te blameren. De minister is verantwoordelijk en als het over zo'n zaak als Srebrenica gaat, was het geen verantwoordelijkheid op afstand. Nee, het ging over zijn imago.

Voorhoeve heeft – ook in publicitair opzicht – de situatie rond Srebrenica niet goed beoordeeld. Beoordelingsfouten werden echer niet alleen in Zagreb gemaakt. De (publicitaire) afwikkeling – in de maanden na de voltrekking van het drama – was ook onder de maat. De minister is uiteindelijk verantwoordelijk voor het beeld van Defensie in de media.

Ten behoeve van dit door de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap georganiseerde debat heb ik enkele van mijn collega's geraadpleegd. Collega's die zich bezighielden met onderzoek naar de ware gebeurtenissen in Srebrenica. Ze zijn nog steeds verontwaardigd. Na publicatie van het debriefingsrapport kregen ze te horen: het boek Srebrenica is gesloten.

Ze kregen te horen: alles staat in het debriefingsrapport. Er zouden geen nieuwe feiten boven water kunnen komen. Een collega vertelde me dat deze een aantal Dutchbatters wilde interviewen. De betreffende militairen zouden in eerste instantie hebben ingestemd. Maar ze zouden zijn gewaarschuwd en in enkele gevallen zou er zelfs op zijn gewezen dat dit schadelijk voor de carrière kon zijn.

ROOKGORDIJNEN

De politiek gaat voorop bij het leggen van rookgordijnen. Ik weet nog goed dat Wim Kok daags na het drama in Srebrenica een vraag werd gesteld. Het was tijdens zijn wekelijkse persconferentie. Op felle, bijna intimiderende wijze antwoordde hij op kritische vragen over Dutchbat. Later is hij erg zuinigjes geworden met het doen van uitspraken over de gebeurtenissen in het voormalige Joegoslavië.

² Westerman, J. en B. Rijs. *Srebrenica. Het zwartste scenario*, Contact, 1997.

Na het drama in Bosnië hadden politici en voorlichters hele in plaats van halve waarheden moeten spreken. Zoals een van mijn collega's tegen me zei: steeds als je een kritische vraag stelde, werd er gedaan alsof je een hetze tegen het leger voerde. Er werd door Defensie té krampachtig gereageerd. Op zo'n moment ga je als journalist denken: 'die hebben vast wat te verbergen. Laten we het eens nader uitzoeken'.

De politieke top, de militaire leiding en de voorlichters hadden verstandig moeten zijn: men had de eigen benarde positie moeten uitleggen, men had kunnen vertellen hoe Dutchbat 'gepiepeld' was, men had over de eigen onmacht kunnen vertellen en het drama eerlijk kunnen uitleggen. Maar men had ook de tekortkomingen van Dutchbat in een vroegtijdig stadium ter sprake kunnen brengen. Dat was pijnlijk geweest, maar had wel voor duidelijkheid gezorgd. Door niet open te zijn denkt een journalist: hier klopt iets niet. Generaal Schwarzkopf onthulde in een interview in het Amerikaanse blad *George*:

*Om precies te zijn kwamen de jongens van de militaire desinformatie van het Pentagon, helemaal in het begin van de Golfoorlog, direct nadat Irak Koeweit was binnengevallen, met verschillende suggesties, waaronder een idee om de pers onware verhalen te voeren. Maar uiteindelijk werd op het hoogste niveau besloten: 'nee, dat doe je niet in een democratie, je liegt niet opzettelijk tegen de pers.'*³

DE HELE WAARHEID

Ik zeg niet dat onze minister heeft gelogen tegen de pers. Maar hij had over Srebrenica op zijn minst – vanaf dag één – de hele waarheid moeten vertellen. Wie de journalistiek als monitor gebruikt en er een feestje van maakt, komt uiteindelijk zichzelf tegen. Wie de media afscheept, valt in zijn eigen valkuil. Dat is wel gebleken.

Resten mij drie conclusies:

- Schaam je niet voor het slechte bericht. Doe niet stoer als het niet kan en je wel beter weet.
- Anticipeer op mogelijke drama's. Doe dat in nauwe communicatie met de militaire en vooral de politieke leiding.
- Werk doelgericht met de serieuze journalistiek. Probeer niet alleen te communiceren met de boodschappers van het positieve bericht.

³ *The Last Campaign* – John F. Kennedy jr. interviewt generaal Norman Schwarzkopf in het blad *George* van april 1997.

Nieuwe militaire missies en de media

H. van den Heuvel*

INTRODUCTIE

Bij het luisteren naar de heer Schoeman waande ik mij geruime tijd in de American Press Club in Washington in plaats van in het internationaal perscentrum Nieuwspoort in Den Haag. Driekwart van zijn inleiding gaat immers over ontwikkelingen in het Amerikaanse vredes- en veiligheidsbeleid in de jaren negentig en de betrokkenheid van de Amerikaanse media daarbij (ABC, NBC, CBS en CNN). Ook zijn de stellingen van de heer Schoeman op Amerikaanse verhoudingen gebaseerd.

Nu is dat zeker *interessant*, maar de vraag is of het ook *relevant* is voor de positie van de media en de krijgsmacht hier te lande, met name omdat de Amerikaanse strijdkrachten in tal van opzichten verschillen van de Nederlandse (qua omvang, inzetgebieden, traditie, enzovoort). Hetzelfde geldt voor de positie en de rol van de media in de beide landen (vooral wat betreft het grote verschil in bereik).

Ik heb zo mijn twijfels over de vlotheid waarmee de heer Schoeman zich van de ene in de andere situatie begeeft. Laat ik één voorbeeld geven: in het begin van zijn inleiding betoogt hij dat de krijgsmacht uit wervingsoogpunt 'steeds grotere belangen heeft bij een goede relatie met de pers', daarmee kennelijk doelend op de situatie in ons land. Welnu, ik vermag niet in te zien wat de stagnerende werving bij de Koninklijke Landmacht uitstaande heeft met het 'CNN-effect', waarvan later in de inleiding telkenmale gewag wordt gemaakt.

DE KRIJGSMACHT EN DE MEDIA

Enige tijd na mijn entree in de defensieorganisatie, in maart 1965, werd ik geconfronteerd met de publicatie 'Het leger en de pers'. De inhoud ervan was weinig opzienbarend. Er kon en mocht weinig in die tijd. Zo was het overzicht van de rangen en graden als 'dienstgeheim' geclassificeerd. De reden daarvan is mij nooit duidelijk geworden.

* H. van den Heuvel is directeur Voorlichting van het ministerie van Defensie.

De titel van de publicatie vind ik echter nog altijd goed gekozen, ook al maken wij nu gewag van 'de krijgsmacht en de media'. Goed gekozen, omdat twee totaal verschillende organisaties, waarvan de ene gelukkig wel en de andere gelukkig niet tot het overheidsapparaat behoort, zonder geforceerde koppeling of omlijsting *naast elkaar* worden gezet. Ik vind namelijk dat het gebruik van het begrip 'relatie' te zeer de suggestie wekt dat er in ons land tussen de media en de krijgsmacht min of meer *bestendige*, zo niet *geformaliseerde* betrekkingen bestaan, op basis waarvan representanten van beide sectoren met elkaar omgaan of beleid wordt ontwikkeld. Van een dergelijk vast patroon is mij nimmer iets gebleken.

Ik kan de heer Schoeman dan ook niet volgen wanneer hij stelt dat 'de relatie tussen media en krijgsmacht altijd ietwat moeizaam is geweest, en de laatste jaren nóg complexer is geworden'. De neiging van de media om geen aandacht te besteden aan organisaties waar alles bij het oude blijft en *en règle* verloopt, maar zich te concentreren op maatschappelijke sectoren waar zich opmerkelijke veranderingen of haperingen voordoen qua beleid of uitvoering, is immers geen nieuw fenomeen.

Bovendien neemt Defensie geen uitzonderingspositie in waar het gaat om het verschil in belangstelling van de media voor 'positieve' en 'negatieve' gebeurtenissen en ontwikkelingen. Ook bij justitie, politie, de bankwereld en de advocatuur – om slechts enkele voorbeelden te geven – wordt het als onplezierig en soms zelfs als onbillijk ervaren wanneer de media vooral de minder goede resultaten breed uitmeten. Ik wijs in dit verband op de publiciteitsgolf over de mislukte emissie van Holec-aandelen door ABN/AMRO.

VOOR EN NA DE VAL VAN DE BERLIJNSE MUUR

Mijn stelling is dat de media de krijgsmacht, evenals andere (grote) organisaties, in de eerste plaats beschouwen als *nieuwsobject*. Organisaties 'waar nieuws in zit' zijn interessant voor de media. Is zulks niet het geval, dan zal de media-attentie gering zijn.

Niemand heeft dit treffender verwoord dan de in 1960 overleden *Elsevier*-journalist Piet Bakker (schrijver van o.a. *De slag in de Javazee*) in zijn in 1961 verschenen memoires:

Het leukste in Den Haag was – van verslaggeversstandpunt, dus amoreel bekeken – een opgewekte moordlust. Ik heb in mijn vijf Haagse jaren drie moorden van allure mogen beleven: Engelenburgstraat, De Riemerstraat en Bezuidenhout (periode 1924-1929; overgang van Bakker van Amsterdam naar Den Haag). Er is in dit opzicht in de loop der jaren niets veranderd: aan de vooravond van buitenlandse reizen van de bewindslieden vragen journalisten mij steevast, 'Hans, zit er wel nieuws in?'

De aandacht van de media voor de krijgsmacht is na de val van de Berlijnse muur eind 1989 (respectievelijk de desintegratie van het Warschaupact en het uiteenvallen van de Sovjet-Unie in latere stadia) aanzienlijk toegenomen. Oorzaak: de situatie vóór de val contrasteert in menig opzicht met de situatie na de val, met name voor wat betreft de Koninklijke Landmacht.

Vóór de val

- de hoofdtaak van de krijgsmacht is de instandhouding van het machts-evenwicht, de status quo (dat is geen spectaculaire taak);
- de krijgsmacht heeft een stabiele omvang en een stabiel budget (een tijd lang zelfs een 'vaste verdeelsleutel');
- het vaste decor van de krijgsmacht is de Noord-Duitse laagvlakte (uitzonderingen daarop vormen Korea en Libanon);

De krijgsmacht vertoonde destijds dus een *statisch* beeld.

Na de val

- de krijgsmacht heeft een dubbele taak: klassieke verdediging en internationale vredes- en hulpverleningsoperaties;
- herstructurering en verkleining: immense reorganisaties; scherp dalend budget (in reële termen –25,4 procent in de periode 1990-1997); snel slinkend personeelsbestand (van 130.000 in de tweede helft van de jaren tachtig naar ruim 76.000 in 1998);
- wisselend decor: exotische oorden;

De krijgsmacht wordt de laatste jaren dus gekenmerkt door *dynamische* ontwikkelingen.

De KL kwam de afgelopen jaren frequenter in de publiciteit dan de andere krijgsmachtdelen, omdat de veranderingen bij dit krijgsmachtdeel het meest spectaculair waren. Bovendien werd de landmacht van september 1992 tot juli 1996 geleid door een onorthodox opererende bevelhebber – een zegen voor de media – en bevond een eenheid van dit krijgsmachtdeel zich ruim twee jaar geleden in Bosnië op het verkeerde tijdstip op de verkeerde plaats.

Deze factoren in aanmerking genomen, is het geen wonder dat op 4 juli 1996 bij de bevelsoverdracht op 'De Vlasakkers' ordemaatregelen moesten worden genomen om de activiteiten van de media in goede banen te leiden, terwijl ongeveer tien maanden eerder, bij de bevelsoverdracht van de Koninklijke Luchtmacht op de vliegbasis Soesterberg het aantal journalisten op de vingers van één hand kon worden geteld.

OPENHEID IS NOODZAKELIJK

Het is in het huidige tijdsgewricht, meer nog dan vroeger, noodzakelijk dat de krijgsmacht de media *open* benadert, ook in die gevallen waarin minder plezierige mededelingen moeten worden gedaan. Er moet alles aan worden gedaan om die openheid te bevorderen, ook al doen zich in dit opzicht complicaties voor, waarvan ik er enkele globaal aanduid.

- ‘Slecht nieuws komt in de defensieorganisatie niet zelden slecht door’ (dit is een uitspraak van minister Voorhoeve in de Tweede Kamer);
- ‘*Bad news always runs fast*’;
- De nogal eens problematische verhouding tussen militairen en media, waarop een Arabisch spreekwoord over het huwelijk van toepassing is: ‘Het huwelijk is gelijk een belegerde veste. Zij die erin zijn willen eruit, en zij die buiten zijn willen erin’.

Islamic fundamentalism and European security

drs. J.A.E. Vermaat*

INTRODUCTION

There can be no doubt that due to the relative proximity of Europe and the Arab/Islamic world trends in the latter directly or indirectly affect the former security concerns and vice versa.¹ This is particularly the case today, when both the Islamic and western world are confronted by the rise of Islamic fundamentalism. Islamic fundamentalism, or as others call it 'Islamism', refers to a strong resurgence of doctrinal, social and political awareness and assertiveness among Islamic believers since about the mid-seventies. Some claim this may inevitably lead to a 'clash of civilizations,' others, however, advocate dialogue and understanding of the Arab/Islamic world.²

WESTERN NATIONS

Does Islamic fundamentalism or Islamism pose a security *threat* to Europe? Yes and no. It depends on conditions and circumstances which for the greater part are out of the control of the West. Events in the Islamic world may make their impact on Europe and Europe in turn may influence the Islamic East, but to *control* domestic circumstances, religious trends and moods in countries like Iran, Afghanistan, Sudan, Algeria, or even western oriented Turkey is quite another matter. Few selected and well informed people in the government apparatus of the United States actually foresaw the fall of the shah and the subsequent rule of the Iranian mollahs, the US administration itself did or could have done little to prevent their coming to power resulting in a terror regime exceeding that of the shah's.

And France may support the Algerian government's struggle against Islamic fundamentalists, but it may only serve to prolong one of the bloodiest domes-

* J.A.E. Vermaat, a senior Dutch television reporter, is author of the book *In naam van Allah – Islamic fundamentalism and terrorism* (Utrecht, de Banier, March 1997).

1 Amr Sabet, 'Islamic-European Relations: The Legitimacy Link', in: *Aussenpolitik*, 1947 (48), 1, p. 93.

2 See particularly Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, pp. 109ff, 304 ff. For the dialogue position see, *inter alia*, Amr Sabet, *op. cit.*, p. 95, 99.

tic conflicts in the history of Algeria. The politics of western nations, be it the United States or Europe, will on its own never control or overcome religious ferment in the Islamic world itself.

This is not to say that we are to remain fully passive in the wake of violent manifestations in the name of Islam. With the proper intelligence capabilities as well as appropriate political and social measures can we, to a certain extent at least, control such manifestations – *not* religious fervour or sentiments – in our own societies. We can prevent terrorist acts, punish them once they have been committed, and curb the sometimes vast intelligence operations of countries like Iran.

TERRORISM

Islamic fundamentalism itself does not pose a direct security threat to Europe. But those governments and individuals who link their Islamic fundamentalist convictions to endorsing or committing acts of terrorism in European capitals do pose a threat. A few Islamic fanatics will not directly threaten our democratic institutions, but they may cause a great deal of disruption and fear in society as a whole. Their culture and glorification of death may incite others to follow their example. We see this happen in Algeria and Egypt, where Islamic terrorists try to outdo each other in wanton cruelty. Such religious fanatics usually do have their own support networks in Europe and North-America. Failure to carefully watch these networks has had fatal consequences.

MODERATES

It should be pointed out first of all, however, that the religion of Islam does not condone terrorist violence. Authoritative Islamic leaders have pointed out that murdering the innocent stands in clear opposition to Islamic belief and tradition.³

Secondly, most muslims do not sympathise with strong fundamentalist beliefs and attitudes. The fundamentalism of Afghanistan's Taliban, for example, is forced upon the local population, particularly in the big cities. One cannot imagine any of the Afghan women to enjoy the 'blessings' of the current religious terror. Very few may only do so out of masochistic inclination. Even in Iran the bulk of the population will pretend to be devout muslims, but deep in their hearts they don't like the rigidity of the Islamic rule of law – the so-called '*sharia*'. The question of how far religious power should reach is again hotly debated in Iran. There is a growing number of so-called 'moderates' who seek accomodation with modern life and culture.

³ See for example *Der Spiegel*, interview with Sjaykh Mohammed Tantawi, (13 January 1997).

Thirdly, Islamic fundamentalism does not invariably lead to committing acts of violence. Indeed, those who do kill the innocent belong to a tiny group of hard-core fanatics; they do not represent the majority of muslims, who prefer to live in peace. This being said, it should be pointed out that some of these hard-core fanatics may be turned into heroes or martyrs of a religious and political cause.

Traditional Islam, by the way, does not recognise the separation of religion and politics. In Gaza and the West-Bank, for example, the burial of Hamas leaders or activists like Yahya Ayyash, who trained so-called suicide bombers or were behind the killing of the innocent in the streets of Tel Aviv and Jerusalem, drew vast crowds of admirers shouting 'Death to Israel!'

THE THREAT TO EUROPE

Islamic fundamentalism in Europe is not a widespread phenomenon. But it does exist. And networks of Islamic fundamentalist terrorist groups do operate in and from the territory of European countries. They are too small to pose a direct threat to the political and military security and stability of Europe as a whole, but they can become very dangerous indeed.

Some day some Algerian or Egyptian terrorist group or individual fanatic may decide it is the 'will of Allah' to attack innocent civilians in a Parisian metro with antrax or nerve gas. Or worse, some other Islamic extremists may decide to put his suitcase-sized nuclear weapon in a major warehouse of Berlin and threaten to blow up the whole city unless certain demands are met.

Where they got their nerve gas or their suitcase nuclear bomb from, only their 'Allah' may know. But we do know that a number of these suitcase bombs have been claimed missing in the former Soviet Union. If a few well-organised religious fanatics barely failed to blow New York's World Trade Center to pieces, or if a group of committed religious sectarians in Japan was capable of attacking passengers in Tokyo's metrotrains with nerve gas, we can and should rule out nothing – not in the United States, not in Japan, not in Europe.

POTENTIAL TARGETS

Targets for Islamic terrorists attacks or killings may be political opponents of the Islamic Republic of Iran, American, Israeli, Egyptian or Algerian embassies and institutes, military installations, airports, metrotrains or stations, and political or religious leaders, like the pope.

In May 1997, the Italian newspaper *Il Giornale* quoted an Italian intelligence report claiming that an Islamic commando group had made preparations to kill the pope. A car bomb was to be detonated in St. Peter's Square between

April 16 and 18 as the pope was passing. The report claimed that the group consisted of Turks, Iranians and Bosnians and that a preparatory meeting with 'leading Iranian personalities' was planned.⁴ I cannot confirm whether the document quoted by *Il Giornale* was authentic, but it may very well be so. An attempt on the life of Pope John Paul II has been made before. And it may not have been coincidental that an anti-terrorist alert was issued by the Italian Interior Ministry in April 1997. Exceptional security measures to protect the pope were subsequently taken.

It should also be pointed out that the Vatican established diplomatic relations with the state of Israel and that the pope plans to visit the same country. The pope is known as someone who is on much better terms with the Jews and world Jewry than any of the previous popes.⁵

The Vatican, however, also seeks to enter into a dialogue with the Iranian leaders. But this may not have prevented Hezbollah or other Islamic extremists, or even sections of the Iranian government, to have targeted the pope for assassination.⁶ As one Hezbollah leader said about one month after the alleged assassination attempt on the pope was to have taken place:

We are telling governments of the world who recognise the Hebrew state or who intend to, that Israel is an illegitimate entity, inhumane, barbaric, racist, terrorist, and that those who recognise it lose their own legitimacy.⁷

This is not an open call to assassinate political leaders or the pope. But they and their governments are no longer legitimate, which should make them objectionable to Islamic believers.

ILLEGAL ACTIVITIES

Italy has been a basis for Islamic fundamentalist activity before. In June 1995 Italian police rounded up a network of the Egyptian group *Gama'a Islamiya*. They were involved in arms smuggling and forging documents. Among the arrested was the imam of one of Milan's cultural centres, Anwar Shaban, who turned out to be a follower of the blind Egyptian sheikh Omar Abdel Rahman.

The latter is believed to be behind the 1993 bomb attack on New York's World Trade Center. The group served as a conduit for arms smuggling to the

⁴ *Il Giornale*, 9 May 1997.

⁵ For details, see the excellent study of Carl Bernstein and Marco Politi, *His Holiness. John Paul II and the Hidden History of our Time*, pp. 30-32, 229f., 442-444 (New York: Doubleday, 1996).

⁶ Officially, important political assassinations abroad have to be sanctioned by the highest level of government (the president), but some sections of the Iranian government or government apparatus may occasionally act on their own.

⁷ *AFP* (Beirut), 16 May 1997.

Bosnian muslims. Money was obtained through extortion of local Islamic businessmen. In quite a number of cases Islamic cultural centres in Europe have been and are still used as cover for illegal activities by either the Turkish fascist 'Grey Wolves' or radical muslim groups. Iran has established a number of 'cultural centres' which operate as front groups for terrorism and terrorist funding.

THE ALGERIAN TERRORIST THREAT

The bitter and extremely violent conflict in Algeria directly affects France with its high proportion of Algerian migrants and their offspring – roughly about 600.000. One leading French authority on the subject, Gilles Kepel, claims that young French citizens of North-African origin started to redefine their Islamic awareness in the second part of the eighties.

Events in Algeria in the late eighties and early nineties profoundly affected the young French Algerians' definition of what it meant to be a muslim in France. France became *Dar el Islam* – the country of islam – instead of the previous *Dar al 'Ahd* – the country of negotiated peace.⁸ The Islamic Salvation Front (FIS), Algeria's main Islamist party, set up well-run support networks among the Algerian community in France. Even before these networks were set up, the impact of the FIS on the younger generation of Algerians in France was enormous. As Kepel writes:

The example set up by the FIS – the new relationship it defined between Islam and political power, the social work projects it carried out to combat the poverty and despair of the young, and the cultural war it waged against French values – imposed a mass 'Islamist alternative' which strongly promoted an Islamic identity based on rejection of the West.⁹

The FIS claimed to support the values of parliamentary democracy, but this, it seems, was only a propagandistic slogan. Major FIS-leaders openly attacked the same values as 'unislamic'.¹⁰ Parliament was a means, not an end. The FIS won the first round of Algeria's December 1991 parliamentary elections.

⁸ Gilles Kepel, *Allah in the West. Islamic Movements in America and Europe*, p. 151 (Cambridge and Oxford: Polity Press, 1997).

⁹ *Ibid.*, p.155.

¹⁰ *Ibid.*, pp. 170ff. See also: J.A. Emerson Vermaat, *In Naam van Allah. Islamitisch Fundamentalisme en Terrorisme*, p. 124. (Utrecht: De Banier, 1997).

GIA-NETWORKS

Early 1992, the Algerian military intervened and the FIS went underground. The conflict deepened and radicalised and this process directly affected the young of Algerian origin in Europe, particularly in France. More radical underground groups like the notorious Armed Islamic Group (GIA), emerged setting up rival support networks in France and other European countries. These GIA-networks pose a security threat. In France they staged a number of terrorist attacks, also killing by the way a moderate FIS-leader in Paris.¹¹

Recently a statement was made by what the French Ministry of Interior believed to be the GIA which directly attacked 'the scum of France, the enemy of the one God'.

*We will not forget the kind of support you gave to the enemy of religion (Islam) in the struggle against us.*¹²

Apart from GIA-networks in France, there are networks and cells in Italy, Spain, Germany, Belgium, Scandinavia and Britain. Most of these are involved in arms smuggling, forgery of documents, and money extortions. In some cases they may be involved in drugs smuggling and as well – a field in which Islamic radicals of sorts are active – particularly if they have links with Afghanistan.

In June 1997 seven suspected Islamic extremists, five Algerians among them, faced a London court for alleged terrorist activities. Their French identity cards and one Italian passport had been forged. Three were involved in the production and distribution of *Al-Ansar* – the GIA's own newsletter. London is considered a centre for Islamic radicals who pose as political refugees.¹³

Germany's lax immigration laws also provided a safehaven for a variety of Islamic radicals supporting the armed struggle in their home countries. In June 1997, a German court in Düsseldorf condemned two sons of jailed Algerian fundamentalist opposition leader Abassi Madani, a co-founder of FIS. They had been involved in smuggling arms and explosives from Europe to Algeria. They cooperated with other Islamic groups in France, Italy and Belgium. Madani's two sons had fled to Germany in 1992 where they applied for political asylum.¹⁴ Madani himself was jailed in Algeria in 1991.

11 A former Algerian secret-service employee claimed in November 1997 that two 1995 bomb attacks in Paris as well as the killing of many foreigners in Algeria had been the work of Algerian government agents. If this is so, it only shows how shadowy a war is being fought in Algeria.

12 *NRC Handelsblad*, 27 september 1997; *Al Hayat*, 27 september 1997.

13 *AFP* (London), 12 June 1997.

14 *Reuter*, 23 June 1997.

Of the 18.000 Algerians in Germany some 200 openly support FIS or, to a lesser extend, GIA. Adherents of FIS in Germany organised public meetings in German cities addressed by FIS-leaders arriving from Belgium. These FIS-leaders, however, distanced themselves from the GIA's war on the Algerian civilian population.¹⁵ As opposed to FIS, GIA-support groups in Germany operate fully underground. But as the above mentioned trial against Madani's two sons has shown, this does not mean that FIS-adherents in Germany or other European countries always refrain from illegal activities. There is, occasionally, a wide gap between what is publicly professed and what is really going under the surface of legally existent exile organisations of Islamists.

TURKISH FUNDAMENTALISM

Germany is also the playground of Turkish, Palestinian, Lebanese and Iranian fundamentalist groups whose publicly professed aims are sometimes quite noble. They have set up NGO's dealing with social care and education, but their real mission is to channel financial support to related Islamist groups in their home countries.

Whereas Europe has vast Turkish minorities, developments in Turkey should be carefully watched. In 1997, Turkish prime minister Necmaddin Erbakan was forced to resign. He is the founder and leader of the fundamentalist Refah or Welfare Party (RP). During its one year in power Erbakan's Refah Party did everything to promote fundamentalist causes both abroad and domestically. Erbakan himself paid a visit to Iran and hosted Iranian president Rafsanjani to an equally unprecedented visit to Turkey. The Refah Party's main unofficial instrument abroad is 'Milli Görüs', also founded by Erbakan. In Germany, it operates under the name of 'Islamic Community of Milli Görüs' based in Cologne.

Milli Görüs in Germany has about 26.500 members and supporters, thus making it the strongest Islamic organisation in the whole of Germany. Its avowed aim is to 'islamise' German society to which aim every member has to be committed.¹⁶

A sociological investigation conducted in 1997 showed that the resurgence of Islamic fundamentalism in Turkey directly affected the attitude of youngsters of Turkish origin in Germany. About 53.4 per cent of them now see Islam as 'the highest existing religion'. About 23.2 per cent of young Turkish fundamentalists in Germany support the idea that someone who struggles against Islam must be killed.¹⁷

¹⁵ Verfassungsschutzbericht 1996, p. 201f (Bonn: Ministry of Interior, May 1997).

¹⁶ *Ibid.*, p. 201.

¹⁷ Wilhelm Heitmeyer, a.o., *Verlockender Fundamentalismus*, p. 126, 129ff (Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1997).

There is, fortunately, still a majority of more than 75 per cent who rejects such an option, but the figures shown are alarming nevertheless. A 1996 Dutch report concludes that the Milli Görüs movement in the Netherlands is subject to infighting between so-called 'modernists' and the more radical Islamist wing espousing anti-integrative and anti-western causes. The latter prevailed at the time of the issuing of the report.¹⁸

The same kind of infighting takes place in Turkey itself, where the moderate Refah Party mayor of Istanbul seeks to oust the more traditional minded party leader Erbakan.

Islamic fundamentalism in Turkey represents a powerful force. It would not be wise to prohibit the Refah Party, particularly not now. There is a strong moderate wing which may prevail if the party can remain legal. Any prohibition of the party would play in the hands of the radical Islamists. The party might go underground or be refounded under another name. A prohibition will not stop the Islamicist resurgence. What must be prevented at all cost is that Turkey becomes another Algeria.

HAMAS

Another group of fundamentalists in Germany are Palestinian supporters of Hamas. Their Islamic Alliance Palestine (IBP) applauded suicide bombings in Israel lauding the perpetrators as martyrs and heroes. In Berlin they operate under the cover of the 'Islamic Cultural Centre'. They are organised in conspiratorial cells, where the message is brought home to them that they belong to the 'greatest Islamic movements of today'.¹⁹ Their influence is also felt among Palestinian students at Berlin's Technical University.

Most of the fundraising is coordinated by an organisation called 'Al Aksa' which also collects money from sympathisers in the Benelux states.²⁰ Vast amounts of money are transferred to the parent organisation in Gaza and the West-Bank. They are in close touch with the main Hamas Centre in London which in turn cooperates with the Palestinian Fund for Aid and Development.

Hamas in Europe operates through a whole network of NGO's which pretend to solely pursue humanitarian purposes. But since they deal mostly with cash money it is rather difficult to establish which part of the money goes to a Gaza Kindergarten and which part goes to the people who train the suicide bombers.

¹⁸ BVD, *Jaarverslag 1996*, p. 18f (The Hague: Ministry of the Interior, 1997).

¹⁹ *Der Spiegel*, 20 November 1996, p. 68.

²⁰ *Focus*, 1996, 16, p. 62.

It is obvious that the stalling of the peace process directly affects the Palestinian communities in Europe. Radical voices may prevail, some may even resort to arms smuggling and other illegal activities. Although Hamas's armed wing has not yet committed terrorist attacks in Europe, cooperation with local Hezbollah support groups may be sought. There are also cells of Hamas's more radical rival Islamic Jihad which is closer to Hezbollah than Hamas itself.

THE IRANIAN ROLE

The Mykonos case has shown how Iranian agents and their local supporters are behind the killings of Iranian opponents abroad. Similar killings happened in other European countries, like France and Austria. In 1989 the Austrian government yielded to Iranian pressure not to take action against Iranian agents who were behind the killing of Abdul Rahman Qassemelou, general secretary of the Kurdish Democratic Party of Iran (KDPI). The Iranian embassy in Vienna warned 'of the dangers for Austrians in Iran' if Austria were to prosecute the suspects.²¹ When Qassemelou's successor Dr. Sadeq Sharafkandi was killed in the Berlin Mykonos Restaurant by Iranian agents three years later, a court case followed which clearly established the Iranian connection. Here again, undue pressure was brought to bear by the Iranian embassy in Bonn to stop the legal procedures.

IRANIAN INTELLIGENCE AGENCIES

Iranian intelligence agencies have been quite active in Europe and the southern republics of the former Soviet Union. Political refugees in the Netherlands and in Germany have been threatened with repercussions for family members in Iran if they turned down requests to cooperate or to spy for Iran. Iranian agents also have shoppinglists for buying materials and technologies with which to develop Chemical Warfare agents or even a nuclear bomb. Fully aware of how active Iraq has been in this field, Iranian leaders have launched their own programme to develop weapons of mass destruction. Funding, however, provides a problem.²²

²¹ *Iran Times* (opposition newspaper), 2 May 1997.

²² *Newsweek (International)*, 15 May 1995, pp. 10-15; J.A. Emerson Vermaat, 'Krijgt Iran de atoombom', in: *Atlantisch Perspectief*, 1995 (19), 6, pp. 7-10; *Arab News*, 2 oktober 1981; Daniel Pipes and Patrick Clawson, *Ambitious Iran, Troubled Neighbors*, in: *Foreign Affairs*, 1993 (72), 1, pp. 127; *Jane's Intelligence Review, Iran's Weapons of Mass Destruction*, special Report No. 6 (1995).

WINDS OF CHANGE

On the other hand, there are also indications of winds of change in Tehran. Iran's spiritual leader Ayatollah Ali Khamenei, himself a conservative, recently indicated that Iran does not need to export its revolution.²³ And the new Iranian president and government may not be as inclined to kill its opponents abroad as the previous ones. Radical Hezbollah leaders in Tehran who opposed the incoming new president Khatemi were arrested on charges of corruption and sabotage in July 1997.

Finally, Iran's new Minister of Culture and Islamic Guidance, Ayatollah Mahajerani, declared that same month that extremists will be removed and caught in due time.²⁴

It is too early to say whether the terrorist threat from Tehran has been reduced or not. But the above statements show a new trend, possibly and hopefully a break with the past. But only time will tell whether the new rulers really mean what they say.

CONCLUSION

Does Islamic fundamentalism pose a threat to Europe? Again, it depends on domestic developments in countries like Iran, Turkey and Algeria and the Arab world in general. If the radical line prevails, prospects for Europe look very gloomy indeed. If, however, the more moderate and pro-western forces prevail, the perceived and real security threat to Europe will diminish accordingly.

Turkey is a case in point. Should the leadership of the Refah Party consist of young, modern and able administrators like the mayor of Istanbul, there is hope. If, however, the conservatives prevail or if the fundamentalists are forced to go underground, Turkey may face violent conflict, or even turn into another Algeria.

In the long run, there is hope for optimism. Like communism, Islamic fundamentalism is bound to be a temporary phenomenon. Its influence will therefore recede. Some day, the fanatics will be replaced by pragmatics and moderates. The current threat posed by the former should not be underestimated, however. Long term prospects of hope do not always justify short term optimism.

²³ *Al-Hayat*, 5 May 1997.

²⁴ *Keyhan Newspaper*, 28 August 1997.

Technologie en oorlogsvoering

Kanttekeningen bij een meeslepend onderwerp

prof. dr. G. Teitler*

INLEIDING

De gedachtewisseling over de samenhang tussen moderne technologie en oorlogsvoering komt in Nederland op gang. Kort geleden sprak een Amerikaans deskundige hierover voor de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap. Een maand later vond op de Koninklijke Militaire Academie een symposium plaats over de militaire toepassingen van informatietechnologie. Het onderwerp is ontdekt en terecht natuurlijk.

Trouwens, in de Verenigde Staten wijden tijdschriften al jaren aandacht aan *the revolution of military affairs*. De Nederlandse belangstelling komt dus niets te vroeg. Voor de goede orde – Nederland is zeker niet tekort geschoten in zijn aandacht voor militaire technologie. Waaraan het evenwel schortte, was bezinning op de gevolgen voor de oorlogsvoering. En ook bij deze stelling past een voorbehoud. Aan de tactische gevolgen van informatietechnologie en precisiewapens is stellig aandacht geschonken. Oorlogsvoering omvat echter méér dan tactiek en dat ruimere kader bleef dikwijls buiten beschouwing. Ook in Amerikaanse geschriften is dat het geval. Deze beperking is niet zonder gevaar. Veronachtzaming van dat kader blijft zelden zonder nadelige gevolgen.

BELANG

Michael Howard schreef ooit een opstel over *the forgotten dimensions of strategy*. Hij had daarbij bepaald niet de technologie op het oog. Integendeel, westerse landen hebben – zij het niet alle in gelijke mate – aan deze factor vanouds veel aandacht besteed. Hun vertrouwen in het belang ervan is recent nog toegenomen. Ten eerste door de teloorgang van de Sovjet-Unie, ten tweede door de voor Irak smadelijk verlopen Golfoorlog. In de derde plaats hebben westerse landen meer dan ooit behoefte aan een moderne variant van de strijdkreet: *'whatever happens, we have got the Maxim gun and they have not'*.

* Prof. dr. G. Teitler is als hoogleraar verbonden aan het KIM en de KMA.

Bij de laat-negentiende-eeuwse uitbreiding van het 'empire' wist het Britse leger zich door deze leus gesteund. Per slot stond het toen dikwijls tegenover getalsmatig sterkere tegenstanders.

Westerse landen nemen nu om allerlei redenen afstand van de dienstplicht. Sommige hebben dat al gedaan, de rest zal (naar verwachting) vroeg of laat volgen. De genoemde revolution of military affairs vergemakkelijkt dit proces in aanzienlijke mate. Zelf steeds kleiner van omvang, hoeven zij botsingen met klassieke dienstplichtlanden niet te schuwen.

Om met minister van Defensie J. Voorhoeve te spreken: militaire macht berust ook steeds minder op grote aantallen wapens en militairen en steeds meer op een technologische voorsprong ten opzichte van de tegenstander. Met andere woorden, als in het westen de krijgsmacht krimpt, maakt de technologie dit tot een, in militair opzicht, ongevaarlijk experiment.

REVOLUTIE

Om nog een andere reden komt die technologie het westen juist nú goed gelegen. Na het einde van de Koude Oorlog kan voorlopig geen macht ter wereld zijn voortbestaan bedreigen: als westerse landen nu besluiten hun krijgsmacht in te zetten, gebeurt dit uit keuze, niet uit noodzaak.

De keerzijde hiervan is dat hun achterban in zo'n geval weigert veel slachtoffers te aanvaarden. De hedendaagse militaire technologie helpt aan dit verlangen tegemoet te komen. Sterker nog, voor zover het westers publiek er evenmin voor voelt de vijand – die immers toch geen ernstige bedreiging vormt – veel en lang te laten lijden, kan die technologie ook aan deze wens voldoen.

Zó hoog is nu het tempo waarmee een westerse krijgsmacht kan optreden, zó precies zijn nu haar wapens tot in de diepte van het vijandelijk achterland en zó goed kunnen haar eenheden zich aan het oog van de vijand onttrekken, dat de strijd zich snel en betrekkelijk 'schoon' voltrekt.

De uitdrukking 'revolutie' voor deze ontwikkeling lijkt dan ook gepast. Zij wijst op een snelle, ingrijpende verandering die – mede omdat het einde ervan nog niet in zicht is – een nieuw tijdvak inluidt.

Een vergelijking met de komst van het kernwapen gaat overigens mank. Dat wapen bleek, althans tot op heden, niet zozeer de oorlogsvoering als wel het stelsel van internationale betrekkingen te beïnvloeden. Met de moderne technologie is de oorlogsvoering zélf in het geding.

NUANCERING

Het spreekt vanzelf dat technologie het krijgsbestel verandert. Haar invloed op de militaire organisatie is overigens wisselend. Soms werkt zij ten gunste van de dienstplicht, soms onderbouwt zij de beroepskrijgsmacht. Voorts is van belang dat zij westerse landen heeft geholpen koloniaal bezit te verwerven. Het latere verlies daarvan laat echter zien dat méér factoren de oorlogsvoering bepalen dan alleen maar technologie.

Nuchtere beschouwing van dit feit zou tot voorzichtigheid moeten manen. Niet ten aanzien van het revolutionaire karakter van de moderne technologie. Wél wat betreft haar invloed op de oorlogsvoering. Een nadere bepaling van die verhouding moet in elk geval met de volgende overwegingen rekening houden. In de eerste plaats dat de oorlogsvoering meerdere dimensies kent. Virtuositeit op één daarvan maakt tekortkomingen op andere zelden goed. De Amerikaanse luchtmacht had aan één aanval voldoende om een brug in Vietnam te vernietigen toen zij zich eenmaal van precisiemunitie bediende. Tevoren waren tientallen aanvallen tevergeefs geweest.

De techniek staat inderdaad voor niets. Het is echter onzin te beweren – als in serieuze Amerikaanse bladen gebeurt – dat de Vietnamoorlog een ander verloop had gekend als dat precisiewapen eerder was benut.

Fricities

Kinderlijk is ook de neiging de werking van militaire technologie te plaatsen in een luchtledige ruimte. Met de arena waarin zich oorlogsvoering afspeelt, heeft zo'n ruimte niets gemeen. Een van de belangrijkste begrippen, die C. von Clausewitz bespreekt, is 'frictie'. Elke militaire handeling ondervindt weerstand en wrijving. De mogelijke oorzaken hiervan zijn te veel om op te sommen – weer, terrein, klimaat, misverstanden, fouten en tekortkomingen aan eigen zijde, onverwachte gedragingen van de tegenstander, enzovoort.

De opvatting dat militaire technologie deze fricties terzijde kan stellen of in elk geval beperken, vormt een tragisch misverstand. Zó aantrekkelijk is deze stelling echter, dat menig militair bereid is daarvoor Von Clausewitz te vergeten (als hij zich al ooit in het werk van deze Pruis heeft verdiept).

Technologie doet wat zij belooft alleen onder ideale, frictieloze omstandigheden. Die bestaan echter uitsluitend in de advertenties van wapenfabrikanten. Militairen dienen daaraan een paar flinke korrels Clausewitz toe te voegen. Zelfs na de Golfoorlog (waar de tegenstander, het klimaat en het terrein toch niet al te veel fricties veroorzaakten) klinken de pretenties van de technologie tamelijk hol. Bij de eerste de beste wat moeilijker opdracht, zoals het zoeken en uitschakelen van Scuds, schoot zij tekort. Het is verbluffend met welke primitieve middelen Irak zijn Scuds wist te beveiligen.

Meer in het algemeen trouwens is het goed te beseffen hoe lastig het is om met *high-tech* behendig gebruikte primitieve wapens en tactische formaties te bestrijden.

Onderdeel van de factor frictie is dat een tegenstander zich zelden zal laat overdoenderen dat hij zich zonder slag of stoot gewonnen geeft. Gewoonlijk biedt hij weerstand en zint op tegenacties. Bovendien, als deze partij de oorlog toch verliest, kunnen anderen het teken aan de wand zien en naar dit inzicht handelen. De militaire geschiedenis leert dan ook dat geen enkele technologische voorsprong lang standhoudt. Rivalen willen zich die technologie nu eenmaal eigen maken, en zijn gaarne bereid daarvoor offers te brengen. Ook komen altijd, vroeg of laat, effectieve tegenmaatregelen ter beschikking, al was het maar in de vorm van afschrikking met een soortgelijk wapen.

Veel militaire technologie kent trouwens allerlei civiele toepassingen, of is daarvan zélf een afgeleide. Ook hierdoor is het onjuist te verwachten dat een technologisch monopolie lang beklijft. Oorlog voeren is bovendien een zaak van slaan en kunnen incasseren. Westerse landen beheersen dat slaan als geen ander. Op het punt van incasseren echter, steken vele volken hen naar de kroon. Veel westerse landen bezondigen zich aan een onderschering van wat fanatisme (religieus, ideologisch, etnisch) en/of dwang aan weerstandsvermogen opleveren. Op dit taaië dulden schampt moderne militaire technologie nogal eens af.

Trouwens, het westers publiek zou wel eens met afschuw kennis kunnen nemen van de schade die deze technologie de tegenstander berokkent. Des te groter is die afschuw als blijkt dat – alle verhalen over precisiewapens ten spijt – frictie ertoe leidt dat er slachtoffers onder de burgerbevolking vallen.

Beperkte invloed

Deze zorg voor vijandelijke burgers geldt natuurlijk alleen in een asymmetrische oorlog. Hiermee bedoel ik een oorlog die zich op enige afstand van het westen voltrekt en waarvan het westers publiek niet rechtstreeks heeft te lieden. De invloed van militaire technologie is in dit soort conflicten trouwens om nóg een reden beperkt. Teneinde escalatie en onnodige slachtoffers te voorkomen, is het militaire optreden van westerse landen hier aan strenge *Rules of Engagement* gebonden. Het is militairen dan niet toegestaan die geweldregisters open te trekken. Integendeel, geweldbeperking, desnoods eenzijdig, is de leus. Hun mede op technologische factoren steunende overmacht komt zo niet tot gelding. Ook bij vredesmissies onder mandaat van de Verenigde Naties speelt deze zelfbeperking westerse militairen parten.

Een nog ernstiger nadeel doemt op als zij de degens moeten kruisen met groepen die in een burgeroorlog het centrale gezag hebben verdrongen. Een dergelijke strijd laat zich op geen enkele wijze vergelijken met de *contra-guerrilla* die sommige westerse landen na 1945 moesten voeren. In die laatste oer-

flicten bevochten zij partijen die staatsvorming nastreefden en mede daarom de eigen gelederen straf organiseerden. Voorts was van belang dat deze partijen oorlog voerden om een voor hen zo voordelig mogelijke vrede te bereiken.

In de door mij bedoelde conflicten ontbreken die kenmerken. De krijgsheren en fanatici die westerse landen nu tegenover zich kunnen vinden, zijn niet uit op vrede. Zij gedijen juist temidden van chaos en anarchie. De permanente burgeroorlog is hun natuurlijk element.

Miljoenensteden

Zulke tegenstanders zijn niet alleen militair moeilijk grijpbaar – dát gold ook voor de klassieke guerrilla. Erger is dat hun wensen, verlangens en organisatie een nauwelijks lonend doelwit vormen. Zij kennen geen, wat Von Clausewitz ‘*Schwerpunkte*’ noemt, en op dit verschijnsel heeft het Westen nog geen militair (of anderszins) afdoend antwoord gevonden. Dat de moderne militaire technologie de sleutel op dit ingewikkelde slot vormt, staat te bezien. De tekenen zijn voorlopig niet gunstig.

Wat de situatie in de toekomst in elk geval verergert, is dat de hier bedoelde vijand zich steeds vaker in stedelijk gebied vertoont. Ook dit vormt een verschil met de klassieke guerrilla. Deze was haast per definitie gebonden aan dikwijls moeilijk toegankelijk plattlandsgebied. Pas op het einde van een kleine oorlog kwamen de grotere steden onder vuur, die dan ook de macht van de regering huisvestten en symboliseerden. In toekomstige burgeroorlogen zal de (reuzen)stad een belangrijker rol gaan spelen. Juist immers in bijzonder arme landen loopt het platteland in hoog tempo leeg.

In plaats van bolwerk te blijven van middenklasse en elite vormen de miljoenensteden broedplaatsen van anarchie en onrust. Nu al vallen grote delen daarvan buiten de (rechts)macht van de overheid, die er zich dan ook niet durft vertonen. Lokale bendes, krijgsheren en criminelen maken er de dienst uit. Zij voelen zich daar, om Mao Ze Dong te citeren, als vissen in het water.

Weinig ervaring

Met grootschalige stads- en straatgevechten hebben westerse militairen weinig ervaring. Op de eisen die deze gevechten stellen – tactisch, technisch, organisatorisch, medisch, logistiek, psychisch, op het punt van inlichtingen, enzovoort – zijn zij nauwelijks ingesteld. Daarbij komt nog – zoveel is uit de militaire geschiedenis wel zeker – dat stads- en straatgevechten de inzet van uitermate veel troepen vergen en bijzonder veel slachtoffers maken. Op deze gevolgen zijn westerse militaire organisaties noch het hen uitsturend publiek meer ingesteld.

Dit vergroot natuurlijk weer de neiging de moderne militaire technologie te hulp te roepen. Het valt echter te betwijfelen of zij de oplossing biedt voor het hier aangestipte probleem: als zich immers érgens fricties voordoen, dan is het

wel bij gevechten in stedelijke gebieden (waarvan nauwelijks kaarten ter beschikking staan).

Natuurlijk zullen technologische hulpmiddelen helpen, en westerse militairen tot voordeel strekken. Datzelfde geldt voor oefening en training. Met dat al vormt de reuzenstad in arme landen toch een omgeving waar westerse militairen grote problemen te wachten staan. Dat wil zeggen – tenzij de complete vernietiging van zo'n stad als oplossing doorgaat. De technologie om dát doel te bereiken, is voorhanden. Daarmee volgt het westen echter het voetspoor van een vroegere veroveraar, van wie Tacitus liet zeggen: 'Hij schiep een leegte en noemde die vrede'. Het is te hopen dat westerse landen, hoe gefrustreerd ook, die weg niet zullen gaan.

Eenzijdigheid

Niet alle krijgsmachtdelen krijgen in gelijke mate met dit soort moeilijkheden te maken. Oorlog voeren is echter altijd een gezamenlijk te volbrengen taak. Het zal het oorlogvoerende land weinig baten dat het ene krijgsmachtdeel (bijvoorbeeld de marine) het makkelijker heeft dan het andere (bijvoorbeeld het leger). Als de *finishing touch* afhankelijk is van het laatste, schiet de einduitslag tekort.

Een reëel gevaar bedreigt zo westerse landen – hun eenzijdigheid. Een bepaald soort oorlog, zoals die tegen Irak, vormt een kolfje naar hun hand. Dit type leent zich dan ook bij uitstek tot het vertoon van technologisch vernuft. De tegenstander die zo onverstandig is zich hieraan bloot te stellen, krijgt de kous snel op de kop. Het gevaar van deze uitslag is tweërlei: het westers publiek raakt eraan verslaafd en vergeet de bijna ideale omstandigheden waaronder de Golfoorlog verliep. Een snelle overwinning tegen geringe offers is buiten die omstandigheden niet mogelijk. Toch kunnen westerse militairen niet met minder thuiskomen.

Westerse landen zwemmen zo in een fuik. Voor tegenstanders die zich opstellen als Irak, draaien zij (scherp gesteld) hun hand niet om. Op de dreiging van anderen – zonder Schwerpunkt en zich ophoudend in ontoegankelijk gebied – kunnen zij maar moeizaam een antwoord formuleren. Hun technologisch overwicht maakt op zulke tegenstanders nu eenmaal minder indruk. Bovendien heeft de eigen achterban geen trek in de beschikbare militaire alternatieven – enerzijds buitensporig geweld (van bijvoorbeeld kernwapens), anderzijds een langdurige, smerige oorlog, met veel verliezen aan beide zijden. Westerse landen raken zo, kenmerkend voor een fuikpositie, snel door hun opties heen.

STRATEGISCHE STURING

De moderne militaire technologie wérkt, maar vooral tegen een bepaald soort tegenstander. Wanneer westerse landen zich van die technologie afhankelijk maken, beperken zij hun mogelijkheden. Dit zal vriend noch (potentiële) vijand ontgaan. Alle eenzijdigheid maakt kwetsbaar en westerse landen krijgen hiervoor vroeg of laat de rekening gepresenteerd.

Oorlogen zijn nu eenmaal uiterst ingewikkelde processen, die zich afspelen op vele niveaus en langs vele dimensies. Zij ondergaan de invloed van toeval, emoties en berekening, net zo goed als van de cultuur, geschiedenis en geopolitieke tradities van de betrokken partijen. Natuurlijk, ook technologische factoren spelen mee, en wel in toenemende mate. Dat deze zich ooit zó overheersend zullen tonen dat zij andere factoren – geopolitieke, culturele, enzovoort – irrelevant maken, is onwaarschijnlijk. Hun invloed zal het sterkst zijn op het terrein en niveau van de tactiek. Daarbuiten zullen zij zich minder doen gelden.

Technologische hoogstandjes, zonder veel nadenken toegepast, kunnen bovendien tot ongelukken leiden. Bij afweging binnen een ruimer kader waren die wellicht te voorkomen geweest. De keizerlijke Duitse slagvloot bijvoorbeeld, was in ieder opzicht technologisch de meerdere van de Britse. Die voor­sprong heeft haar in oorlogstijd echter weinig gebaat en Duitsland op politiek-strategisch niveau zelfs beslissende schade berokkend.

Een vergelijkbare, maar gelukkig minder ernstige ervaring deden de Amerikanen jegens de Sovjet-Unie op met hun ge-MIRV-de raketten. Ook in dit geval stond technologisch vernuft, dat de Sovjets sneller dan verwacht evenaarden en met succes tegen Amerika keerden, niet gelijk aan politiek-strategische wijsheid. Maar laat ik stoppen met voorbeelden te geven.

De strekking van mijn betoog moet onderhand duidelijk zijn. Westerse landen zoeken in moderne militaire technologie terecht hun kracht. Zij zijn daartoe trouwens ook wel gedwongen. Anderzijds doen zij er goed aan de kracht en bruikbaarheid daarvan niet te overschatten, noch het toepassingsveld te breed te zien. Het patroon van de oorlogen van de laatste jaren overziend, lijkt dat veld zelfs te krimpen. Om generaal Bosquet, in de Krimoorlog getuige van *the charge of the Light Brigade*, te parafaseren – technologie? *'C'est magnifique, mais ce n'est pas (toute) la guerre!'*

Literatuur

M. Howard, *The Forgotten Dimensions of Strategy*, in: *The Causes of War and Other Essays* (London, 1983).

J.J.C. Voorhoeve, *Labiele Vrede* (Den Haag, 1995). Het citaat bevindt zich op bladzijde 281.

P.C. Tacitus, *Agricola*, caput 30, paragraaf 4. G.J. Agricola (40-93) was overigens Tacitus' schoonvader.

Zie voorts het nummer van *Strategic Review* (Spring, 1996), gewijd aan *the revolution of military affairs*, en de laatste jaargangen van *Parameters* en *Small Wars and Insurgencies* over hetzelfde onderwerp.

Wij denken, zij denken...

Redactie Militaire Spectator

In december vorig jaar kwam de Adviesraad Vrede en Veiligheid (AVV) met haar rapport 'Van collectieve verdediging naar collectieve veiligheid? De aanpassing en uitbreiding van de NAVO'. Het rapport werd aan de ministers Van Mierlo (Buitenlandse Zaken) en Voorhoeve (Defensie) aangeboden.¹ De samenstellers besteden ruimschoots aandacht aan de plaats van de NAVO binnen de internationale context en aan de noodzakelijke aanpassing zoals deze, ook intern, speelt. Daarnaast bevat het een beschouwing over de voor- en nadelen van de uitbreiding van het bondgenootschap. Met name aan de Russische Federatie en de Oekraïne besteedt de Adviesraad ruimschoots aandacht, omdat beide landen van een zodanige betekenis voor de Europese veiligheid zijn dat de NAVO – aldus het rapport – 'al het mogelijke moet doen om met beide een goede verstandhouding te ontwikkelen'.

Geconstateerd wordt dat het debat over de uitbreiding van de NAVO wordt beheerst door de verhouding met de Russische Federatie. Wij beperken ons daarom tot deze federatie. De in Moskou aanwezige gekwetste trots over een verloren imperium bepaalt in hoge mate de reactie op de uitbreiding van de NAVO en de Russische percepties vormen daarbij een factor van betekenis.

In de Russische percepties profiteert de NAVO van de Russische zwakte door nieuwe leden op te nemen. Tegelijkertijd stelt de Adviesraad dat de ontwikkeling van een speciale band met de Russische Federatie daarom zoveel mogelijk dient te worden losgekoppeld van de kwestie van uitbreiding. Dit komt enigszins dualistisch over. Als het inderdaad gaat om percepties is het maar de vraag of het voldoende is, zoals wordt gesuggereerd, de Russen serieus te nemen. Eveneens is het de vraag welke betekenis zij geven aan de door de Adviesraad genoemde instrumenten als het zoeken naar een non-provocatieve structuur en militaire opstelling; te komen tot consultaties en tot een opwaardering van de OVSE; het komen tot het uitwisselen van liaisons en het verbreden van de samenwerking; en het niet uitsluiten van een toekomstig Russisch lidmaatschap.

Tijdens het eind 1995 gehouden congres 'British Security 2010' heeft de gezaghebbende auteur Chris Donnelly aandacht besteed aan Russische per-

¹ Brief Adviesraad van 10 december 1996, nr AVV-0091.

cepties.² Hij wijst daarbij ook op de problemen waarmee het Russische militaire apparaat wordt geconfronteerd en hij constateert dat zowel binnen de Federatie als in het Westen de kans op een gewapend conflict niet waarschijnlijk wordt geacht. Net als in het Westen, bestaat in Moskou de overtuiging dat het bezit van kernwapens bij de ander een potentiële dreiging vormt waartegen men zich moet wapenen.

Naast deze logische bevindingen staat, wat Donnelly aanduidt als 'de emotionele zienswijze van de Russische militairen' en het bij hen nog steeds bestaande wantrouwen tegenover het Westen. Deze houding ten opzichte van het Westen kan niet los worden gezien van de verhouding tussen de Federatie en China. In de Federatie bestaat een groeiende zorg over het militair vermogen van dit buurland. Donnelly geeft aan dat de uiterst behoedzame benadering van het Westen negatief wordt beïnvloed door het in de Federatie levende gevoel dat zij door diverse omstandigheden in een nadelige strategische positie wordt gedrongen. Gedacht kan worden aan acties uit het Westen die voordeel lijken te halen uit de huidige Russische zwakte, zoals een uitbreiding van de NAVO richting oosten (wij kwamen deze formulering ook in het rapport tegen). Daarnaast kan worden gedacht aan binnenlandse economische en sociale problemen die het onmogelijk maken de Russische conventionele macht in stand te houden en de onvoorziene effecten van (strategische) verdragen zoals CFE en START II.

De genoemde militaire zwakte kent vele oorzaken. Donnelly wijst op de effecten van het uiteenvallen van de Sovjet-Unie. Dit betekende een verlies van grote gebieden en de zich daarop bevindende infrastructuur en defensie-industrie. Het gevolg was niet alleen dat de totale defensiestructuur werd vernietigd, maar ook dat Rusland – door het eerdere beleid van militair-industriële specialisatie – nog maar voor twintig procent in de eigen militaire behoefte bleek te kunnen voorzien. De oude relatie tussen strijdkrachten en industrie is, zowel door het uiteenvallen van de voormalige Sovjet-Unie als door de economische realiteit, verdwenen. De aanpassing van bestaande systemen en het ontwikkelen van nieuwe systemen en technologie vragen fondsen die het militair apparaat niet meer ter beschikking staan. Deze problematiek klemmt temeer omdat ook in Rusland lessen uit de Golfoorlog zijn getrokken. Men is zich zeer wel van bewust van de technologische ontwikkelingen elders.

Donnelly wijst verder op de sociale problematiek binnen de strijdkrachten en een ineengestort onderhoudssysteem. De infrastructuur die hiervoor bestond, is weg; de financiële middelen om een nieuw systeem op te bouwen, ontbre-

² Chris Donnelly: *The future of Russian National Security Policy and Military Strategy*, Donnelly/END (95)464, september 1995.

ken. De slinkende budgetten ten slotte raken niet alleen de ontwikkeling van nieuwe systemen, maar ook de verwerving van nieuwe systemen. De wijze waarop Russische eenheden in diverse crisisgebieden opereren, vormt een verder bewijs van de deplorabele toestand binnen het Russische leger. Donnelly schat in dat Rusland in het jaar 2000 zal worden geconfronteerd met een groot gebrek aan inzetbaar militair materieel.

Als deze inschatting juist is, zou er een machtsvacuüm kunnen ontstaan in Centraal-Azië, het Verre Oosten en Zuid-Europa. Russische vrees voor een militair en economisch steeds sterker China zou – aldus Donnelly – wel eens terechter kunnen zijn dan zij of wij denken.

Het beeld is – samenvattend – zelfs voor een buitenstaander uiterst somber. Voor 'de militairen' in Rusland moet de huidige toestand en het ontbreken van enig zicht op positieve ontwikkelingen wel meespelen bij het beschouwen van de omringende wereld.

Twee aspecten verdienen aanvullend aandacht. Allereerst de constatering dat in het huidige Rusland minder civiele expertise met betrekking tot de rol en organisatie van de strijdkrachten voorhanden is dan in het Westen. In de Sovjet-Unie was militaire doctrine het domein van de militairen. Het politiebureau en de communistische partij wisten door diverse controlemechanismen de loyaliteit van de strijdkrachten zeker te stellen. In feite was er sprake van een gemilitariseerde maatschappij en economie. Nog steeds komen adviezen over taak, organisatie en optreden van de strijdkrachten bijna uitsluitend uit de militaire organisatie. Dat desondanks niet de gevraagde financiële middelen worden gefourneerd, heeft te maken met de bredere problematiek van een grootmacht in economische, administratieve en politieke wanorde. Een en ander betekent dat, meer dan in het Westen, aandacht nodig is voor de interpretatie die militairen aan bepaalde ontwikkelingen geven.

Een tweede aspect is de niet onbelangrijke vraag op basis van welke informatie de Russische militaire leiding en politici hun standpunt – in dit geval ten opzichte van de NAVO – bepalen. Het blijft in het Westen redelijk verscholen wie in de Federatie wat over de NAVO te lezen of te horen krijgt. Gegeven de eigen geschiedenis is daar een zeker wantrouwen ten opzichte van brochures, bladen en tijdschriften, ook die uit westerse landen, niet onverklaarbaar.

Terug naar het AVV-rapport. Het blijkt dat er ook twaalf Russische gesprekspartners aan het rapport bijdroegen. Wie van deze twaalf het Westen en de NAVO uit eigen waarneming kent, is onbekend. Misschien kunnen er op basis van het bovenstaande twee aanbevelingen worden gedaan om mogelijk een oplossing te vinden voor de dilemma's die over en weer worden ervaren.

Percepties worden niet gewijzigd door het lezen van stukken. Bepalend zijn met name ervaringen die een bestaand beeld beïnvloeden. Aan alle leden van

het Russische Parlement en aan alle sleutelfunctionarissen binnen het Russische defensieapparaat zou een zes maanden geldende open invitatie kunnen worden gegeven om (op kosten van de NAVO) naar Brussel of welke hoofdstad, staf of eenheid van de NAVO dan ook te komen om zelf te kijken, en vragen te stellen.

Het zou de nodige dollars of ECU kosten, maar op deze manier zou op vrij korte termijn echt iets kunnen worden gewijzigd aan de ook voor ons relevante percepties. Het lijkt in ieder geval goed er niet van uit te gaan dat 'zij' weten wat wij weten, dat 'zij' denken zoals wij denken, dat 'hun' wereld is als onze wereld en dat China voor de Federatie is wat het voor het Westen is.

Ten tweede zou aan zoveel mogelijk Russische militairen het aanbod kunnen worden gedaan om (op kosten van de NAVO) een cursus Engels te volgen. Beheersing van deze taal is een noodzakelijke voorwaarde om met de gedachte wereld binnen de NAVO in contact te komen en vertrouwd te raken. Het is ook een noodzakelijke voorwaarde voor samenwerking met NAVO-militairen. Ook hier kunnen de nodige dollars of ECU een uiterst waardevolle investering zijn.

De vereniging



Jaarverslag 1997

**KONINKLIJKE
VERENIGING
TER BEOEFENING
VAN DE
KRIJGSWETENSCHAP**

OPGERICHT 6 MEI 1865

Internet: <http://www.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

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, kap 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 00

Secretaris

I.M. de Jong, maj int
tel.: (070) 316 72 79

Penningmeester

M.P. Dekker, res kol gn
Odenveltpark 15
3451 XA Vleuten

Ledenadministratie

mw. M.H.A. Kortekaas
Instituut Defensie Leergangen
Postbus 20701
2500 ES Den Haag
tel.: (015) 215 27 00

Algemene Ledenvergadering

Het bestuur van de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap heeft haar jaarlijkse Algemene Ledenvergadering (ALV) gehouden op 11 mei 1998 in de P.S. de Jong-zaal van het Defensie Voorlichtingscentrum, Korte Houtstraat 21, Den Haag.

Voorafgaand aan deze vergadering is een bijeenkomst gehouden over het thema: 'Politieke verhouding tussen NAVO-OVSE-VN en EU in Bosnië'. De inleider was mr. Gregory Schulte, *Director Operations* van de NAVO.

Agenda ALV

1. Opening door de voorzitter.
2. Jaarverslag van de secretaris, met inbegrip van public relations.
3. Jaarverslag van de penningmeester.
4. Verslag van de kascontrolecommissie.
5. Verkiezing kascontrolecommissie 1998.
6. Rondvraag.
7. Sluiting door de voorzitter.

Bestuursleden

Sedert de Algemene Ledenvergadering van 11 mei 1997 is het bestuur als volgt samengesteld:

voorzitter: generaal-majoor mr. drs. C. Homan;
vice-voorzitter: kolonel H.M. van Lent;
secretaris: majoor I.M. de Jong;
penningmeester: kolonel M.P. Dekker;
public relations: kapitein drs. M. de Haas;

hoofdredacteur van de Militaire Spectator:
brigade-generaal prof. J.M.J. Bosch;

leden: commodore D.L. Berlijn, drs. M.R. Jochems, kapitein-luitenant ter Zee F.T.S. van der Laan, drs. F.J.J. Princen.

Jaarverslag van de secretaris

1997 was een uitstekend jaar voor de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap. Door de activiteiten in de public relations-sfeer bleef het ledental een gestage groei vertonen. Daarnaast waren de thema-avonden van kwalitatief hoog niveau en trokken dan ook veel belangstellenden.

In 1997 zijn elf bijeenkomsten en een *battlefield tour* georganiseerd. Naast een zeer breed scala aan onderwerpen en sprekers is wederom ook bewust gekozen

voor diverse locaties, samenwerking met andere verenigingen en de optie meerdere inleiders te laten spreken over hetzelfde onderwerp. Van de elf themabijeenkomsten werden er vier gehouden in de Engelse taal.

Het verenigingsjaar 1997 moest beginnen met een improvisatie. Op 16 januari zou dr. Uzi Landau, de voorzitter van de commissie voor Buitenlandse Zaken en Defensie van de Knesset, in het Sofitel een voordracht houden over de nieuwe vredespolitiek van Israël. De KVBK organiseerde deze avond in samenwerking met het Nederlands Genootschap voor Internationale Zaken. Helaas moest dr. Landau op 15 januari afzeggen, vanwege onverwachte ontwikkelingen op zijn beleidsterrein in Israël. Als deskundig vervanger trad vervolgens dr. Ronnie Naftaniël aan. Deze wist, mede gelet op de zeer korte voorbereidingstijd die hem ter beschikking stond, een leerzaam betoog te houden over het zeer actuele thema.

Al op 4 februari volgde een tweede lezing. Samen met de Atlantische Commissie had de KVBK dr. Richard Speler, senior beleidsmedewerker in het Pentagon, bereid gevonden te spreken over '*A military problem: proliferation of mass destructive weapons*'. Bijna 100 leden luisterden naar Spelers beschouwingen, onder andere over de rol van het kernwapen in het tijdperk van intrastatelijke conflicten en of de zeer kostbare verdediging tegen inkomende ballistische raketten voor zowel de Verenigde Staten als Europa noodzakelijk is.

Helaas kon op 12 februari de geplande lezing van de wereldberoemde Edward Luttwak geen doorgang vinden. Luttwak moest zijn reis naar Europa afzeggen en was dus ook niet in staat om voor de vereniging op te treden.

Op 18 maart spraken luitenant-generaal P. Huysman en generaal-majoor b.d. J.J.C.N. de Vries over het thema 'De rol en positie van een Nederlandse vertegenwoordiger in grote, internationale staven'. Beide inleiders konden uit een brede eigen ervaring putten en boeiden de leden met hun betoog. Wat is het belang dat Nederland bij de vervulling van hoge internationale militaire functies heeft en in hoeverre kan via deze functionarissen invloed worden uitgeoefend op internationale meningsvorming en besluitvorming? De teksten van de lezingen, en dus de antwoorden op bovengenoemde vragen, treft u elders in dit jaarboek aan.

Het thema 'Commando's voor de 21ste eeuw' kwam tweemaal voor het voetlicht. Dr. R. de Wijk, Hoofd Conceptuele Zaken van de Defensiestaf en luitenant-kolonel H.G. Dekker, Commandant van het Korps Commandotroepen, traden op 17 april in het Defensievoorlichtingscentrum en op 21 april op de Koninklijke Militaire Academie op. Uiteraard besteedde De Wijk veel aandacht aan de conceptuele visie op *special operations* en de weerslag ervan voor het Korps Commando Troepen. Dekker ging, in een fraai visueel ondersteund betoog, in

op de meer praktische invulling van de visie binnen het Korps. Beide bijeenkomsten kenden een prima opkomst en een levendige discussieperiode. Beide lezingen zijn opgenomen in het jaarboek.

Op 12 mei sprak professor Dominique Moïsi, de plaatsvervangend directeur van het Franse instituut IRFI, in de Ronde Zaal over het Franse veiligheidsbeleid. Op deze avond, georganiseerd in samenwerking met de Atlantische Commissie, gaf hij zijn visie op de Franse relatie tot de NAVO, Europa en Nederland in het bijzonder en gaf een interessante beschouwing over de aanstaande verkiezingen in zijn vaderland.

Na afloop van de bijeenkomst volgde de jaarlijkse algemene ledenvergadering. Deze keurde de jaarverslagen van de secretaris en het bestuurslid public relations goed en verleende de penningmeester, op voordracht van de kascontrolecommissie, décharge. Als leden van de kascontrolecommissie 1997 stelden majoor T. Hovenier en de luitenant-kolonel J. Hardenbol zich beschikbaar. Als opvolger van de secretaris trad vervolgens aan de majoor I.M. de Jong en als nieuwe leden van het bestuur: de commodore D.L. Berlijn en de kapitein-luitenant-ter zee F.T.S. van der Laan. De nieuwe hoofdredacteur van de Militaire Spectator werd brigade-generaal professor J.M.J. Bosch.

Na twintig jaar nam de heer J. Nijman afscheid als ledenadministrateur. De vergadering keurde de considerans voor zijn erelidmaatschap van de vereniging volmondig goed. Als zijn opvolgster trad aan mevrouw M.H.A. Kortekaas. Tijdens de rondvraag vroeg de heer H.A. Snapper aandacht voor ledenwerving binnen de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Militaire Historie 'Mars et Historia'. Hij informeerde eveneens naar het actuele ledenaantal. De voorzitter gaf aan dat dit inmiddels de 1200 overschreden heeft. Na de sluiting door de voorzitter volgde een drankje.

Op 10 juni stond de civiel-militaire samenwerking in het algemeen, en die in Bosnië in het bijzonder, centraal tijdens de bijeenkomst '*CIMIC, the new prime mission area*'. Deze lezing vond plaats in samenwerking met de Stichting Maatschappij en Krijgsmacht. Mrs. Karen Koning Abu Zayd, de huidige chef kabinet van de UNHCR, beschikt over een ruime operationele ervaring en ontvouwde haar, positieve, visie op de toekomst van de civiel-militaire samenwerking. Brigade-generaal H.J.M. Noordhuizen, die een half jaar de hoogste CIMIC-officier van IFOR was, kon een en ander vanuit zijn perspectief aanvullen. Ook deze lezing treft u in het jaarboek aan. Een zeer levendige discussie besloot een boeiende avond.

In Nieuwspoort vond op 9 september de zeer goed bezochte bijeenkomst '*NATO, after the summit*' plaats. Simon Lunn, de secretaris-generaal van de North Atlantic Assembly lichtte voor ruim 150 leden van onze vereniging en van

de Atlantische Commissie de achtergronden van de NAVO-top in Madrid toe. De uitbreiding van de NAVO, de nieuwe commandostructuur en het concept van de *Combined Joint Task Forces* passeerden tijdens een vlot betoog de revue. Tijdens de discussie kreeg de spreker nog enige lastige vragen te verwerken, onder andere van ambassadeurs van landen die nog niet zijn uitgenodigd om tot het bondgenootschap toe te treden. De borrel na afloop bood de gelegenheid over het onderwerp verder van gedachten te wisselen.

Op 20 september trok de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap daadwerkelijk te velde. Maar liefst 67 leden en niet-leden namen deel aan de *battlefield tour* over de Grebbeberg, waar in de meidagen van 1940 zo hard gevochten is. Onder leiding van prof. H. Amersfoort en dr. W. Klinkert van de Sectie Militaire Geschiedenis van de Koninklijke Landmacht trok het gezelschap, onder een stralend blauwe hemel, over het voormalige slagveld. De voorzitter van de Vereniging legde tijdens een korte ceremonie een krans bij het monument van 8 Regiment Infanterie. Alle deelnemers spraken aan het einde van de dag over een zeer geslaagd en voor herhaling vatbaar evenement.

'Krijgsmacht en media', een onderwerp dat de laatste tijd nogal beladen lijkt, was de titel van de bijeenkomst op 14 oktober in Nieuwspoor. Bijna honderd aanwezigen, waaronder veel schrijvende pers, luisterden naar een inleiding van drs. J.R. Schoeman van de Stichting Maatschappij en Krijgsmacht. Deze relativeerde het veelbesproken 'CNN-effect' dat een zorgvuldige politieke besluitvorming over inzet van militaire middelen zou belemmeren. Als co-referenten traden vervolgens Leonard Ornstein, redacteur van *Vrij Nederland* en Hans van den Heuvel, de directeur Voorlichting van het ministerie van Defensie, op. Ook nu weer waren er veel reacties uit de zaal, die door de sprekers vakkundig werden beantwoord. Beide lezingen treft u in dit jaarboek aan.

De statige senaatszaal van de Universiteit van Utrecht was op 28 oktober het decor voor de bijeenkomst over 'Lessen uit Srebrenica'. Deze werd georganiseerd in het kader van een Studium Generale van deze universiteit. Voor de eerste keer sedert de beslissing een bataljon van de Koninklijke Landmacht naar de toenmalige enclave uit te zenden sprak de voormalige Chef Defensiestaf, luitenant-generaal b.d. A.K. van der Vlis in het openbaar over deze periode. De tweede spreker was dr. W. van Eekelen, de voormalige secretaris-generaal van de West-Europese Unie. In de *Defensiekrant* werd de bijeenkomst gekenschetst als 'een enerverende discussie tussen een Europeaan in hart en nieren en een overtuigd wereldburger'. Vraagstukken als politieke bereidheid om in conflicten in te grijpen, de (on)duidelijkheid van de mandaten, het verschil tussen *peace-keeping* en *peace-enforcing* en de rol van Dutchbat kwamen aan de orde. Zowel de Universiteit van Utrecht als de Koninklijke Vereniging kijkt met tevredenheid terug op het resultaat van hun samenwerking. Ook deze tekst is in dit jaarboek opgenomen.

Ook voor de volgende bijeenkomst, tevens de laatste voor 1997, trok de Koninklijke Vereniging het land in. Op 25 november sprak J.A. Emerson Vermaat, een redacteur van 'Twee Vandaag' en auteur van het boek *In naam van Allah*, over 'Islamic Fundamentalism and European security' op het ILMO in Breda. Onder de ruim zeventig aanwezigen waren ook Oost-Europese officieren die in het kader van *Partnership for Peace* in Nederland een cursus volgden. Deze lezing is tevens opgenomen in het jaarboek.

Jaarverslag 1997 bestuurslid public relations

Inmiddels lijkt het een goed gebruik te worden dat de KVBK elk jaar een bepaalde doelgroep in het zonlicht zet. Was er vanuit de KVBK in 1996 bijzondere aandacht voor studenten, in 1997 werd de aandacht met name gericht op twee andere doelgroepen: cadetten en belangstellenden voor battlefield tours.

Zoals u hiervoor heeft kunnen lezen, werd in april op de KMA een zeer geslaagde bijeenkomst gehouden over 'Commando's voor de 21-ste eeuw'. Vele cadetten namen, overigens op vrijwillige basis, deel aan deze bijeenkomst. Deze extra aandacht voor de officiersopleidingen op de KMA heeft ook een positief effect gehad op de ledenwerving. In 1997 zijn meer dan honderd cadetten toegetroten tot de vereniging. Het wetenschappelijke karakter van de KMA alsmede het grote aantal jongeren dat hier jaarlijks wordt opgeleid, biedt voldoende perspectief om de goede samenwerking tussen KVBK en KMA voort te zetten of zelfs te intensiveren.

In september 1997 heeft de vereniging voor het eerst sinds 1990 weer een battlefield tour georganiseerd naar de Grebbeberg. Het aantal deelnemers, ruim zestig, was boven verwachting. Een interessant aspect was dat de groep deelnemers zeer gevarieerd bleek: van cadet tot veteraan. Het succes van deze battlefield tour is voor het bestuur aanleiding om ook in 1998 een dergelijke aantrekkelijke activiteit na te streven.

De KVBK staat niet alleen stil bij verleden en heden, maar kijkt ook naar de toekomst. De vereniging wil aansluiting vinden bij moderne (massacommunicatie) ontwikkelingen en is daarom sinds eind 1997 ook op internet te vinden. Dankzij de welwillende medewerking van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael, heeft de KVBK een eigen homepage, die deel uitmaakt van de website van Clingendael.

Naast algemene informatie over de vereniging kunt u binnen de agenda van Clingendael ook aankondigingen terugvinden van onze bijeenkomsten. U kunt de KVBK op internet vinden onder: <http://www.clingendael.nl/users/kvbk.htm>. Communiceren via e-mail is ook mogelijk, met het bestuurslid public relations: m.haas@kma.nl.

In 1997 heeft de KVBK laten zien dat zij actief is op een breed terrein: van een battlefield tour tot internet. Het bestuur hoopt met deze koers de stijgende lijn in het ledental te continueren, door een ruim en gevarieerd aanbod van activiteiten aan te bieden die aantrekkelijk zijn voor alle doelgroepen.

Jaarverslag 1997 penningmeester

Resultaten 1997

1. Algemeen. Het jaar 1997 is financieel gunstiger verlopen voor de vereniging dan aanvankelijk was verwacht. Het normale verenigingswerk is afgesloten met een positief resultaat van *f* 11.787,87 terwijl een resultaat was verwacht van *f* 850,00. Het verschil (*f* 10.937,87) kan worden verklaard uit het feit dat de opbrengsten circa 5,1 procent hoger waren dan voorzien, de uitgaven daarentegen circa 16,3 procent lager. Hieronder zal meer in detail worden verklaard waaruit de verschillen bestaan.
2. In 1997 is het ledental van de vereniging duidelijk gegroeid, als gevolg van de inspanningen van met name het bestuurslid pr. Het staat per 31 december 1997 op 1200, hetgeen het hoogste aantal is sedert vijf jaar. Dit is opmerkelijk, gelet op de kleiner wordende krijgsmacht en dus het afnemend aantal officieren, een van oudsher belangrijke doelgroep voor de vereniging. Met name het aantal officieren van de Koninklijke Landmacht neemt nog steeds af. Goede resultaten zijn ook behaald bij de werving onder studenten.
3. *Baten*. In totaal is over 1997 een bedrag van *f* 39.797,50 aan contributie (incasso-opdrachten, acceptgiro's en rekeningen) verschuldigd door leden en abonnees. Daarvan staat nog een bedrag van *f* 1.352,50 open. Daarnaast is een bedrag van *f* 765,- afgeschreven ten laste van de voorziening die daarvoor was genomen. Aan contributiegiften is een bedrag van *f* 140,- ontvangen. De contributie-ontvangsten (niet te verwarren met contributie-inkomsten) over het jaar 1997 bedragen derhalve *f* 37.620,-.
4. Door leden die nog een contributie-achterstand hadden over 1996 en vorige jaren te benaderen, is het gelukt een deel van de openstaande bedragen (*f* 510,- over 1996; *f* 170,- over 1995 en *f* 40,- over 1994) alsnog te ontvangen, waardoor in het jaar 1997 een bedrag aan contributie is geïncasseerd van *f* 38.340,-. De reeds enige jaren dalende lijn in de contributie-ontvangsten is daarmee gelukkig omgebogen.
5. In het eerste jaar hebben de aankoopkosten van de obligaties een drukkend effect op het beleggingsresultaat gehad, terwijl de eerste rentebetaling van deze obligaties pas in 1998 wordt gedaan, hetgeen niet was verwacht. De beleggingsinkomsten zijn daardoor duidelijk lager dan in andere jaren.

6. *Lasten.* De bestuurskosten (het totaal van de posten secretariaat, public relations algemeen, betalingsverkeer en overig bestuur) bedragen f 4.563,69, hetgeen duidelijk onder de begroting (f 6.750,-) is. De overschrijding op de post ledenadministratie wordt veroorzaakt doordat het bestuur heeft besloten de nieuwe ledenadministrateur toch enige vergoeding te geven voor haar werkzaamheden. In het afgelopen jaar heeft het bestuur nieuw briefpapier laten drukken, hetgeen de kosten voor het secretariaat verklaart. De kosten voor betalingsverkeer lopen op doordat banken steeds meer diensten in rekening gaan brengen (aan zakelijke klanten) die voorheen gratis werden verricht. De voorziene ledenwerf-actie is niet nodig geweest doordat de duidelijke groei van het aantal leden op een andere wijze werd bereikt.
7. In 1997 is voor het eerst sinds lang weer een excursie/battlefield tour gehouden, waaraan door een groot aantal leden en niet-leden werd deelgenomen. De kosten voor deze activiteit bedroegen f 1.500,-. Zij waren niet begroot, maar gelet op de zeer positieve reacties van de deelnemers (en de ledenaanwas daardoor) meer dan verantwoord.
8. De post Mars in Cathedra/Jaarboek is aanzienlijk onder de begroting gebleven. Mars in Cathedra heeft immers vorig jaar haar laatste nummers beleefd. Op de begroting was evenwel al rekening gehouden met het verschijnen van het jaarboek in dit jaar.
9. Verdere meevallers werden geboekt op de posten prijzen (onderschrijding van f 1.000,-) en diversen (onderschrijding van f 741,-).
10. *Bijzondere baten.* Door verschillende leden is een gift aan de vereniging gedaan. In totaal is op deze wijze een bedrag van f 120,75 ontvangen. Door het verbeterde betalingsgedrag van de leden kon in totaal een bedrag van f 1.092,50 aan voorzieningen (voor niet-betalende leden) vrijvallen ten gunste van de post diverse inkomsten.
11. *Balans per 31 december 1997.* Het verenigingsjaar wordt afgesloten met positief resultaat van f 11.787,87. Het bestuur stelt voor om dit bedrag als volgt te besteden:
 - opnieuw een reservering van f 3.000,- op te nemen voor niet-betalende leden;
 - het restant toe te voegen aan het kapitaal, dat daardoor groeit tot een bedrag van f 120.282,84.

Begroting 1998

12. *Baten.* Gelet op de resultaten van de vorige jaren wordt ook voor dit jaar een bedrag van f 37.500,- begroot voor de contributie-opbrengsten. Hoewel ook voor 1998 inspanningen zullen zijn gericht op het verkrijgen van nieuwe leden, zal deze inspanning waarschijnlijk net voldoende zijn om het aantal leden gelijk te houden.
13. De rente-opbrengsten zijn de laatste jaren sterk gedaald door de lage rentestand. Bovendien hoeft het kapitaal reeds enige jaren niet te worden aangesproken. Het bestuur heeft daarom besloten tot een andere vorm van beleggen van het kapitaal van de vereniging. Een belangrijk deel van het kapitaal is nu belegd in langlopende obligaties, die per jaar circa 2 procent meer zullen opbrengen dan spaarrekeningen. Overigens blijft het mogelijk het kapitaal onmiddellijk te gelde te maken door verkoop van de obligaties op de beurs.
14. *Lasten.* Het bedrag voor lezingen is dit jaar gelijk gehouden, gelet op de resultaten van vorig jaar. Wel is ook voor dit jaar rekening gehouden met een excursie/battlefield tour. Het betreft hier immers een *core-business* van de vereniging, waarvoor voldoende middelen ter beschikking moeten blijven.
15. In 1998 wordt verwacht dat de normale inspanning kan worden geleverd om nieuwe leden te werven. Om deze reden is weer het normale bedrag van f 1.000,- voor public relations opgenomen.
16. Het is voorzien dat het jaar 1998 zal worden afgesloten met een positief resultaat van f 1.300,-. Omdat daarnaast reeds een voorziening van f 3.000,- is genomen voor niet-betalende leden, kan dit positieve resultaat aan het eind van het jaar wellicht nog iets hoger uitvallen.

Balans per 31 december 1997

ACTIVA		PASSIVA	
Liquide middelen		Vreemd vermogen	
Girorekening 1	873,67	Vooruitbet contr 98	25.300,00
Bank	- 31,90	Vooruitbet subs 1rst	1.268,37
Girorekening 2	124,80		
Beleggingen		Eigen vermogen	
Kapitaalrekening	34.342,46	Kapitaal	111.494,97
Obligaties	111.760,00	Resultaat 1997	11.787,87
Debiteuren		Vorzieningen	
Contributie 1996	670,00	Oninbare contr 96	635,00
Contributie 1997	1.352,50	Oninbare contr 97	1.352,50
Voorschotten	1.646,86		
Inventaris		Reserveringen	
Boekwerken	222,82	Lustrum 2000	10.000,00
Apparatuur	10.108,90		
Software	768,60		
	161.838,71		161.838,71

Resultatenrekening 1997

BATEN				LASTEN			
	Werkelijk	Begroot	Verschil		Werkelijk	Begroot	Verschil
Contributie	39.777,50	38.000,00	+1.777,50	Ledenadm.	2.350,00	1.650,00	+700,00
Rente	4.518,98	6.000,00	-1.481,02	Secretariaat	1.472,50	500,00	+972,50
Leerstoel	21.231,63	22.500,00	-1.268,37	Publ Rel (alg)	510,00	3.500,00	-2.990,00
Diversen	120,75	0,00	+120,75	Betalingsverkeer	1.347,58	750,00	+597,58
				Overig bestuur	1.233,61	2.000,00	- 766,39
				Afschrijving	4.136,35	4.000,00	+136,35
				Lezingen	13.083,55	13.000,00	+83,55
				Excursies	1.406,75	0,00	+1.406,75
Vrijval voorz				Jaarboek/MiC	7.172,52	15.000,00	-7.827,48
Contr 94/97	1.092,50	0,00	+1.092,50	Leerstoel	21.231,63	22.500,00	-1.268,37
				Prijzen	750,00	1.750,00	-1.000,00
				Diversen	259,00	1.000,00	-741,00
Totaal	66.741,36	66.500,00	+241,36	Totaal	54.953,49	65.650,00	-10.696,51
Resultaat	11.787,87	+850,00	+10.937,87				

Bij de berekening van de baten is reeds rekening gehouden met het kunnen afboeken van max. f 3.000 ten laste van een getroffen voorziening.

Begroting 1998

BATEN	Begroot	LASTEN	Begroot
Contributie	37.500,00	Ledenadm.	1.200,00
Beleggings- resultaat	6.000,00	Secretariaat	1.000,00
Leerstoel	21.500,00	Publ Rel (alg)	1.000,00
Diversen	0,00	Betalingsverkeer	1.000,00
		Overige bestuur	1.500,00
		Afschrijving	4.250,00
		Lezingen	13.000,00
		Excursies	1.500,00
		Jaarboek	15.000,00
		Leerstoel	21.500,00
		Prijzen	1.750,00
		Diversen	1.000,00
Totaal	65.000,00	Totaal	63.700,00
Resultaat			+1.300,00



Krijgswetenschap is een breed begrip. Daarvan getuigt dit jaarboek, dat een selectie omvat van de lezingen die in 1997 via de KVBK zijn gehouden. Tevens zijn enkele artikelen en redactionelen opgenomen die in datzelfde jaar in de Militaire Spectator zijn verschenen.