# JAARBOEK

# 2000-2001



Beoefening van de Krijgswetenschap

# *Jaarboek 2000-2001*



Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap

Illustraties omslag (alle afkomstig uit collectie Instituut voor Militaire Geschiedenis KL):
*Militairen van de Luchtmobiele Brigade verlaten met hun antitankwapens de landingszone (foto: Press photo's Alphes)*
*Formatie F-16 gevechtsvliegtuigen van de KLu (fotovlucht Soesterberg)*
*Pantsergenisten van het geniehulpbataljon inspecteren de weg bij een vernielde brug in Kosovo* (foto: Mirjam Meindertsma)
*Plaatselijke bevolking in Zociste, Kosovo* (foto: Mirjam Meindertsma)
*Een bevoorradingskonvooi van het Nederlands-Belgisch transportbataljon in voormalig Joegoslavië* (foto: Hennie Keeris)

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

Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap
www.kvbk.nl

Secretariaat KVBK
(Ledenadministratie, PR, secretaris en penningmeester)
MPC 41A
Postbus 9012
6710 HC Ede

Bureauredactie: mw. M.H.C. de Nijs-van Leeuwen
Vormgeving en druk: Drukkerij Giethoorn ten Brink bv

ISBN 90 7491 607 4
NUGI 648

# Inhoud

# Voorwoord

Met groot genoegen bied ik u het jaarboek 2000-2001 van de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap (KVBK) aan. Dit is het vierde jaarboek sinds in 1997 tot uitgave ervan werd besloten, nadat het uitgeven van een periodiek verenigingsorgaan als katern van de Militaire Spectator was beëindigd. Sedertdien is het jaarboek van de KVBK een blijvende neerslag van het krijgsgeschiedkundig denken in Nederland.

Niet alleen mag de krijgskunde zich in een toenemende belangstelling in de maatschappij en bij wetenschappelijke opleidingsinstituten verheugen, de krijgswetenschap zelf is ook aan grote wijziging onderhevig. Ofschoon de Koude Oorlog reeds in 1989 met het vallen van de Berlijnse "Muur" feitelijk ten einde was, menen velen dat met de verschrikkelijke aanslagen in New York en Washington op 11 september 2001, het tijdperk van de veiligheidsverhoudingen van na de Tweede Wereldoorlog definitief voorbij is. Als zodanig behoort de in dit jaarboek beschreven periode tot de laatste jaren van een soort overgangsperiode, dus interessant voor toekomstige historici. Maar ook voor wie de hedendaagse krijgswetenschap tracht te doorgronden, poogt dit jaarboek een baken te bieden.

Nederland heeft in deze overgangsperiode een actief aandeel gehad in het herstel en de handhaving van de internationale rechtsorde en veiligheid. De in dit jaarboek opgenomen artikelen en het politiek-militaire jaaroverzicht zijn daarvan getuige.

Namens de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap wens ik u veel leesplezier en een goede naslagmogelijkheid toe.

De voorzitter,

Generaal-majoor van de Koninklijke Luchtmacht
D. Starink

# Inleiding

Dit jaarboek 2000-2001 is alweer het vierde jaarboek 'nieuwe stijl'. De Vereniging doet hierin verslag van haar activiteiten. Daarnaast geeft het een beeld van actuele thema's op het gebied van de krijgswetenschap. Tegelijkertijd is het – zij het pas later – een soort naslagwerk voor hen die uit de geschiedenis lering willen trekken. Uiteindelijk is er weinig ècht nieuw. Veel wat oorspronkelijk lijkt, is in feite niet meer dan een herhaling van zetten.

Een goed voorbeeld vormen gedachten om de internationale gemeenschap te voorzien van snel inzetbare eigen eenheden. Al bij de ontwapeningsconferentie in 1932 was dit een thema. Het ontwerp van de conferentie herinnert aan vroegere voorstellen van 'Fransche zijde' tot het organiseren van gewapende sancties van de volkenbond en het verbeteren van de bepalingen hopens de 'gemeenschappelijke actie', als voorzien in artikel 16 van het Volkenbondpact. De Franse delegatie bij de Vredesconferentie in Parijs in 1919 stelde voor ter uitvoering van de beslissingen van de Volkenbond een internationale volkenbondmacht te vormen. Er was daarbij sprake van nationale contingenten en – waar nodig – een opperbevelhebber. De organisatie en zelfs de voorbereiding van operaties zouden in vredestijd komen te liggen bij een permanente generale staf, die ook regels zou geven op het gebied van bewapening en oefening. Deze staf zou zelfs wijziging van het rekruteringssysteem kunnen vorderen. In art. 13 van het Protocol van Genève van 1924 is een verplichte organisatie van volkenbondscontingenten reeds in vredestijd naar voren gebracht.

Van al deze plannen is evenwel niets gekomen door het ontbreken van de primaire organisatie: 'de staatsoverwelming' of, zoals we nu zouden zeggen, het ontbreken van supranationaal gezag. Met name Engeland wilde van een dergelijke organisatie niets weten. Van de genoemde generale staf blijft slechts de in artikel 9 van het pact voorziene 'permanente militaire consultatieve commissie' over. De Poolse regering deed in 1931 een minder verstrekkend voorstel. Zij stelde voor dat reeds in tijd van vrede zou worden vastgesteld met welke sterkte iedere staat aan de gemeenschappelijke volkenbondsactie zou moeten meewerken.[1]

We zijn nu vele tientallen jaren, een wereldoorlog en honderden gewapende conflicten verder. De Volkenbond heeft het zonder eigen machtsmiddelen moeten doen. Haar opvolgster de Verenigde Naties, is in dit opzicht weinig beter toegerust. Er zijn weinig thema's die los van de geschiedenis kunnen worden beschouwd. Bioterrorisme is nu een thema. Het was het al voor de vereniging

1 J.J.G. Baron van Voorst tot Voorst. De ontwapeningsconferentie. Voorbereiding, grondslagen, verwachtingen. MS 101 (1932) (1), blz. 63 en 64.

in 1887-1888, toen dr. J.A. van der Stok een lezing hield over het thema: "krijgswetenschap ten opzichte van microscopische vijanden en hunne opsporing in de door hen ingenomen positiën, volgens de voorschriften van Koch". Ook de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap heeft haar wortels in het verleden. Vandaar eerst een terugblik alvorens heden en toekomst aan de orde te stellen. Voor nieuwe lezers is het een eerste kennismaking; voor anderen een hernieuwde. De terugblik begint bijna 135 jaar geleden.

## HET BEGIN

De Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap wordt niet toevallig in 1865 opgericht. Er bestaat ongerustheid over de onbevredigende toestand van Marine en Leger en over een gebrek aan interesse binnen de maatschappij over de toestand van 's lands verdediging. De fatale afloop voor Denemarken van zijn oorlog met Pruisen en Oostenrijk in 1864 is een teken aan de wand. Pruisisch-Oostenrijkse troepen vallen in dat jaar Denemarken binnen. Dit land verliest vervolgens bij de vrede van Wenen (1865) Sleeswijk, Holstein en Lauenburg.

Maar er is meer: Frankrijk verwerft zich een grote oorlogsvloot. Hiermee kunnen 30 à 50.000 man op kusten, ook de Nederlandse, worden geland. Pruisen heeft zijn leger vergroot. De oorlogvoering verandert door het gebruik van spoorwegen, getrokken geschut en gepantserde schepen. Nederland leek zich van dergelijke ontwikkelingen niet veel aan te trekken. Zoals generaal Booms het verwoordt:

> *terwijl dit alles in onze nabijheid plaats had en zich teekende, bleven wij steeds aan ons zeventiendeeuwsch vestingnet voortknutselen, en het leger aan de schadelijke vestingen opofferen. Zelfs aan den vooravond van dien kolossalen oorlog van 1866, die geheel Duitschland onder de wapenen bracht, en die Nederland, toen nog door Limburg aan Duitschland geketend, zoo licht had kunnen meesleepen, hielden wij ons nog bezig met uniformveranderingen, met kwasten en met pluimen.*[2]

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

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

Vijf maanden later, op 6 oktober 1865, presenteert het voorlopig bestuur zich in lokaal 22, Fluweelen Burgwal te 's-Gravenhage. Zij willen 'Eene vereeniging van officieren van alle rangen en van beschaafde burgers, tot onderlinge bespreking van krijgskundige onderwerpen'. Het doel is: 'het aankweeken van meer degelijke kennis van de krijgswetenschappen onder de officieren en 'meer bepaald' het verspreiden van krijgskennis onder de niet-militairen.'[3]

Bij deze eerste bijeenkomst waren 94 leden aanwezig. Het waren echter uiteindelijk zestien mannen die de Vereniging leven inbliezen. Verontrusting stond daarbij centraal. Tegelijkertijd brak een periode van optimisme aan. Het jaar 1866 bracht immers ook een nieuwe minister van Oorlog, Van den Bosch, die zich als hervormer deed kennen. Kortom, in 1866 scheen, om Booms te citeren: 'een nieuwe dageraad aangebroken, en wij aanhangers der jongere school waren vol hoop en blijde verwachting'.[4]

## DE GESCHIEDENIS

De Vereniging voorziet kennelijk in een behoefte, want op 1 oktober 1866 waren er al 666 leden. In 1874 wordt het eerste duizendtal overschreden; in 1890 telt de vereniging er zelfs meer dan tweeduizend (de leden in Oost- en West-Indië meegerekend). De Vereniging organiseert lezingen. De tekst hiervan, het verslag van de discussie en de verslagen van het bestuur worden opgenomen in het 'Orgaan'. Tussen 1892 en 1905 verspreidt de Vereniging ook 'vertalingen en overdrukken'. In 1905 komt de Vereniging met een wetenschappelijk jaarbericht.

Het vijftigjarig bestaan op 6 mei 1915, kan niet zoals voorzien worden gevierd. De geplande bijeenkomst in oktober van dat jaar en het publiceren van een gedenkboek gaan niet door. De mobilisatie van 1 augustus 1914 verhindert dit. J. De Waal schrijft echter een 'Terugblik over de eerste 50 jaren der Vereeniging'.[5] Generaal-majoor titulair der genie b.d. J.J. de Wolff, ooit zelf bestuurslid, beschreef in 1965 de eerste 100 jaar.[6] Generaal-majoor titulair b.d. Walthuis volgde in 1990 met een historisch overzicht ter gelegenheid van het 125-jarig bestaan.[7] De geschiedenis is derhalve voor iedereen toegankelijk.

3 Idem, blz. 28.
4 Idem, blz. 36.
5 J. de Graaf, Mededelingen 1915/1916, blz. 1-105.
6 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.
7 W. Walthuis, Militaire wetenschapsbeoefening en de algemene voorlichting, in 'gedenkbundel ter gelegenheid van het 125-jarig bestaan in 1990', blz. 29-46

De doelstelling wijzigt in de loop van de tijd. In 1875 geeft het reglement nog aan: 'A. Onderlinge oefening in de krijgswetenschap; B. Algemeene verspreiding van heldere begrippen omtrent krijgszaken'. In 1953 beperkt men zich tot de laatstgenoemde verspreiding van heldere begrippen.[8] Het eeuwfeest in 1965 geeft het predikaat 'koninklijk'. De noodzakelijke nieuwe statuten geven aan dat de Vereniging haar doel langs vijf wegen tracht te bereiken. Allereerst door het houden van bijeenkomsten ter bespreking van onderwerpen van krijgskundig belang. Ten tweede door het verstrekken aan haar leden van het orgaan van de Vereniging, bestaande uit de verslagen van het besprokene en verhandelingen over krijgskundige onderwerpen. Ten derde door het uitgeven van een wetenschappelijk jaarbericht. Ten vierde door het uitschrijven van prijsvragen en ten vijfde door alle andere middelen die aan het doel bevorderlijk kunnen zijn.[9]

De geschiedenis van de Vereniging is er een met de bekende pieken en ook enige dalen. Het doel en de wegen blijven steeds herkenbaar. In het jaarprogramma staan nog steeds de lezingen centraal. In de voorliggende jaren vormt de deelname af en toe een punt van zorg. In de verslagen leest men zowel van 'schaarse aanwezigen', 'een klein gezelschap', 'de aanwezigen wier aantal ruimschoots wordt overtroffen door dat der onbezette stoelen', als van 'grote opkomst', en 'tal van belangstellenden'. Het bestuur trekt al snel de les dat het gaat om de kwaliteit van de sprekers en de keuze van datum, plaats en tijd. In 1973 wordt overigens voorgesteld om de activiteiten tijdens de diensturen te laten plaatsvinden. De aanwezige leden stemmen niet in met deze suggestie.[10]

Het 'orgaan' van de Vereniging is ter ziele. Deze 'verslagen' verschenen van 1865 tot 1968. In 1955 verschijnt een overzicht over de lezingen van de eerste 90 jaar; in 1968 een overzicht over de gehele periode.[11] Tussen 1905 en 1967 publiceert de Vereniging het 'Wetenschappelijk Jaarbericht'. Het voorbeeld vormt de toen bekende *'Jahressberichte über die Veränderungen und Fortschritte im Militär-wesen'* van Von Löbell. Zoals het bestuur het verwoordt:

> *Telkenjare aangevuld en verbeterd, bieden zij onschatbare gegevens, door mannen van de eerste rang bijeengebracht, en het zou een overbodige arbeid mogen worden genoemd, een soortgelijk jaarbericht in onze taal te*

8 Uittreksel uit het Reglement, bijvoegsel van de Militaire Spectator van 1 december 1952, Art. 1.
9 Statuten en Huishoudelijk Reglement, goedgekeurd bij Koninklijk Besluit d.d. 13 juli 1967, nr. 117, art. 3.
10 Mars en Cathedra (1973) (20) blz. 104
11 E.R. d'Engelbronner. 'Mars en Cathedra'. Inhoud der verslagen 1865-1968.

*doen verschijnen, ware het niet, dat, behalve het minder gewenschte, gelegen in het domineerende Duitsche karakter, de hooge inkoopsprijs het bezit voor velen onbereikbaar maakt.*

Daarom meent het bestuur een goed werk te doen door een 'Nederlandsch Wetenschappelijk Jaarbericht' te doen samenstellen.[12]

In totaal verschijnen er negenenveertig afleveringen, een niet geringe prestatie. Het streven naar grotere doelmatigheid brengt het bestuur in 1969 tot de publicatie van 'Mars et Cathedra' ter vervanging van de eerder genoemde publicaties. Van dit kwartaaltijdschrift verschijnen in totaal 75 afleveringen. Praktische overwegingen doen het bestuur in 1977 besluiten het blad als extra katern met een afwijkende kleur te voegen bij de Militaire Spectator. De bijdrage die de Vereniging via het orgaan, via de jaarberichten en via 'vertalingen en overdrukken' (1892-1905) aan 'de krijgswetenschap' levert wordt in 1965 al becijferd op drieënveertigduizend bladzijden.[13]

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

Ook 'alle andere middelen' krijgen aandacht. Het bestuur begint al in 1969 besprekingen met het Nederlands Genootschap voor Internationale Zaken (NGIZ).[14] Dit om afstemming te krijgen tussen de programma's en ook om samen bijeenkomsten te organiseren. De samenwerking verbreedt zich naar de Atlantische Commissie en het Instituut 'Clingendael'.

In 1970 wordt een bijzondere leerstoel in het Militair Recht ingesteld bij de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Amsterdam. Als eerste bijzonder hoogleraar wordt brigade-generaal titulair der artillerie b.d. mr. H.H.A. de Graaff benoemd. In dit kader past verder het aanstellen van een bestuurslid public relations en het organiseren van *battlefield tours*. De Vereniging gebruikt meerdere wegen om haar doelstelling te realiseren.

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

De Vereniging kent in haar geschiedenis ook kommervolle financiële omstandigheden. Vanwege geldzorgen moeten in 1922 harde besluiten vallen. Het abonnement op twee bladen (waaronder de Militaire Spectator!) wordt opgezegd; de convocatiebiljetten worden vervangen door een gedrukte brief of kaart; bewijzen van lidmaatschap vervallen en hetzelfde geldt voor de ledenlijsten.[15] In 1969 is het weer slecht met de vereniging gesteld. De voorzitter merkt bij de opening van de novemberbijeenkomst op dat:

> *De vorige keer, toen wij hier voor het eerst kwamen, is door een misverstand van de zijde van de huishouding alle koffie gratis geschonken en is later de rekening gepresenteerd aan de Vereniging. Dat kan tot mijn spijt niet zo voortgaan; we zullen die ene keer wel betalen, maar ik moet u wel vragen, om te beginnen met vanavond, zelf die twee of drie dubbeltjes af te rekenen.* [16]

Dit is gelukkig verleden tijd.

Hiervoor wordt al geduid op de Militaire Spectator. Hoe kwam de relatie tussen de Vereniging en dit blad tot stand?

### MILITAIRE SPECTATOR

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

De Militaire Spectator, opgericht in 1832, is niet alleen het oudste militaire tijdschrift, het is ook het oudste tijdschrift dat in Nederland nog steeds verschijnt. De geschiedenis van de eerste honderdvijftig jaar is goed vastgelegd.[17] Zoals bij 'krijgswetenschap' is er sprake van een bezield persoon die tot handelen beslist. In dit geval is het J.C. van Rijneveld. Hij wordt op 27 maart 1799 geboren in Enkhuizen. 'Uit deftige ouders' zoals het heet. In 1815 wordt hij cadet aan de Militaire School te Delft. In 1819 wordt hij luitenant bij het corps rijdende artillerie. In de Belgische opstand raakt hij gewond. Hij neemt deel aan de Tiendaagse veldtocht en wordt Ridder der Militaire Willemsorde 4-de klasse. Hij studeert in Leuven en Leiden. Is zes jaar hoofd van het onderwijs in

15 Notulenboek van de Bestuursvergaderingen, verslag vergaderingen van 11 april 1922.
16 Idem (1970) (5) blz. 271.
17 J.H. Carstens, 'Honderd jaren geschiedenis van de Militaire Spectator' MS 101 (1932) 33-38. F. Wesseling, 'In Vogelvlucht door honderd vijftig jaar Militaire Spectator', MS 131 (1982) 535-542.

de artilleriewetenschap aan de Koninklijke Militaire Academie in Breda. In 1830 begint hij bijdragen aan de Bredasche Courant te schrijven.

In 1832 besluit hij de Militaire Spectator het licht te doen zien. Op 'zondag, den 29sten Januarij' verschijnt het eerste exemplaar. Zestien jaar is hij redacteur. In 1848 wordt hij benoemd tot kolonel en chef van het wapen der artillerie in Oost-Indië. Zijn leven eindigt triest. Hij verliest één zoon in de Oost. De tweede sterft op de thuisreis. Hij zelf is dan al doodziek. Hij sterft op 29 november 1851 in Nijmegen.[18]

In 1848 treedt een nieuwe redactie aan. Zij stelt zich als doel: 'het behartigen der vaderlandsche krijgsbelangen in hunnen geheelen omvang. Zij zal daarbij steeds het oog vestigen op de eischen eener gezonde huishouding van staat, zoowel als op die ener goed georganiseerde landsdefensie'. Daarnaast, zo geven zij aan: 'zullen wij ons door geen partijdigheid, door geen vooringenomenheid met het een of andere wapen laten leiden'. Zij zullen 'krijgstucht voorstaan (....) maar ook de zwakken verdedigen tegen de eigendunk van de magtigen'. En ten slotte: 'Het bevorderen en verspreiden van militaire wetenschappen, beschouwen wij eveneens als tot onze taak te behooren'.[19] In 2000 heeft de zoveelste redactie deze fakkel nog steeds in de hand.

Ook de geschiedenis van de Militaire Spectator kent pieken en dalen. Omstreeks 1931-1932 ontstaat er een discussie over het voortbestaan. Zoals de redacteuren het verwoorden: 'Oud worden moge schoon zijn als daarbij in voldoening kan worden teruggezien op een welbesteed leven, onafwendbaar is eraan verbonden de tragiek van het verouderen, van verval van krachten'.

De Spectator is daaraan niet ontkomen en juist aan het einde van de honderd jaren, waarin een schone traditie was gevormd, dreigde de dood.[20] Met steun van de minister van Defensie, de chef van de Generale Staf, de commandant van het 'Veldleger', de directeur van de Hogere Krijgsschool en het hoofd van de Afdeling van de Generale Staf van het Departement van Defensie maakt het tijdschrift een nieuwe start. Werd reeds eerder het Artilleristisch Tijdschrift opgenomen, in 1932 gebeurt dat met het Cavaleristisch Tijdschrift en het Militair Technisch Tijdschrift. Het blad verrijst 'als een phoenix uit zijn asch'. Hetzelfde gebeurt na de Tweede Wereldoorlog. Het tijdschrift verschijnt tot mei 1942. Dan is het ook voor dit blad afgelopen. In het bevrijdingsjaar blijken weer mensen te bestaan die de Militaire Spectator nieuw leven weten in te blazen.

18 De Militaire Spectator, Tweede Serie, Vierde Deel, 1852, blz. 267-276. A.J. van der Aa, Biografische Woordenboek der Nederlanden, zestiende deel, Haarlem, 1874, blz. 621-622.
19 De Militaire Spectator, Eerste serie, Deel zestien, 1848, blz. 194-195
20 Verklaring bij de vernieuwing van de Militaire Spectator bij zijn 100-jarig bestaan, Jubileumnummer, 101ste jaargang No. 1, januari 1932, blz. 4.

Er is ook sprake van een constant zoeken naar verbetering. Al in 1848, zestien jaar na de oprichting, constateert de redactie dat zij

> *niet alleen (zal) voortgaan in haar pogen om de goedkeuring harer lezers te verdienen, door de waarde van den inhoud, maar zij zal ook beproeven die te verwerven door den uiterlijken vorm. Het was haar niet ontsnapt dat de gedaante, waarin de Spectator zich aan het publiek vertoont, geenszins in overeenstemming is met de eischen des tijds (...). De geest onzer eeuw wil vooruitgang, en uit de beschaving waarop wij bogen, vloeit de behoefte voort aan bevallige en sierlijke vormen (...).*[21]

Deze zoektocht is van alle tijden en gaat voort.

## KRIJGSWETENSCHAP

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

> *Wij hebben enige jaren geleden al eens gezegd dat we eigenlijk dat woord te eng vonden, te technisch waarschijnlijk, en dat het misschien verstandiger was om te praten over krijgswetenschappen, meervoud. Gezien de relatie met vele andere wetenschappen misschien zelfs liever nog van 'defensiewetenschappen'.*[22]

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

> *De internationale stabiliteit verdwijnt, het Amerikaanse leiderschap (allang aan erosie onderhevig) kalft langzaam af, nieuwe veiligheidsopties en -verbanden vragen om aandacht en studie. Nederland zal weer keuzes moeten maken. Een denuclearisering stendens tekent zich bovendien af,*

21 Eerste serie, zestiende deel, 1848, blz. 258.
22 E.R. d'Engelbronner, Mars et Catherdra (1972) (15) blz. 848-849.

*terwijl ook bij 'peace-enforcement' klassieke militaire vaardigheden onmisbaar zijn'.*

Hij voorspelt op bassis van deze trends een nieuwe periode van bloei voor de krijgswetenschap.[23]

Maar het is niet alleen de brede scope die, vanaf het begin, de activiteiten van de Vereniging kenmerkt. Wat ook opvalt is de aandacht voor de toekomst en het trekken van lessen. Voorbeelden van het eerste zijn 'Torpedo's' (1868-1869); 'Het militair gebruik van spoorwegen' (1871-1872); 'De invloed van repeteergeweren' (1886-1887); 'Microscopische vijanden en hunne opsporing' (1887-1888); 'De vonktelegrafie' (1897-1899) en – om recentere voorbeelden te noemen – 'Luchtbeweeglijkheid in de Zee-, Land en Luchtstrijdkrachten' (1967) en 'Het militaire gebruik van de ruimte' (1975); 'Soviet theatre forces in Europe and 'combined arms' concepts' (1977), 'Commando's voor de 21ste eeuw' en 'Krijgsmacht en media' (1997). Sommige sprekers blijken, achteraf, in zekere zin 'zieners' te zijn. Van Sorge spreekt al in 1952-1953 van het delegeren van het maken van berekeningen en het nemen van beslissingen door machines in plaats van de mens. Een ontwikkeling die hij ziet beginnen in de Eerste Wereldoorlog. De voorlopers hiervan zijn de vuurleidingssystemen en de eerste invloedsmijnen. Zoals hij voorspelt:

*'Met de komst van robot-wapens en robot-stelsels de cybernetica in het algemeen, in de oorlogvoering, is de mens-machine verhouding het centrale probleem in de oorlogvoering geworden'.*

Hij ziet in het geleide projectiel het *master weapon* van de toekomst. Voor de oorlogvoering te land zal dit o.a. leiden tot een nog meer vergrote diepte van het gevechtsterrein. Vele doelen, die men vroeger strategisch zou noemen, worden tactisch. Continuïteit van acties zal, door progressieve uitschakeling van de weersfactor, mogelijk zijn. Ter zee zal, aldus Van Sorge, het anti-luchtdoelprobleem zeer vergroot worden. Zeekracht zal ook een zeer vergrote offensieve kracht kunnen gaan ontplooien. De 'geleide projectiel-onderzeeboot' is hierbij de belangrijkste ontwikkeling. Ook voor de luchtoorlog zal het geleide projectiel ingrijpende consequenties met zich brengen. Dit toch al reeds zo gemechaniseerde bedrijf zal een fenomenale robotisering te zien geven. De luchtverdediging zal er zeer door versterkt worden.[24] Voorbeelden van het tweede zijn; 'Geneeskundige dienst in Noord-Amerika (1867-1868); de Zuid-Afrikaanse Oorlog (1901-1902); 'Lessen uit de Balkanoorlog' (1912-1913);

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

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

'Vechtwagens' (1924); 'Pantsertroepen' (1939-1940); 'Het strategisch bombardement (1949-1950)'; 'Geleide projectielen' (1952-1953); 'Lessen uit Korea' (1953-1954); 'Strijdkrachten' en 'public relations' (1962-1963), maar ook de Jom Kippoeroorlog (1974) en 'Lessen uit Sebrenica' en 'CIMIC, the new prime mission area' (1997).

## HEDEN EN DE TOEKOMST

De formules die de Vereniging hanteert slaan aan. De laatste jaren is sprake van een verjonging van het ledenbestand.

Ook dit jaar waren de lezingen zowel gericht op krijgswetenschap in de breedte als in de meer militaire zin. Dit jaarboek geeft hiervan een beeld. Ook de Militaire Spectator kan terugzien op een goed jaar. De jaargang 2000 omvat iets meer dan zevenhonderd bladzijden. Het meinummer was geheel aan veteranen gewijd. Het nummer had een voorwoord van de staatssecretaris van Defensie en de verschijning viel samen met de officiële opening van het Veteraneninstituut. In november verscheen een themanummer over Europese defensie en in december een themanummer 'Kosovo'.

Tegelijkertijd moet de redactie melding maken van een overlijden. Rond de jaarwisseling 1999-2000 ontving de redactie bericht van het overlijden van haar oud-redactielid kolonel b.d. ir. J.W. van Bemmel. Acht jaar lang was hij redacteur. Een zeer betrokken mens die zich kenmerkte door rust en gedegenheid. In september 1999 werd afscheid van hem genomen. Luttele maanden later was hij dood. Op 7 september overleed de heer L.W. Krumbholz. Op 1 december 1955 trad hij aan als bureauredacteur. Hij was in deze hoedanigheid meer dan 38 jaar werkzaam en viel op door zijn fenomenale kennis van de Nederlandse taal en zijn punctualiteit. In 1994 ging hij met pensioen.

Dit jaarboek omvat ook een selectie van de in 2000 in de Militaire Spectator geplaatste editorialen en artikelen. Daarnaast zijn bijdragen opgenomen uit het *Marineblad* en *Transaktie*, en twee artikelen van jonge officieren die in 1999 de krijgswetenschapsprijs ontvingen voor de beste eindscriptie voor resp. KMA en KIM. Ik dank alle betrokkenen voor hun medewerking. Uiteraard doet het bestuur verslag van het betrokken verenigingsjaar. Een belangrijke gebeurtenis was uiteraard het aantreden van een nieuwe voorzitter. Tijdens de Algemene Ledenvergadering op 15 juni droeg generaal-majoor der mariniers b.d. mr. drs. C. Homan de voorzittershamer over aan generaal-majoor van de Koninklijke Luchtmacht D. Starink. De aftredend voorzitter werd benoemd tot erelid wegens zijn grote verdiensten op het terrein van de krijgswetenschap in het algemeen en voor de Vereniging in het bijzonder. Wijsheid, zo mocht eerder

al worden geconstateerd, komt niet aanwaaien. Zelf ervaren is de meest overtuigende manier om theorie en praktijk te vergelijken. Waar dit niet kan, zijn discussies over ervaringen en gedachten van anderen een nuttig instrument. De Vereniging levert daartoe een eigen, deels unieke bijdrage. Waarvan acte.

De samensteller,

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

# De krijgsmacht

*Militairen van 11 Luchtmobiele Brigade na landing in een akker tijdens een oefening in Duitsland (foto: sectie voorlichting 11 Luchtmobiele Brigade; uit collectie Instituut voor Mililtaire Geschiedenis KL)*

# Anticiperen op veranderingen

*Redcatie Militaire Spectator*

In januari 2000 zijn wij een nieuw millennium in gegaan. In de periode daaraan voorafgaand besteedden de media veel aandacht aan het afgelopen millennium. Wat dan bij het terugkijken vooral opvalt is dat de wereld met name de laatste decennia drastisch is veranderd. Wij maken allemaal deel uit van dezelfde complexe wereld, met steeds meer onderlinge relaties. Deze mondiale verbondenheid kan zowel voor ons land als het individu verstrekkende gevolgen hebben. Kortom, de nieuwe wereld stelt ons voor tal van uitdagingen.

Deze uitdagingen worden mogelijk gemaakt – eigenlijk opgelegd – door de vooruitgang in technologie en communicatie. De informatie- en communicatierevolutie, demografische verschuivingen en belangrijke politieke veranderingen in Oost-Europa en Azië dwongen organisaties om zich aan te passen aan een volstrekt nieuwe (en tamelijk onvoorspelbare) omgeving. De voortgaande integratie van Europa vormt ook een uitdaging die een grote aanpassing van mensen vraagt. De besluitvorming, die steeds complexer wordt, moet steeds sneller verlopen en ieders vermogen om informatie te verwerken staat onder zeer hoge druk.

Met informatie op afroep door slechts één toetsaanslag is de macht verschoven van de mensen met titels naar de mensen met de techniek en de vaardigheden om de informatie te gebruiken. Deze machtsverschuiving is, meer dan welke andere kracht, verantwoordelijk voor de verlegging van het zwaartepunt van de organisatie waarin de baas de macht heeft naar de platter gestructureerde organisatie waarin de baas facilitair werkt voor de medewerkers op het gebied van kennis en vaardigheden. Moderne leiders coachen, vertrouwen en verbinden, om een paar sleutelbegrippen te noemen.

Al deze veranderingen zijn niet aan Defensie voorbijgegaan. Integendeel, in korte tijd heeft Defensie zich moeten aanpassen. Bevond Defensie zich tien jaar geleden nog op de twee uitersten van het geweldscontinuüm tussen vrede en oorlog, nu beweegt ze zich ergens in het midden van het continuüm. Van een organisatie die zich in vredestijd voorbereidde op de oorlogsvoering en die ook plannen maakte om van zo'n oorlogssituatie snel weer in de vredessituatie te geraken, bevindt de organisatie zich nu voortdurend ergens op dit continuüm waarin in meer of mindere mate geweld kan worden ontmoet en dus ook kan worden toegepast.

Een andere belangrijke verandering betreft de opschorting van de dienstplicht en de introductie van de beroepscollega met een contract voor bepaalde tijd. Al

met al is de krijgsmacht kleiner en diverser geworden, zijn de functies technischer geworden en verandert de inhoud van de functies sneller. Ook is de training en opleiding breder geworden en minder gebaseerd op de ervaringen uit het (verre) verleden. Er is een jonge generatie militairen gekomen met praktische ervaringen, opgedaan tijdens vredesoperaties.

In het februarinummer 2000 van de *Militaire Spectator* is een artikel over de filosofie van BBT-Totaal opgenomen. Uit dit artikel kan worden opgemaakt dat Defensie op verschillende manieren anticipeert op veranderingen, door nieuwe mogelijkheden aan te boren om de vulling van de krijgsmacht met geschikte militairen te bewerkstelligen. Ondanks de vele, soms zelfs baanbrekende methoden, lukt het desondanks (nog) niet om de gewenste instroom te realiseren. Dit betekent dat het behoud van ingestroomd personeel een uitdaging moet blijven.

Er bestaan gerede twijfels of de inspanningen om geschikte kandidaten te laten instromen gelijk opgaan met de inspanningen om de geschikte kandidaten te behouden. Jawel, de activiteiten om ingestroomde militairen voor de organisatie te behouden zijn geïntensiveerd, maar als wij naar het opleidingsverloop kijken dan kan de krijgsmacht zich zulke verloopcijfers niet meer permitteren. Daarbij is de vraag gerechtvaardigd of de generatie van militairen die ervaring heeft met dienstplichtigen, zich voldoende heeft aangepast aan de veranderingen om het belang van de jongere militaire collega te doorzien, te aanvaarden en er ook nog rekening mee te houden. Gebruiken wij niet te veel de methoden uit de jaren zeventig om de jeugd uit de jaren negentig op te leiden?

De vraag stellen, is in feite ook de vraag beantwoorden. Doordat we voorbijgaan aan de cultuur van de hedendaagse jeugd, zijn we niet optimaal in staat om de geschikte militairen te behouden. Wij realiseren ons dat door te generaliseren, de velen die wél anticiperen te kort gedaan worden. Anderzijds zijn er voldoende signalen die aangeven dat er nog genoeg militairen zijn die zich onvoldoende aanpassen aan de veranderingen. Zonder uitputtend te willen zijn volgt hierna een aantal van deze signalen.

- Veel BBT'ers zijn teleurgesteld in de wijze waarop er met hen wordt omgegaan; in veel onderzoek komt de onvrede naar voren in bewoordingen als 'wij worden niet anders behandeld dan een dienstplichtige'. De bevestiging van dit beeld vinden we zelfs af en toe in de media terug in de vorm van uitlatingen van BOT'ers.

- Een deel van het opleidingsverloop in de eerste weken wordt veroorzaakt door een te hoog aanpassingsvermogen van de jonge militair te vergen (zowel BBT als BOT). De overgang vanuit de maatschappij, waarin de jeugd mondiger en vrijer is, en ook meer privacy heeft, betekent in een aantal

gevallen een te grote overgang. Een verzuchting van een compagniescommandant dat hij moeite heeft om ook de laatste avond nog zinvol te vullen spreekt boekdelen. Een reden voor het opleidingsverloop in de eerste weken is te weinig privacy en te weinig tijd voor het individu zelf.

- Een ander deel van het opleidingsverloop wordt veroorzaakt door ernaar te streven om de leerling aan het begin van zijn opleiding al te laten voldoen aan de fysieke eindeisen van de opleiding.

- De Grensverleggende Activiteiten, die zijn ingevoerd om een militair te leren omgaan met stress, hetgeen gedoseerd moet plaatsvinden, zijn voor sommigen verworden tot een legitimatie van puur 'afknijpen'. Het laten uitvallen van het militair transport naar het allereerste bivak, zo'n kilometer voor de nachtlocatie, en de militairen een kilometer laten zeulen met een volle plunjebaal, is zo'n treffend voorbeeld.

- Veel tussentijds verloop bij jonge BOT-militairen wordt veroorzaakt door de klacht dat onvoldoende gebruik wordt gemaakt van de vaak in eigen tijd behaalde aanvullende opleidingen.

- Zoals eerder betoogd, vergen de veranderingen een andere aanpak, maar ook een andere stijl van leidinggeven, mensgerichter. Uit onderzoek blijkt dat bijna één op de drie KL-medewerkers vindt dat de directe meerdere te weinig mensgericht leiding geeft.

Door alle genoemde veranderingen heeft de krijgsmacht meer dan ooit militairen nodig die zeggen: 'Oké, ik neem de uitnodiging aan. Ik neem het voortouw'. Wanneer wij dit doen, zullen wij allemaal inzien dat deze uitdaging voor hedendaagse militairen een dagelijks opgave is; en dat de enige beperking in het anders omgaan met veranderingen bestaat uit de beperking die wij onszelf opleggen.

Wij zullen meer moeten anticiperen op de veranderingen om ons heen, want zonder jonge medewerkers is er ook geen emplooi meer voor de oudere medewerkers en zonder BBT'er is er geen emplooi meer voor de BOT'er.

# De manoeuvreoorlog in perspectief

*A. de Munnik - kolonel der infanterie*

## INLEIDING

Op 23 april 1996 werd door de BLS de Landmacht Doctrine Publicatie, deel 1, (LDP-1) 'Militaire Doctrine' vastgesteld. Dit was de eerste, zichtbare mijlpaal van het herzieningsproces van de landmachtdoctrine voor de post-Koude Oorlogperiode. Deze mijlpaal rekende voorgoed af met de focus op het defensief in de Noord-Duitse laagvlakte, zoals dit tot de val van *de Muur* dominant was geweest in het militaire denken van de Koninklijke Landmacht.

Alhoewel het nog tot begin 1998 duurde voordat de échte opvolger van de gevechtshandleiding (VS 2-1386) werd uitgegeven, werd met LDP-1 wel fundamenteel richting gegeven aan het militaire denken in de Koninklijke Landmacht. Vanaf dit moment wordt het denken beheerst door twee begrippen, die in de periode voor 1990 nauwelijks aan de orde waren: manoeuvreoorlogvoering en opdrachtgerichte commandovoering. Beide begrippen worden daarom vaak verheven tot de kernbegrippen van de nieuwe doctrine.

Dit artikel beoogt vooral het begrip 'manoeuvreoorlog' een praktische dimensie te geven, omdat toepassing van dit abstracte begrip moeilijk blijkt te zijn. Eerst wordt de herkomst van het begrip geschetst, vervolgens wordt de ratio van het begrip voor het huidige tijdsgewricht aangegeven en ten slotte zal de praktische invulling aan de hand van recente ervaringen worden belicht.

## ONTWIKKELING VAN HET BEGRIP 'MANOEUVREOORLOG'

Eerst in het laatste decennium verschijnt het begrip 'manoeuvreoorlog' frequent in de Nederlandse militaire vakliteratuur en is het onderwerp van discussie. De laatste jaren maakt het ook deel uit van formele doctrinepublicaties, zowel bij ons als bij andere westerse landen. Toch liggen de wortels van dit begrip veel verder terug in de geschiedenis. Voorbeelden die vaak aangehaald worden, zijn het Duitse offensief in Noord-Frankrijk in mei 1940 en de operatie *Barbarossa*, de Duitse inval in Rusland in juni 1941.

De oorsprong van de discussie in de jaren negentig ligt echter niet bij deze voorbeelden, maar omstreeks 1975. De US Army was, ondanks een aantal tactische successen op het gevechtsveld, ontgoocheld teruggekeerd uit Zuid-Viet-

nam en trachtte hieruit conclusies te trekken. De belangrijkste was dat het gebrek aan politieke wil de primaire oorzaak voor de nederlaag tegen Noord-Vietnam was geweest. Maar daarnaast was de US Army ook zelden in staat geweest haar volledige potentieel tot gelding te brengen. De Noord-Vietnamese aanvallen tastten vooral de samenhang aan en de US Army was vaak gedwongen tot gevechten, waarop zij niet goed was voorbereid.

Aan de andere kant van de wereld hadden de Israëliërs in de Jom Kippoer-oorlog getoond in staat te zijn, ondanks een grote Egyptische overmacht, het initiatief over te nemen en een aanvankelijk zeer nadelige positie om te buigen tot een uiterst gunstig eindresultaat.

### Scepsis

In deze periode ontstond een zekere scepsis over het zo grondig voorbereide defensief in West-Europa. De kernvraag was daarbij of de grotendeels lineair gegroepeerde legerkorpsen succes zouden kunnen hebben in de slijtageslag tegen het Warschau-Pact. De legers van dit pact waren nu immers in staat tot het ontplooien van operationele manoeuvregroepen om de onvermijdelijke penetratie uit te buiten.

Ook de ontwikkelingen op technologisch gebied speelden hierbij een rol; de inzet van vliegtuigen maakte aanvallen in de diepte, verticale omvattingen en uitbuiten van succes mogelijk. De potentiële toename van de effectiviteit van munitie leidde tot de verwachting dat de slijtageslag tot grote verliezen aan beide zijden zou leiden.

### Amerikaande doctrinepublicaties

Deze discussie werd hoofdzakelijk in de Verenigde Staten gevoerd en had haar weerslag in de Amerikaanse doctrinepublicaties. Zo verscheen de 1976-editie van FM 100-5,[1] waarin het principe van de *Active Defense* centraal stond. De nadruk lag op het gebruik van het terrein, onderdrukkende vuren en het gevecht van verbonden wapens, waarbij gevechtseenheden zich afwisselend concentreerden in opstellingen en verspreidden in de diepte. Zo werd de aanvaller steeds verder gesleten, naarmate zij vorderingen in de diepte maakte. Uiteindelijk moest dit leiden tot een zodanige slijtage dat voortzetting niet meer mogelijk was.

Onmiddellijk na het verschijnen was deze editie onderhevig aan hevige kritiek. Het was een louter tactische doctrine, waarin alleen het verdedigend gevecht centraal stond. Zij was te zeer toegeschreven naar een mogelijk Warschau-Pact-optreden in West-Europa: een geconcentreerde doorbreking op een smal front. En het antwoord hierop werd te sterk gedomineerd door slijtage door

1 FM 100-5 met de titel 'Operations' is het Amerikaanse 'kapstok'-voorschrift voor de landmachtdoctrine. Zij beschrijft de fundamenten van het militaire denken, die vervolgens in voorschriften en handboeken voor de diverse eenheden wordt uitgewerkt. Er zijn edities verschenen in o.m. 1954, 1968, 1973, 1982 en 1993. De volgende editie zal mogelijk in 2000 verschijnen.

vuurkracht met te weinig tactische reserves, waardoor onacceptabele risico's in front en op de flanken konden ontstaan.

Gevolg van alle kritiek was dat in 1982 alweer een nieuwe editie van FM 100-5[2] verscheen. Zij verschilde sterk van de 1976-editie, doordat het operationele niveau een eigen en dominante plaats kreeg. De 1982-editie was toepasbaar in alle mogelijke theaters (een *Rapid Deployment Force* was in 1980 opgericht) en benadrukte de manoeuvre, die in de verdediging vooral in tegenaanvallen tot uiting kwam. Zij beschreef de noodzaak tot het nemen van initiatief en het vermijden van reactief handelen.

Een ander vernieuwend element was het streven om de tegenstander in de diepte aan te grijpen, brigades tot 15 km, divisies tot 70 km en legerkorpsen tot 150 km. De opvattingen uit deze 1982-editie gingen de geschiedenis in als de *Air-Land Battle*, waarmee de landoperatie in het vervolg per definitie een *joint* (gezamenlijk) karakter kreeg. Met deze editie ging de US Army in 1991 de Golfoorlog in en zag daarin over het algemeen een bevestiging van haar opvattingen, die in de volgende 1993-editie nader werden verdiept en uitgewerkt.

**Europese doctrinepublicaties**

Alhoewel de term 'manoeuvreoorlog(voering)' aanvankelijk nauwelijks werd gebruikt, ging de discussie wel degelijk over de wijze van optreden, die nu hieronder wordt begrepen. In de jaren zeventig en begin tachtig bleef de discussie hoofdzakelijk beperkt tot de Verenigde Staten. De meeste Europese landen bereidden zich immers louter en alleen voor op een offensief van het Warschau-Pact in West-Europa. Hun doctrines weerspiegelden dit en doctrinediscussies spitsten zich hoofdzakelijk toe op de mate van beweeglijkheid en de rol van de manoeuvre in relatie tot de vuursteun in het defensief en het verdedigend gevecht.

Toch hadden de opvattingen van de *Air-Land Battle* ook hun invloed op de Europese landen. Vanaf 1985 kreeg het operationele niveau meer belangstelling dan voorheen en werden de opvattingen over het aangrijpen van de tegenstander in de diepte steeds nadrukkelijker deel van de opvattingen in de West-Europese landen. In Duitsland wordt in 1987 de *Operative Leitlinie* uitgegeven, waarin de vrijheid van handelen op het operationele niveau wordt gepredikt als compensatie voor de beperkte beweeglijkheid op het tactische niveau. In 1989 verschijnt in Engeland de *British Military Doctrine*, waarin de attritieoorlogvoering en de manoeuvreoorlogvoering worden uitgelegd aan de hand van de officiële NAVO-definities.

Maar de grootste opleving van de discussie en gedachtevorming over wat nu manoeuvreoorlog wordt genoemd, komt eigenlijk pas na het uiteenvallen van

2 Zie noot 1.

het Warschau-Pact op gang. Men realiseert zich dat voor de nieuwe veiligheidssituatie en het gewijzigde strategische kader de doctrine voor het defensief in West-Europa niet toereikend meer is.

Ook aan de Koninklijke Landmacht gaat de discussie niet voorbij. Alhoewel op dat moment geen hoofdrolspeler in het internationale doctrinevormingsproces, brengt Nederland als eerste van de kleinere NAVO-landen in 1996 een vernieuwde doctrine uit, die tegemoet komt aan duidelijkheid van de periode na de Koude Oorlog. De opvattingen over de manoeuvreoorlog komen naadloos overeen met die van de Verenigde Staten, Engeland en Duitsland, alleen al om interoperabiliteit te waarborgen.

## MANOEUVREOORLOG IN DE LDP'S

Wie een nadere uitleg van 'manoeuvreoorlogvoering' in de LDP-I zoekt, komt het begrip eigenlijk maar op één plaats tegen: in het deel van hoofdstuk 4 dat handelt over het operationele niveau. De begrippenlijst definieert manoeuvreoorlogvoering als:

> *de vorm van oorlogvoering waarbij gebruik wordt gemaakt van de capaciteiten op het gebied van manoeuvre in combinatie met vuurkracht die resulteert in een beweeglijk optreden. Dit optreden is erop gericht de tegenstander op zwakke plekken te treffen. Manoeuvreoorlogvoering is erop gericht om de samenhang van het optreden en het moreel van de vijand te (ver)breken.*[3]

In hoofdstuk 4 wordt verder uitgelegd dat manoeuvreoorlogvoering een uiterste zijde van een spectrum is. Aan de andere kant in dit spectrum staat de uitputtingsoorlog. Bij uitputtingsoorlog wordt de vijand gezien als een verzameling doelen, die teniet wordt gedaan door het cumulatieve effect van overweldigende vuurkracht, terwijl bij de manoeuvreoorlog de vijand vooral wordt verslagen door hem structureel te ontregelen. Deze ontregeling geschiedt door hem te treffen in het aangrijpingspunt en hem daarmee psychisch onder druk te houden.

De LDP benadrukt dat uitputtings- en manoeuvreoorlog uitersten zijn op een schaal, die beide in hun zuivere vorm niet voorkomen. De werkelijkheid van de oorlogvoering zal steeds een mengvorm van uitputting en manoeuvre te zien geven.[4] Afhankelijk van de situatie kan daarbij de nadruk meer in de richting van een van beide uitersten liggen.

Een van de factoren van invloed is daarbij de toegepaste operatievorm, zo zegt de LDP-I.

3 Landmacht Doctrine Publicatie, deel I, begrippenlijst, blz. 271.
4 Landmacht Doctrine Publicatie, deel I, punten 0447 t/m 0449.

*De aanvaller zoekt van nature de manoeuvre, omdat hij daarmee immers zijn belangrijkste voordelen, initiatief en geconcentreerd optreden, zolang mogelijk kan uitbuiten. Wanneer de verdediger een overwicht aan middelen heeft, zal hij zich, gezien zijn uitgangspositie en doelstelling, vooral op uitputting van de vijand richten. Daarmee loopt hij het minste risico.*

Daarnaast verschijnt het begrip nog eens in hoofdstuk 5, waar gesproken wordt over de kwaliteitseisen, waaraan een commandant moet voldoen. Het begrip wordt daarbij gebruikt in het kader van originaliteit en intuïtie.

Het operationele niveau

Zowel uit de hiervoor beschreven historie als uit de beschrijving van het begrip in de LDP-1 blijkt dat manoeuvreoorlog(voering) primair een begrip is van het operationele niveau. De oorsprong van de discussies en de wijze waarop daar vervolgens in de huidige doctrine vorm en inhoud aan werd gegeven, vinden hun oorsprong in de behoefte om op het niveau van de theatercommandant – en eventueel op de niveaus direct daaronder, bijvoorbeeld legerkorpsniveau – los te komen van een zekere sjabloonmatigheid door elementen als initiatief en creativiteit een werkelijke inhoud te geven, en om daarbij ook de technologische ontwikkelingen te kunnen toepassen.

Het tactische niveau

Omdat het begrip 'manoeuvreoorlog' dus primair gekoppeld is aan het operationele niveau, is het interessant na te gaan wat de gevolgen van de manoeuvreoorlog voor het tactische niveau zijn. Dit niveau is immers – veel meer dan het operationele niveau – het dagelijkse brood voor de Koninklijke Landmacht.

De tactische doctrine wordt beschreven in LDP, deel 2 met de titel 'Gevechtsoperaties'. De enige plaats waar het woord 'manoeuvreoorlogvoering' voorkomt is in het voorwoord door de BLS. Hij zegt daarin dat de doctrine voor gevechtsoperaties is gestoeld op de beginselen van manoeuvreoorlogvoering en opdrachtgerichte commandovoering. Verder wordt het begrip manoeuvreoorlogvoering in de tactische doctrine opzettelijk door de samenstellers vermeden, om dit begrip te reserveren voor het operationele niveau, waarvoor het ook oorspronkelijk bestemd was. Toch heeft de manoeuvreoorlogvoering gevolgen voor het tactische niveau. Dat wordt voor het optreden tegen een reguliere tegenstander vooral beschreven in hoofdstuk 9, de grondslagen van reguliere gevechtsoperaties.

De gevolgen van de grotere variatiemogelijkheden op het operationele niveau vinden hun weerslag in een deel over beweeglijke oorlogvoering.[5] Voor het tactische optreden wordt daarin aangegeven dat:

5 Landmacht Doctrine Publicatie, deel IIB, punten 0907 t/m 0913.

*in het plan de fysieke vernietiging van de vijandelijke strijdkrachten in meer of mindere mate belangrijk zal zijn. De fysieke vernietiging van alle vijandelijke strijdkrachten is echter zelden of nooit het uiteindelijke doel. Het gaat immers om het verslaan van de vijand door in een combinatie van manoeuvre en vuurkracht de samenhang in zijn optreden zo te verbreken dat hem uiteindelijk de reële mogelijkheden en de bereidheid tot verder vechten ontvallen.*

Beperkte keuzes

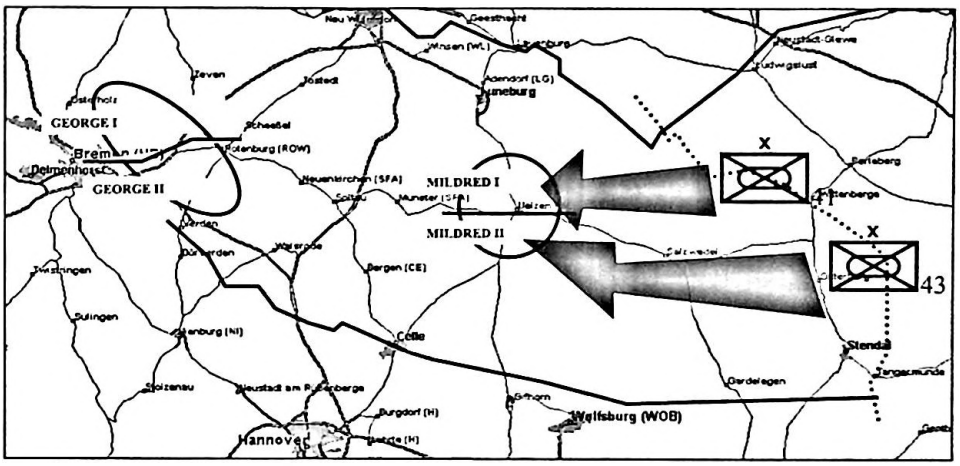
Men kan hieruit de conclusie trekken dat het eerder beschreven spectrum met manoeuvre enerzijds en uitputting anderzijds ook op tactisch niveau van toepassing is, in elk geval voor het tactische niveau waarvoor de LDP-II is geschreven: het formatieniveau. Toch heeft dit spectrum op het tactische niveau een andere dimensie, omdat op dit niveau de keuzemogelijkheden veel sterker beperkt worden. Vooral worden ze beperkt door de keuzes die al op het operationele niveau gemaakt zijn. Maar daarnaast kan de keuze ook beperkt worden door het operatieconcept van de hogere commandant, door de krachtsverhoudingen en/of door de beschikbare eigen middelen.

Dit kan geïllustreerd worden met het eerder aangehaalde voorbeeld van het Duitse offensief in mei 1940 in Noord-Frankrijk. De keuze voor een door manoeuvre gedomineerde operatie via de Ardennen in de richting van Sedan werd gemaakt door het *Oberkommando des Heeres* (OKH) in de vierde *Aufmarschanweisung*:

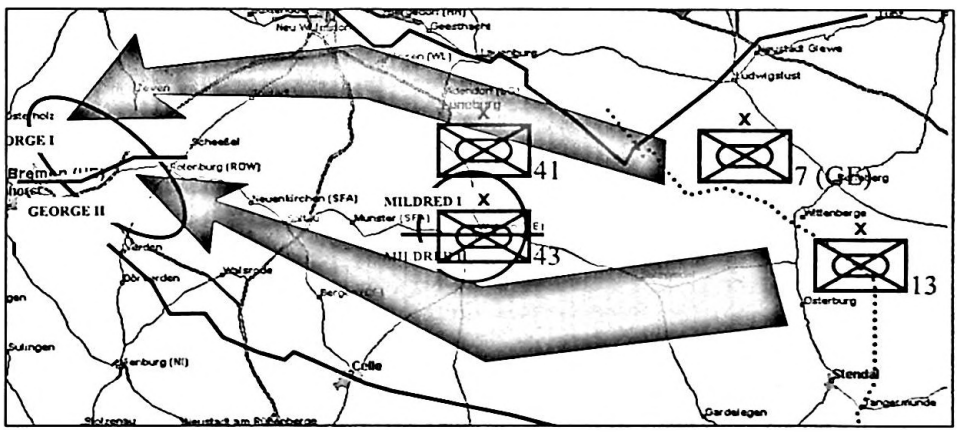
*Der Schwerpunkt des über Belgisch-Luxemburgisches Gebiet zu führenden Angriffs liegt südlich der Linie Lüttich-Charleroi... Die hier angesetzten Kräfte erzwingen den Übergang über die Maas zwischen Dinant und Sedan und öffnen sich den Weg durch die nordfranzösische Grenzverteidigung in Richtung auf den Unterlauf der Somme.*

Het OKH, dat hier de functie van het operationele niveau vervulde, had een zeer groot aantal keuzemogelijkheden tot zijn beschikking om de strategische doelstelling te bereiken. De keuzemogelijkheden van *Heeresgruppe A*, in het zwaartepunt, waren al beperkter. Zij strekten zich uit over groepering, aanvalsassen, zwaartepunt binnen het toegewezen vak, enz. Het zal duidelijk zijn dat naarmate het niveau lager wordt, steeds minder sterk gekozen kan worden voor een door manoeuvre of slijtage gedomineerde optie.

De commandant van I Pantserdivisie, die een bruggenhoofd bij Sedan over de Maas moest vormen, had keuzemogelijkheden binnen zijn aanvalsplan voor zijn groepering, zwaartepunt, aanvalsdoelen, maar hij had niet de keuze of hij manoeuvre of slijtage wilde toepassen.




*Eerste aanvalsdoelen bij de oefening 'Centaur-Animaux' waren bruggenhoofden. Ondanks het streven naar manoeuvre, moeten in bepaalde fasen toch confrontaties worden aangegaan.*

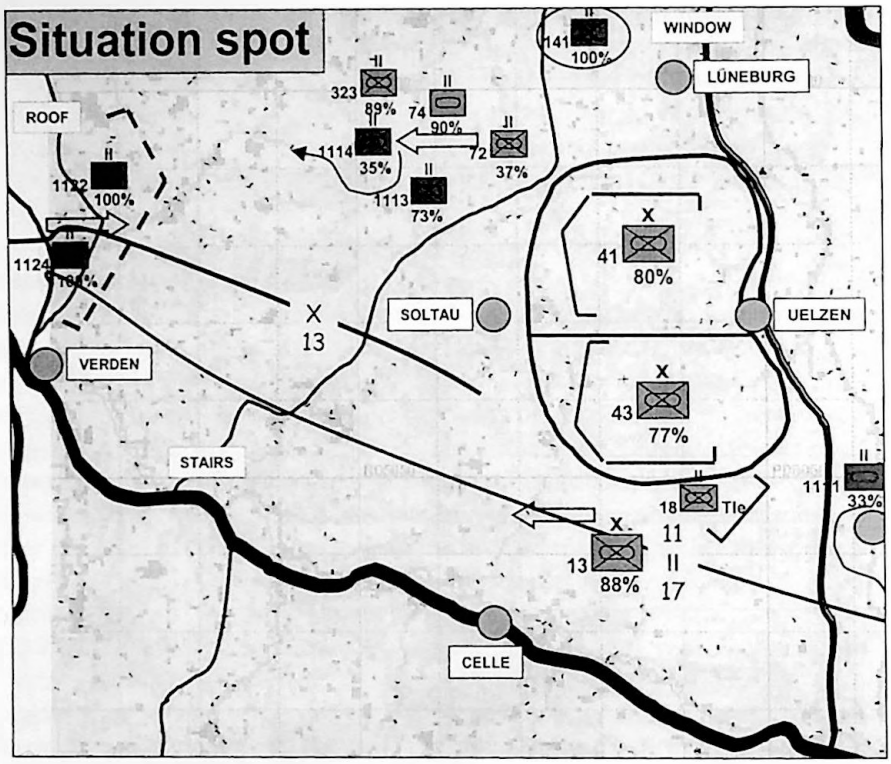



*Een initieel succes kan later, in een tweede fase, zijn eigen dynamiek krijgen, waarbij confrontaties zo veel mogelijk worden vermeden.*

## TOEPASSING VAN DE MANOEUVREOORLOGVOERING

Zoals gezegd, ging de US Army de tweede Golfoorlog in met haar 1982-editie van FM 100-5. In de operatie *Desert Storm* is veel van deze editie en dus van de manoeuvreoorlog terug te vinden. Zo werd in de tweede Golfoorlog op het operationele niveau een bijna zuivere vorm van manoeuvreoorlog toegepast door met 7 (US) Legerkorps de Irakese Republikeinse Garde in de diepte aan te grijpen.

Maar om dit te kunnen doen, moest eerst een inbraak in de vijandelijke verdediging worden gemaakt. Dit geschiedde door 1 (US) Infanteriedivisie, die op een smal front een deel van een Irakese frontlijndivisie geconcentreerd aan-




*Situatie waarin later toch weerstand wordt ondervonden. Om het oogmerk van de divisiecommandanten te bereiken moest toch een confrontatie worden aangegaan.*

viel. 1 (US) Infanteriedivisie had nauwelijks manoeuvreruimte, had aanvalsdoelen op korte afstand en moest door de legerkorpscommandant vastgelegde doorgangen door hindernissengordels maken. Deze Amerikaanse divisie had dus nauwelijks ruimte voor initiatief en creativiteit binnen het operatieconcept van de hogere commandant. Evenzo kon er op het operationele niveau buiten de aan 7 (US) Legerkorps toegewezen sector weinig van de principes van de manoeuvreoorlog worden toegepast. MARCENT (marinierscomponent van *Central Command*) en *Joint Forces Command East* (commando voor een deel van de geallieerde Arabische strijdkrachten), die een misleidingsaanval moesten uitvoeren en Kuwait City als aanvalsdoel hadden, hadden in het operatieconcept nauwelijks speelruimte en dus nauwelijks keuzemogelijkheden.

Ook in de praktijk van de cursussen op diverse opleidingsinstituten van de Koninklijke Landmacht blijkt dat de theorie uit de LDP nog wel te beheersen valt, maar de toepassing tijdens kaartoefeningen of tactische oefeningen zonder troepen blijkt niet altijd mee te vallen. Ondanks de theorie komen cursisten vaak met mogelijke oplossingen, die principieel niet afwijken van oplossingen die voor 1990 werden bedacht. Uiteindelijk doet zich bij de cur-

sisten dan de vraag voor, wat er nu zo essentieel anders is geworden in de 'Militaire Doctrine'.

Oefening

Tijdens de laatste computerondersteunde commandopostoefening *Centaur Animaux*, die 1 Divisie (7 December) voor vier brigadestaven hield, was één van de oefendoelstellingen de toepassing van de manoeuvreoorlogvoering. Tijdens deze oefening werd in een groot divisievak (breedte 80 km, diepte 150 km) het aanvallend gevecht beoefend. Het divisieplan voorzag in een inbraak met twee brigades in het vijandelijke weerstandsgebied, waarna dit succes moest worden uitgebuit door twee volgende brigades, die tot taak hadden het uiteindelijke divisieaanvalsdoel te overmeesteren.

Deze twee volgende brigades traden op over twee gescheiden assen noord en zuid in het divisievak, waarmee tevens een omtrekking van vijandelijke reserves moest worden gerealiseerd. Eén van de elementen uit het operatieconcept van de divisiecommandant was om zo veel mogelijk snelheid te maken, teneinde deze vijandelijke reserves geen gelegenheid te geven zich tegen deze omtrekking te concentreren. Een belangrijke rol was daarvoor ook toebedeeld aan de divisieartillerie, die in het kader van de diepe operatie daaraan moest bijdragen.

Een aantal deelnemers verzuchtte na afloop dat we nu weliswaar een andere 'Militaire Doctrine' hebben, maar dat de problemen van vroeger er niet minder om zijn. De manoeuvreoorlogvoering loste deze problemen niet op. De aflossing door voorwaartse doorschrijding leverde veel coördinatieproblemen en daarmee vertraging op. De gevechtsverkeersleiding na de initiële rivierovergang was aanvankelijk niet in staat de divisieartillerie zodanig te positioneren, dat zij haar diepe operatie kon uitvoeren.

De juiste locatie van de luchtverdedigingsparaplu bleek essentieel te zijn voor de bescherming tegen vijandelijke helikopters en jagers. Maar ook de uitvoering van de manoeuvre was afhankelijk van het daadwerkelijk (tijdelijk) uitschakelen van belangrijke delen van de vijand, dus van de slijtage en uitputting. Zo kon de omtrekkende beweging naar een – naar verwachting – leeg aanvalsdoel, niet geschieden voordat een inbraak in het vijandelijke weerstandsgebied had plaatsgevonden, waarbij de aldaar aanwezige vijand successievelijk uitgeschakeld moest worden.

## HET PERSPECTIEF VAN DE MANOEUVREOORLOG

In een artikel met de titel 'Aandacht voor attrition'[6] vraagt prof. G. Teitler zich af of de aandacht voor *maneuver warfare* niet overdreven is en hij herwaar-

6 Militaire Spectator, jaargang 165 (mei 1996), blz. 200.

deert daarin de *attrition*. Hij laat zien dat het onderscheid vervluchtigt bij een asymmetrisch gebruik en dat in de historie *maneuver* en *attrition* vaak samengingen of soms zelfs een zuivere *attrition* succes had. Zijn conclusie is dat het geen pas geeft *attrition* achteloos ter zijde te schuiven, maar dat deze vechtstijl op historische en actuele gronden volop aandacht verdient en onder bepaalde omstandigheden tot uitstekende resultaten kan leiden. In een eerdere uitgave van de *Militaire Spectator*[7] gaven twee doctrineschrijvers aan dat het begrippen zijn van het operationele niveau en dat de Koninklijke Landmacht heeft gekozen voor een wijze van optreden die op de schaal eerder ergens in de richting van manoeuvre ligt, zonder dat dit overigens een dogma mag worden. Verder brengen zij nuances aan door te stellen:

> *Manoeuvre kan niet zonder attritie, zeker niet op het tactische niveau. Uitmanoeuvreren betekent bijvoorbeeld dat een tegenstander over het algemeen gelijktijdig gebonden moet worden met vuurkracht. Uitmanoeuvreren vereist vaak een inbraak in een vijandelijke verdediging, die gepaard gaat met een vrijwel zuivere vorm van attritie, met het plaatselijk en tijdelijk stelselmatig vernietigen van gevechtskracht van de tegenstander.*

Attritie

In feite zijn in alle voorbeelden die gebruikt wordt om de 'zegeningen' van de manoeuvreoorlog te beschrijven, altijd elementen terug te vinden van attritie. Het is niet alleen zo dat manoeuvreoorlog de uiterste van een schaal is, die in zijn zuivere vorm nooit zal voorkomen. Het is zelfs zo dat elke operatie en elk gevecht elementen van manoeuvre en elementen van attritie in zich zal hebben. De mate waarin zij voorkomen, zal worden bepaald door de bekende factoren van invloed: het operatieconcept van de hogere commandant, het terrein, het optreden van de tegenstander en de beschikbare eigen middelen.

Toch is dit niet nieuw. De aandachtige lezer van de gevechtshandleiding, zowel in de uitgave van 1968 als in die van 1985, zal dit ook hierin terug kunnen vinden. De vraag is dan aan de orde waarom de nieuwe 'Militaire Doctrine' de manoeuvreoorlog, weliswaar met de nodige voorzichtigheid, een leidend beginsel noemt.

Leidend beginsel

Een belangrijke functie van de invoering van het begrip 'manoeuvreoorlog' is in de eerste plaats op alle niveaus los te komen van de oude doctrine van het verdedigend gevecht, waarbij de keuzemogelijkheden op het gevechtsveld door de militair-strategische condities zeer beperkt waren. Het begrip 'manoeuvreoorlog' is vooral de motor om commandanten en stafofficieren op alle

7 Lkol K.A. Gijsbers en maj W.S.M. Calmeijer in Militaire Spectator, jaargang 165 (augustus 1996), blz. 369.

niveaus te stimuleren tot initiatief en creativiteit. Het is immers zeer goed denkbaar dat de nieuwe militair-strategische condities hiervoor de ruimte geven. Daarom is ook het andere kernbegrip uit de nieuwe doctrine, de opdrachtgerichte commandovoering, onlosmakelijk verbonden met manoeuvreoorlogvoering. Deze stijl van commandovoering gaat immers uit van het nemen van initiatief om alle niveaus op de doelstelling van de hogere commandant te realiseren.

Een andere functie van het begrip 'manoeuvreoorlog' is een direct gevolg van de gewijzigde krachtsverhoudingen in het Noord-Atlantische verdragsgebied. Door alle troepenreducties is het voor geen enkele partij meer mogelijk over een breed front een aaneengesloten en sterk vervlochten offensief of defensief te voeren. Dit betekent dat met minder troepen in grotere gebieden moet worden opgetreden. Daarom moeten er keuzes worden gemaakt, vooral op het operationele niveau.

Eén van de mogelijkheden om het risico te beperken, is het nastreven van een hoog tempo. Dit zijn de nieuwe uitdagingen, waarvoor het begrip 'manoeuvreoorlog' een belangrijke functie heeft. Het leidt commandanten en stafofficieren naar het optreden in veel grotere gebieden, over grotere afstanden en met een hoger tempo.

### 'Joint' karakter

Het is belangrijk te realiseren dat manoeuvreoorlog primair een begrip is van het operationele niveau; daar ligt de optimaalste toepassingsmogelijkheid. Het begrip krijgt daarmee ook per definitie een *joint* karakter, waarin de integratie van het optreden op de grond en in de lucht moet worden bereikt. Om hieraan in een planningsproces inhoud te kunnen geven, zijn er voor dit niveau ook een aantal specifieke planningsinstrumenten ontwikkeld, zoals aangrijpingspunt, mijlpalen, operatielijnen, culminatiepunt, enzovoort.[8] Discussies over campagnes en grote operaties, de verschijningsvormen van het operationele niveau, moeten dan ook met behulp van dit soort planningsinstrumenten gevoerd worden.

Toepassing van een optreden dat tendeert naar manoeuvreoorlog heeft echter ook consequenties voor het tactische niveau, alleen al in tijd en ruimte. Het is misschien geen manoeuvreoorlog, maar het is wel een veel beweeglijker optreden dan voorheen, ook in grotere tijd- en ruimtedimensies en mogelijk ook met meer ruimte voor initiatief en creativiteit.

Discussies over gevechten en gevechtsacties moeten zich dan ook niet uitdrukken in de termen van het operationele niveau, maar in het geijkte tactische begrippenkader, zoals beweeglijkheid, zwaartepunt, kerntaken vinden,

8 Landmacht Doctrine Publicatie, deel I, punten 0426 t/m 0436.

binden en slaan, het operationele raamwerk, enzovoort. Zeker op het tactische niveau is het gebruik van manoeuvre niet gelijk aan manoeuvreoorlogvoering. Manoeuvre is immers het ter volbrenging van de opdracht inzetten van troepen op het gevechtsveld door verplaatsing van die troepen in combinatie met vuurkracht, teneinde een voordelige positie op de tegenstander te bewerkstelligen. Manoeuvreoorlogvoering is abstracter van aard en heeft een ruimere betekenis; de tactische manoeuvre maakt er (wezenlijk) deel van uit.

Overigens vindt het gedachtegoed van de 'manoeuvreoorlog' ook zijn weerslag in de doctrine voor vredesoperaties. Alhoewel er zelden sprake is van 'oorlog' kan een aantal elementen uit het manoeuvredenken, zoals indirecte benadering, tempo, mentaal uitmanoeuvreren, ook bij vredesondersteunende operaties worden toegepast. De LDP-III 'Vredesoperaties' reikt deze elementen aan, zonder ze direct in verband te brengen met manoeuvreoorlog.

## CONCLUSIE

In dit artikel is het begrip 'manoeuvreoorlog' in perspectief geplaatst. Vanuit de historie is het een vorm van optreden die al heel lang bestaat en als zodanig ook al lang erkend wordt. Toch heeft het begrip in het laatste decennium een belangrijkere betekenis gekregen dan omstreeks het hoogtepunt van de Koude Oorlog. Het militaire denken – en doctrine is de formele uitdrukking van het militaire denken – heeft het begrip 'manoeuvreoorlog' primair nodig als een zichtbare en stimulerende mijlpaal, die helpt een antwoord te geven op de uitdagingen van de nieuwe tijd.

Daarnaast is het begrip 'manoeuvreoorlog' vooral een methodisch begrip om inhoud te geven aan het denken over campagnes en grote operaties op het operationele niveau. Ten slotte moet het begrip 'manoeuvreoorlog' richting geven aan het militaire denken op tactisch niveau. Het moet de commandanten en stafofficieren stimuleren tot initiatief en creativiteit, en het moet hen helpen inhoud te geven aan de veranderde tijd- en ruimtefactoren en het hogere tempo dat van hen verlangd wordt. Alleen wanneer hieraan op het tactische niveau voldaan kan worden, is het mogelijk op het operationele niveau de beginselen van de manoeuvreoorlog zoveel mogelijk toe te passen.

# De nieuwe Leidraad Commandovoering

## Een introductie

*J.G.M. Hoppenreijs - luitenant-kolonel der artillerie*
*N.W. Tak - luitenant-kolonel der cavalerie*

*It is sad to remember that when anyone has fairly mastered the art of command, the necessity for that art usually expires – either through atermination of the war or through the advanced age of the commander.*
*(General Patton)*

### INLEIDING

Sinds het begin van de jaren negentig zorgde een niet aflatende stroom van reducties en reorganisaties ervoor, dat het opereren met eenheden boven het niveau van bataljon minder aandacht kreeg dan voorheen. Ook de introductie van een nieuwe manier van vredesbedrijfsvoering beïnvloedde de aandacht voor de operationele kwaliteit in negatieve zin. Bovendien nam de Koninklijke Landmacht steeds meer deel aan vredesoperaties met eenheden tot bataljonsgrootte in internationaal verband. Daarbij is het operationele commando over de multinationale troepenmacht vrijwel altijd in handen van een niet-Nederlandse militair.

De tijd lijkt nu rijp voor een herwaardering van de *core business*: het operationeel optreden. Om de kennis van de commandovoering ook op de hogere niveaus weer scherp op het netvlies te brengen en deze aan te passen aan de eisen van de huidige tijd, brengt de KL een nieuwe Leidraad Commandovoering uit. Deze leidraad is één van de afgeleide publicaties van de Landmacht Doctrine. Net als de reeds bestaande publicaties, is ook de Leidraad Commandovoering bedoeld om het denken over militaire operaties te stimuleren en te structureren. Daarnaast is het ook een praktische handleiding voor de dienst in staven.

Dit artikel is geschreven om de introductie van deze leidraad te begeleiden en om inzicht te geven in de achtergronden van de totstandkoming ervan. Allereerst beschrijven we hoe de Leidraad Commandovoering tot stand is gekomen. Daarna volgt een korte beschrijving van de belangrijkste onderwerpen uit de

leidraad. Daarin komen ook enkele verschillen aan de orde met de voorganger van de Leidraad Commandovoering – de Commandovoeringshandleiding (VS 2-1390) uit 1990 – en de interimversie van het operationele besluitvormingsproces uit oktober 1996.

## TOTSTANDKOMING

Een werkgroep bestaande uit functionarissen uit diverse ressorts, uit de Landmachtstaf en docenten van het Instituut Defensie Leergangen (IDL) hebben geruime tijd aan de ontwikkeling van een nieuwe leidraad gewerkt. In zijn functie als kenniscentrum commandovoering van de KL, heeft het IDL een sleutelpositie vervuld bij het ontwikkelen van alle onderdelen van de leidraad.

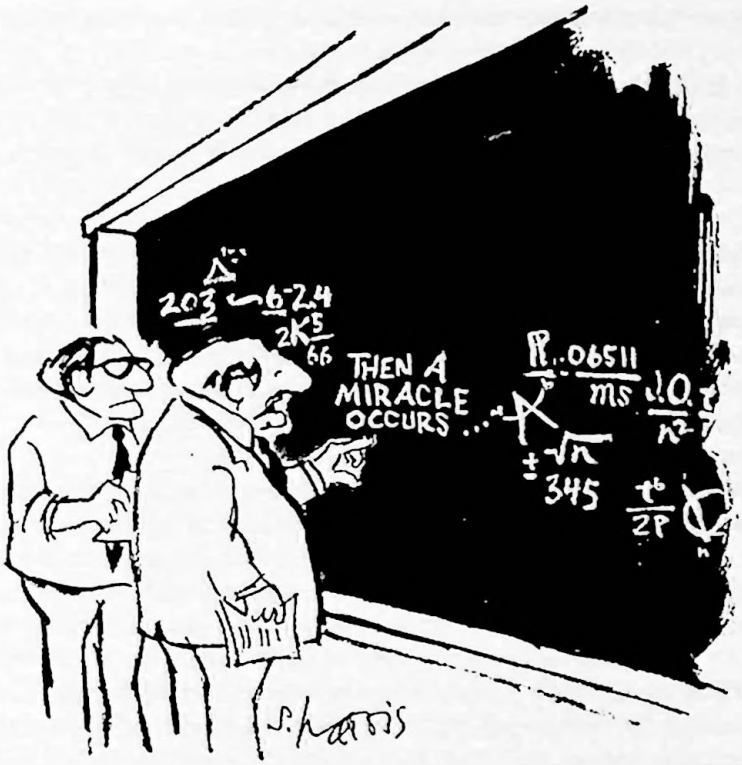
Zo werden diverse hoofdstukken op bruikbaarheid getest gedurende enkele cursussen Voortgezette Militaire Vorming, Stafdienst en Hogere Militaire Vorming. Daarnaast werd de conceptversie van de leidraad beproefd tijdens oefeningen van de brigadestaven en de divisiestaf in de periode van januari tot april 2000.

De werkgroep die belast was met het schrijven van de leidraad kreeg een aantal richtlijnen mee. Ten eerste moest de leidraad een operationeel besluitvormingsproces beschrijven dat flexibel kon worden toegepast. Om inhoud te kunnen geven aan de uitgangspunten van de Landmacht Doctrine Publicatie (LDP-1) moesten commandanten hun besluitvormingsproces kunnen aanpassen aan de situatie waarin ze zich bevonden. Het mechanische karakter dat het proces in de oude Commandovoeringshandleiding had gekregen, diende te worden vermeden.

Ten tweede moest het proces geschikt zijn voor alle soorten operaties. VS 2-1390 was immers geschreven met het oog op een defensief op de Noord-Duitse Laagvlakte, uitgevoerd door een kader-militieleger. Het nieuwe besluitvormingsproces moest voorzien in de behoefte van een beroepsleger dat allerlei gevechts- en vredesoperaties kon uitvoeren.

Ten derde moest het aansluiten op het besluitvormingsproces dat binnen de NAVO wordt gehanteerd en op de processen van de Duitse, Engelse en Amerikaanse landstrijdkrachten. Door de internationale omgeving waarin eenheden van de KL nu en in de toekomst optreden, is interoperabiliteit een dwingende eis geworden en is een doctrinaire *Alleingang* uit den boze.

Op basis van deze richtlijnen kon het operationele besluitvormingsproces (OBP) van de KL overigens ook goed aansluiten bij het rationele besluitvormingsproces dat de basis vormt van de vredesbedrijfsvoering. Omdat de vakgroep management van het IDL dit rationele besluitvormingsproces doceert, werd daarmee bovendien voor cursisten van Stafdienst en Voortgezette Militaire Vorming het verband tussen de twee besluitvormingsprocessen duidelijker en de opleiding aan het IDL consistenter.




"I think you should be more explicit here in step two."

COMMANDOVOERING

Commandovoering is één van de functies van militair optreden en omvat het leiden en besturen van een militaire organisatie opdat haar doelstellingen kunnen worden gerealiseerd. Juist die *doelstellingen* spelen bij commandovoering een belangrijke rol. Omdat de doelstellingen van eenheden van de Koninklijke Landmacht in de afgelopen 185 jaar aan veel wijzigingen onderhevig zijn geweest, wordt in de leidraad een historisch perspectief gegeven van commandovoering.

Uit deze beschouwing blijkt dat de begrippen centraal en decentraal een belangrijke rol spelen in commandovoering door de decennia heen.

Verder verklaart het de kenmerken die onze huidige commandovoering en doctrine typeren. Het historisch perspectief kan echter ook dienen als achtergrond voor de discussie over de mogelijkheden en beperkingen die commandovoerings- en informatievoorzieningssystemen kunnen spelen in de commandovoering.

In de LDP-1 en 2 komen de begrippen 'manoeuvreoorlogvoering' en 'opdrachtgerichte commandovoering' voor. Om een indruk te geven van de manier waarop deze aan de orde komen, volgen hierna enkele citaten uit de diverse boeken.

De LDP-1 stelt dat de wens om hoge verliezen te voorkomen en aan te sturen op een snelle beslissing, 'de keuze tussen uitputtingsoorlogvoering en manoeuvreoorlogvoering steeds meer doet tenderen naar de laatste'.[1] 'Beweeglijkheid' is daarom ook opgenomen als grondbeginsel van gevechtsoperaties[2] en de LDP-2 wijst op 'beweeglijke oorlogvoering' in het kader van gevechtsoperaties.[3] De LDP-1 en 2 lichten goed toe wat deze *manoeuvrist approach* kenmerkt en hoe daaraan invulling kan worden gegeven.

> *The manoeuvrist approach is defined as an approach to operations in which shattering the enemy's overall cohesion and will to fight is paramount. It calls for an attitude of mind in which doing the unexpected, using initiative and seeking originality is combined with a ruthless determination to succeed. The principles and thought process that underpin the theory of manoeuvre warfare are equally applicable to Operations Other Than War. This is because the successful application of the manoeuvrist approach inspires a particular attitude of mind and a method of analysis that is relevant to any circumstances involving the use of military force to resolve conflict.*
>
> *(Design for Military Operations*
> *The British Military Doctrine)*

Het begrip 'opdrachtgerichte commandovoering' staat ook in de LDP beschreven. De LDP-1 noemt de vijf onderdelen waaruit dit begrip bestaat.[4]

Een commandant:

- geeft zijn bevelen op een manier die verzekert dat zijn ondergeschikten zijn oogmerk, hun eigen opdracht en de context van die opdracht begrijpen;
- geeft zijn ondergeschikten te kennen welke doelstellingen ze moeten bereiken en waarom dat noodzakelijk is;
- wijst zijn ondergeschikten voldoende en geschikte middelen toe om hun opdracht uit te voeren;
- laat zijn ondergeschikten vrij in de manier waarop zij hun opdracht willen uitvoeren en
- geeft zijn ondergeschikten tijdens de uitvoering slechts de noodzakelijke aanwijzingen, wanneer het succes van het optreden in geding is.

1 LDP-1, blz. 75-76.
2 LDP-1, blz. 87.
3 LDP-2, blz. 145-149.
4 LDP-1: blz. 109-110.

Daarnaast beschrijven de LDP-1 en 2 enkele beginselen die in acht moeten worden genomen voor een succesvolle toepassing van opdrachtgerichte commandovoering.[5] Decentralisatie, eenheid van commandovoering, wederzijds vertrouwen en begrip, en ten slotte tijdige en effectieve besluitvorming vormen het raamwerk waarbinnen opdrachtgerichte commandovoering tot stand kan komen.

Sinds het verschijnen van de LDP-1 is meer en meer het inzicht gegroeid dat manoeuvreoorlogvoering en opdrachtgerichte commandovoering fundamentele begrippen zijn in onze doctrine. Daarom beschrijft de Leidraad Commandovoering het verband tussen deze twee kernbegrippen en commandovoering nóg explicieter dan de doctrinepublicaties.

Bovendien beschrijft de leidraad welke voorwaarden zijn verbonden aan de toepassing van opdrachtgerichte commandovoering. Daardoor vormen deze twee begrippen in feite het doek van de vlag waarop de drie elementen van commandovoering gedrukt staan.

## DE COMMANDANT

In zijn leidinggevende rol moet de commandant een goede balans vinden tussen de relatie met zijn staf enerzijds, en de relatie met zijn ondercommandanten anderzijds. De staf mag nooit een buffer gaan vormen tussen hem en zijn ondercommandanten.

Er is een verschil tussen leiderschap – met daaraan gekoppeld de kwaliteitseisen die de LDP-1 aan een commandant stelt – en leidinggeven: het vertoonde gedrag. In theorie is het mogelijk dat iemand die slechts in beperkte mate over de in de LDP genoemde kwaliteiten beschikt, wel degelijk effectief kan leidinggeven. Een uitgebreide beschouwing van de rol van de commandant en de wijze waarop hij effectief kan samenwerken met zijn meerderen, zijn staf en zijn ondergeschikten, vindt u in de leidraad.

## BESLUITVORMING

*In mei 1940 wist de commandant van de Duitse 7e Pantserdivisie, generaal Rommel, dat het voor de Legergroep A van het allergrootste belang was dat hij zo snel mogelijk de Maas zou overschrijden. Op het moment dat zijn voorste eenheden vastliepen, maakte hij daarom gebruik van de aanvalvakken van nevendivisies om voortgang te verzekeren. Daarbij week hij dus af van gebruikelijke procedures in het belang van de oogmerken van de hogere niveaus.*

5 LDP-1, blz. 110-113 en LDP-2, blz. 42-45.

Commandovoering bestaat uit de elementen leidinggeven, besluitvorming en bevelvoering. Alle drie de elementen komen uitvoerig aan de orde in de leidraad. Binnen het element besluitvorming zien we een belangrijk verschil tussen het OBP en de oude beoordeling van de toestand (BVT). Het betreft hier vooral het werken met een *oogmerk*. Doordat commandanten rekening houden met de oogmerken van hun twee naasthogere commandanten wordt de eenheid van inspanning gegarandeerd, *zonder* dat nodig is voor te schrijven *hoe* commandanten hun opdracht moeten uitvoeren.

Het geeft commandanten een kader waarbinnen zij zelfstandig kunnen opereren en kunnen reageren op de (onvermijdelijke) onverwachte situaties die ontstaan door onvoorziene omstandigheden (frictie) of door verrassingen van de zijde van de tegenstander. Het stelt hem ook in staat kansen te benutten die zich onverwacht voordoen, zonder dat hij toestemming moet vragen om die kans te benutten.

Het werken met oogmerken is hecht verbonden aan opdrachtgerichte commandovoering als fundament voor commandovoering. Simpel uitgedrukt leidt het gebruik van oogmerken ertoe dat commandanten aangeven *wat* er bereikt

"But technology has created an information explosion — everyone *does* have to talk at once."

moet worden, zonder daarbij het *hoe* aan te geven. De nadruk in deze laatste zin ligt op het woord 'simpel', want commandanten moeten ervoor waken dat deze veelgehoorde uitdrukking uitmondt in een soort passiviteit waarbij ze niet nagaan in hoeverre hun gegeven opdrachten reëel en haalbaar zijn.

Zoals een commandant twee niveaus hoger moet meedenken, moet hij ook twee niveaus lager meedenken. De kunst is dit te doen zonder bemoeienis met de uitvoering van een opdacht.

De LDP-I beschrijft het oogmerk van de commandant (*commander's intent*) als:

> *een bondige omschrijving van het hogere doel ('purpose') van zijn campagne, de gewenste resultaten en de wijze waarop deze resultaten bijdragen aan het bereiken van de strategische eindsituatie.*[6]

Het is van belang te beseffen dat deze definitie bedoeld is voor het operationele niveau van militair optreden, dat belast is met het ontwerpen en leiden van *joint* campagnes en grote operaties om een militair strategische doelstelling te bereiken.[7] Op het operationele niveau is deze definitie bruikbaar omdat de politieke leiding duidelijk voor ogen moet hebben welke eindsituatie zij met de inzet van het militaire instrument wil bereiken.

Effect

> *(...) the original political objects can greatly alter during the course of the war and may finally change entirely since they are influenced by events and their possible consequences.*
>
> *(Carl von Clausewitz, 'On War'. Princeton: Princeton University Press, 1976)*

De eerder genoemde versie van het OBP had deze definitie min of meer overgenomen. Deze leidraad is echter geschreven voor het tactische niveau. Op dat niveau is het veel moeilijker om te spreken van een eindsituatie. Wat voor het ene niveau de eindsituatie is, kan voor het hogere niveau de uitgangssituatie zijn.

Bovendien zijn conflicten dynamische processen die altijd een bepaalde mate van onvoorspelbaarheid in zich hebben. Dit gegeven valt moeilijk te rijmen met de voorspelbaarheid die een eindsituatie impliceert.

Hoe riskant het gebruik van het concept 'eindsituatie' ook op strategisch niveau is, blijkt goed uit het laatste conflict tussen de Federale Republiek Joegoslavië en de NAVO over Kosovo: een democratisch, multi-etnisch en autonoom Kosovo, binnen de grenzen van de Federale Republiek Joegoslavië, is niet

6 LDP-I, blz. 64.
7 LDP-I, blz. 58.

bereikt en ligt ook nog niet in het verschiet.[8] Daarom is het oogmerk – in afwijking van de vorige versie van het OBP (1996) – nu gedefinieerd als het *effect* dat een commandant wil bereiken met zijn operatie. Het vaststellen van het eigen oogmerk vindt ook later in het OBP plaats.

Daar waar in het OBP uit 1996 het oogmerk reeds tijdens de analyse van de opdracht plaatsvond, gebeurt dat nu in een later stadium bij de formulering van de eigen mogelijkheden. Daardoor is het mogelijk om onafhankelijk van – maar wel in lijn met – het oogmerk van de hogere commandanten een oogmerk voor de eigen operatie vast te stellen.

### Flexibiliteit

De flexibiliteit van het OBP komt tot uitdrukking in het gegeven dat het niet verboden is om zaken die in een latere stap van het OBP formeel aan de orde komen, reeds in een eerdere stap te beschouwen en andersom.

Zo hebben commandanten die voor de zoveelste keer naar een stafkaart kijken, niet altijd een oleaat hindernissen nodig om op basis van een eerste indruk al in grote lijnen de (on)mogelijkheden van een bepaald gebied te onderkennen. Zij hebben immers door ervaring het zogenaamde 'smoel op het terrein'. Dit mag echter geen excuus vormen om helemaal geen analyse te maken en het gehele proces dan maar achterwege te laten! Als er *iets* is dat commandanten in *alle* gevallen moeten doen, dan is dat een grondige analyse van de opdracht.

### Tijd, ruimte en gevechtskracht

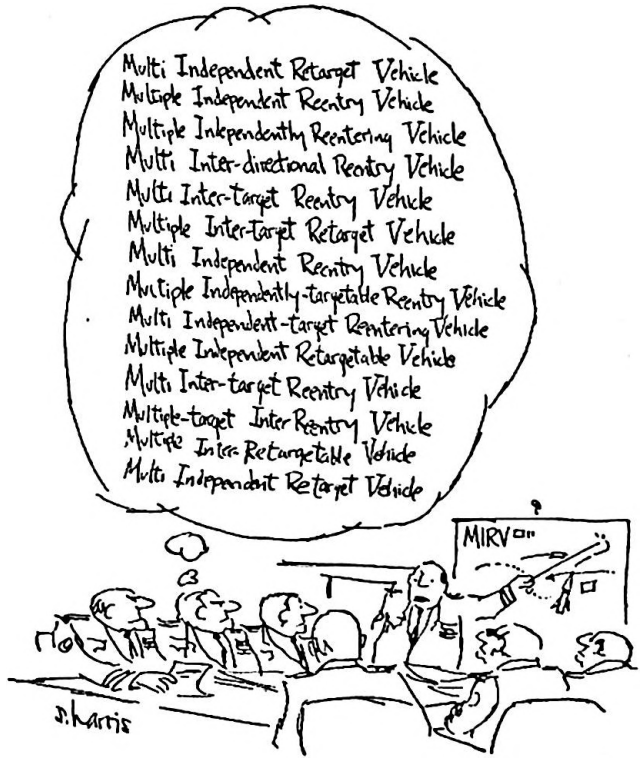
Tijd, ruimte en gevechtskracht zijn essentieel voor elke operatie en komen een aantal keren aan de orde. In de eerste plaats bij de analyse van de opdracht, waarbij van de opgedragen en afgeleide deeltaken de tijd- en ruimtefactoren bekeken moeten worden. Ten tweede bij de inlichtingenvoorbereiding van de operatie (IVO) waarbij inzichtelijk wordt gemaakt waar, wanneer en met welke middelen de vijand kan optreden. In de derde plaats bij het beschouwen van de eigen middelen, wanneer de beschikbaarheid van eenheden in tijd en ruimte relevant is. De operatieanalyse belicht ten slotte tijd, ruimte en gevechtskracht in onderlinge samenhang.

## BESLUITVORMING EN BEVELVOERING

### Instrumenten ter ondersteuning

In de leidraad wordt een aantal concrete instrumenten aangeboden dat de commandovoering kan ondersteunen: het driekolommenmodel, het beslissingsondersteunend oleaat en de synchronisatiematrix. Deze instrumenten zijn in

8 Rob de Wijk, *Pyrrus in Kosovo* (Amsterdam: Mets en Schilt, 2000), blz. 17.




separate bijlagen van de leidraad toegelicht en er wordt een uitgewerkt voorbeeld gegeven.

Bij het driekolommenmodel gaat het om een manier van logisch redeneren die leidinggevenden helpt bij het interpreteren van oogmerken en operatieconcepten van hun hogere commandanten en ze dwingt deze om te zetten in concrete zaken als taken, beperkingen en kritieke informatiebehoeften.

Het beslissingsondersteunend oleaat is een grafische weergave van de belangrijkste facetten uit het OBP en kan helpen voorkomen dat beslissingen over de inzet van eenheden te laat of te vroeg worden genomen. Zo wordt de kans kleiner dat bijvoorbeeld de tegenaanval een slag in de lucht wordt of een valkuil voor eigen eenheden.

Als laatste is er de synchronisatiematrix. Dit is een grafische weergave van de planning en coördinatie van de vele activiteiten die binnen een militaire operatie moeten plaatsvinden.

*De synchronisatiematrix lijkt voor velen op een soort spoorboekje dat tijdens de operatie moet worden gevolgd. Men stelt wel eens dat dit onrealistisch is en dat zelfs de NS zich niet aan haar eigen dienstregeling kan houden. Laat staan dat een militaire operatie volgens een dergelijke rege-*

*ling kan verlopen. Natuurlijk is die waarschuwing terecht, maar hoe zouden we weten hoe we van A naar B moeten reizen zonder enig inzicht in vertrektijden, routes en overstapplaatsen? Commandanten maken tenslotte ook een operatieplan, terwijl ze beseffen dat de uiteindelijke uitvoering van de operatie zal afwijken. Toch getroosten ze zich de moeite een plan te maken omdat ze dan in ieder geval weten waarvan ze moeten afwijken en welke opties er in een bepaalde fase openstaan.*

Tijdens oefeningen bleek dat staven in de KL het gebruik van de aangeboden instrumenten als moeilijk ervaren. Dit is verklaarbaar, omdat de instrumenten nooit zijn behandeld tijdens carrièreopleidingen en omdat niet voor een ieder direct duidelijk is hoe deze instrumenten invulling moeten krijgen en hoe ze het best kunnen worden gebruikt binnen een staf. Hier ligt in de toekomst een belangrijke taak voor de opleidingsinstituten van de KL die het onderwerp besluitvorming en bevelvoering doceren.

Naast het normale OBP is er ook een verkort besluitvormingsproces, het OTVOEM. Deze letters staan voor Opdracht, Terrein en weer, Vijand, Overige groeperingen en aspecten, Eigen middelen en eigen Mogelijkheden. Commandanten kunnen deze procedure toepassen wanneer ze besluiten moeten nemen onder tijdsdruk.

De essentie van het OTVOEM is dat er, ondanks alle vermeende tijdsdruk, toch structuur blijft zitten in de besluitvorming van commandanten en hun staf. Dit geldt voor alle niveaus in de KL. Het voorkomt dat commandanten die niet weten wat ze moeten doen, dan maar gaan doen wat ze weten. Iedereen moet zich bezighouden met de problemen van zijn eigen niveau en zich niet vergrijpen aan het oplossen van de problemen van zijn ondergeschikten. Het gebruik van het OTVOEM voorkomt dat een commandant gaat aangeven 'wat' en vooral 'hoe' zijn ondergeschikten hun opdrachten moeten uitvoeren, waardoor hun vrijheid van handelen verloren gaat.

## BEVELVOERING

Al zijn de elementen leidinggeven en besluitvorming nóg zo belangrijk, het uiteindelijke resultaat moet bevelvoering zijn. Naast het gedrag van de commandant is dit de andere waarneembare output van commandovoering. Daarom besteedt de leidraad aandacht aan de praktische invulling van opdrachtgerichte commandovoering. Als bevelen geen goed inzicht geven in de oogmerken van hogere commandanten of in het operatieconcept van de hogere eenheid, kan vrijheid van handelen meer nadelen dan voordelen opleveren. En als de opdrachten aan ondergeschikten geen doelstelling bevatten, is de samenhang van het eigen operatieconcept ook niet gegarandeerd.

Aanvankelijk was de werkgroep huiverig voor het opnemen in de leidraad van uitputtende bijlagen die allerlei onderwerpen tot in de kleinste details beschrijven. De neiging van mensen om zaken letterlijk te interpreteren en tot dogma te verheffen, is immers bekend.

Om twee redenen is dit uiteindelijk toch gedaan. Ten eerste vervalt de Commandovoeringshandleiding (vs 2-1390) bij het verschijnen van de Leidraad Commandovoering. Er komt in de toekomst geen handboek Commandovoering dat allerlei aspecten uit de leidraad nog eens in detail uitwerkt. Dit zou betekenen dat alle nog steeds actuele en uitgewerkte modellen, overzichten en onderwerpen uit het vs 2-1390, voor de toekomst verloren zouden gaan.

Ten tweede stelt ons veelvuldig optreden in internationaal verband eisen aan standaardisatie, iets waarover binnen de NAVO afspraken zijn gemaakt. Deze afspraken moeten wij zeker nakomen en dus ergens vastleggen. Daarom is uiteindelijk toch besloten om veel bijlagen in de leidraad op te nemen, waarin al deze afspraken vastgelegd zijn en waarin vele onderwerpen meer in detail zijn uitgewerkt.

## ONDERSTEUNING VAN DE COMMANDOVOERING

De commandovoeringsondersteuning beschrijft de rol en de positie van de mensen en middelen die een commandant ten dienste staan om hem in zijn commandovoering te ondersteunen. De staf, commandoposten, liaison en commandovoerings- en informatievoorzieningssystemen helpen commandanten de enorme hoeveelheid informatie te verkrijgen en te verwerken. De commandant zelf speelt daarin wel de centrale rol.

### Informatietechnologie

Informatietechnologie speelt een steeds belangrijker rol bij de ondersteuning van commandovoering. Systemen als *Heeresführungsinformationssystem für die rechnergestützte Operationsführung* in Stäben (HEROS), het *Integrated Staff and Information System* (ISIS) en het *Battlefield Management System* (BMS) hebben hun intrede in de KL gedaan of zullen dit op korte termijn doen.

De almaar toenemende capaciteit van dergelijke systemen om informatie te verwerken en hun onderlinge koppeling, maken het mogelijk om eenheden een gemeenschappelijk beeld van de situatie te geven. Onder ideale omstandigheden benadert dit beeld de werkelijkheid (*real time* of *near real time*). Dit stelt commandanten in staat om zaken als de analyse van factoren van invloed en de bevelvoering sneller uit te voeren, waardoor het operationele tempo hoger kan worden.

### Overvloed aan informatie

Ondanks de mogelijkheden die informatiesystemen de militaire organisatie bieden, wijst de leidraad ook op de mogelijke gevaren die het gebruik met zich

meebrengt. Zo is er het gevaar van *information overload*, het verschijnsel dat commandanten en staven door een teveel aan informatie moeilijk of geen juiste prioriteiten meer kunnen stellen.

Verder moeten leidinggevenden voortdurend beseffen dat het beeld dat informatiesystemen hen geven slechts een beeld is van de werkelijkheid, en dan vaak ook nog van de werkelijkheid van een paar uur geleden. Als laatste is er het gevaar van de *twenty thousand mile screw driver* ofwel micromanagement. Videobeelden vanuit Bosnië geven de kijker in Den Haag nog geen inzicht in de situatie ter plaatse.

### Eenheid

Om eenheid van opvatting te krijgen bij alle militairen en burgers die zich met commandovoering bezighouden en om de professionaliteit te waarborgen is in de leidraad een uitgebreide begrippen-, woorden- en afkortingenlijst opgenomen.

## TOT SLOT

De Leidraad Commandovoering is slechts één van vele KL-publicaties. Het risico is groot dat veel militairen deze leidraad tussen allerlei andere boeken in de kast zullen zetten. Het is ook mogelijk dat, zoals één van de cursisten op het IDL grapte, het boek gebruikt zal worden om het videokanon op de juiste hoogte af te stellen. Om dat te voorkomen stelde hij voor het boek een driehoekig formaat te geven.

Maar het mag duidelijk zijn dat de begrippen manoeuvreoorlogvoering, opdrachtgerichte commandovoering, leidinggeven, besluitvorming en bevelvoering geen professionele invulling zullen krijgen als KL-militairen ze zich niet eigen maken.

En dat laatste kan alleen door op alle niveaus invulling te geven aan deze begrippen, erover te discussiëren en door veel te oefenen op de kaart en met of zonder troepen in het terrein. Maar niet alleen personeel van het legerkorpsressort moet geoefend worden; ook dat van de andere ressorts en staven moet deelgenoot worden van de eenheid van opvatting die manoeuvreoorlogvoering en opdrachtgerichte commandovoering vereisen.

In de Beleidsvisie Leidinggeven definieert de bevelhebber leidinggeven als volgt:

> *het bewust beïnvloeden van het gedrag van anderen om met volledige eigen inzet gezamenlijk het gestelde doel te bereiken.*

Luitenant-kolonel Heijster gaf in het augustusnummer 2000 van de *Militaire Spectator* een duidelijke uitleg van hetgeen van een leidinggevende vereist wordt om *het gestelde doel* te bereiken. Namelijk: kennis en inzicht in het operationeel besluitvormingsproces, in velerlei planningsvaardigheden, in managementtechnieken en in opdrachtgerichte commandovoering. De Leidraad Commandovoering geeft u de *tools* om concreet invulling te geven aan leidinggeven.

# Nieuwe generatie gevechtsvliegtuigen voor de Koninklijke Luchtmacht

## Wat wordt de opvolger van de F-16?

*G.E. Welmer – majoor van de Koninklijke Luchtmacht**

### INLEIDING

Het luchtwapen speelt een belangrijke rol bij moderne militaire operaties, waarbij eenheden van verschillende krijgsmachtdelen en/of landen in toenemende mate gezamenlijk optreden. Het luchtwapen is snel en flexibel in te zetten, waarbij een (politieke) aanwezigheid kan worden gerealiseerd met een relatief beperkt risico voor verliezen van mens en materieel. Het verkrijgen en handhaven van luchtoverwicht is noodzakelijk om de strijdkrachten van de eigen coalitie en civiel personeel te beschermen en zoveel mogelijk vrijheid van handelen te geven.

In de Defensienota is gesteld dat, gezien de verscheidenheid van risico's en dreigingen, ons land in staat moet zijn een bijdrage te leveren aan uiteenlopende operaties voor de bescherming van het NAVO-gebied en voor vredeshandhaving en crisisbeheersing daarbuiten. Bij inzet kan behalve *peacekeeping*- en *peace-enforcing*-operaties ook worden gedacht aan (politieke) aanwezigheid in het gebied. Buiten de grenzen van het koninkrijk zal Nederland zijn krijgsmacht alleen inzetten in internationale verbanden. De Kosovocrisis is een goed voorbeeld van de wijze waarop het luchtwapen succesvol kan worden ingezet.

Met de *mid-life update* (MLU) van het F-16-jachtvliegtuig beschikt Nederland over een wapensysteem dat goed is toegesneden op de hoge eisen inzake snelle inzetbaarheid, mobiliteit, flexibiliteit en internationale inpasbaarheid die aan moderne wapensystemen moeten worden gesteld. In 1979 vloog de eerste van 213 F-16-jachtvliegtuigen die aan de Koninklijke Luchtmacht zijn afgeleverd. Destijds werd voorzien dat het F-16 wapensysteem rond de eeuwwisse-

* De auteur is als officier elektrotechniek geplaatst bij DMKLU/MPV en maakt deel uit van de projectgroep Vervanging F-16.

ling het einde van zijn operationele levensduur zou bereiken. Begin jaren negentig is onderzoek verricht naar de vervanging van de F-16 vanaf 2000, alsmede naar de mogelijkheden om de levensduur van het toestel te verlengen. Op grond van operationele en met name (financieel-)technische redenen bleek dat verlenging de beste optie was. Dankzij een grondige *mid-life update*, die inmiddels voor ongeveer de helft is afgerond, is de operationele levensduur gewaarborgd totdat rond 2010 voor de oudste toestellen het einde van de technische levensduur nadert.

Dit artikel beoogt, in vogelvlucht, inzicht te verschaffen in het proces dat moet leiden tot de invulling van de behoefte voor de vervanging vanaf 2010 van het hoofdwapensysteem van de Koninklijke Luchtmacht. Voorts volgt een beschouwing van zes kandidaten die een rol spelen in de huidige fase van het vervangingsproces.[1]

## ONTWIKKELING EN INTRODUCTIE VAN EEN VLIEGTUIG

De ervaring heeft geleerd dat de ontwikkeling en de introductie van een nieuw type vliegtuig tien tot vijftien jaar vergt. In het verleden ontwikkelde de algehele technologie zich dermate snel, dat bij de introductie van een bepaald type zijn opvolger al weer in de steigers stond. Ingrijpende prestatieverbeteringen en aanpassingen waren zo omvangrijk dat zij veelal alleen konden worden uitgevoerd op vervolgseries of compleet nieuwe (typen) vliegtuigen. Het groeipotentieel was beperkt, zodat zowel de operationele als de technische levensduur van een vliegtuig relatief kort waren.

Met de komst van de F-16, in 1979, heeft de luchtmacht destijds de beschikking gekregen over een platform dat zo veel groeipotentieel bevatte, dat het met voortdurende modificaties aan de operationele en technische eisen kon worden aangepast. De F-16 is ook het eerste wapenplatform waarbij het zowel operationeel, technisch als economisch verantwoord was om door middel van een MLU-programma de geplande periode van gebruik te verlengen.

Als de huidige tijdlijnen gehandhaafd worden dan zal de laatste F-16 rond 2025 uit de vaart worden genomen. Het platform heeft dan ruim veertig jaar dienst gedaan. Deze trend van langere levensduur van platforms zet zich voort. De kans dat het toekomstige platform tot ver in de volgende eeuw de ruggengraat van de luchtmacht zal vormen is erg groot.

1 Deze beschouwing beperkt zich tot gegevens van vliegtuigprogramma's die zijn verkregen uit open bronnen, zoals boekwerken, tijdschriften, internet, et cetera. Gezien de tijdsplanning van de projectgroep Vervanging F-16 en de fase waarin het project zich na 22 oktober 1999 bevindt, is dit artikel afgesloten op 30 september 1999.

Het is evident dat de keuze waar de luchtmacht nu voor staat van strategisch belang is en dat de consequenties daarvan verregaand zijn. Hoewel het tijdpad nog niet precies bekend is, is de besluitvorming op politiek en militair niveau erop gericht dat de opvolger van de F-16 vanaf 2010 operationeel wordt. In de volgende paragraaf zal worden ingegaan op het verloop van het keuzeproces van de behoefte aan een hoogwaardig hoofdwapensysteem, tot de verwerving ervan. Aanwijzingen voor de informatievoorziening tussen de departementen, kabinet en Kamer spelen bij het vervangingsproces een grote rol en hebben als doel dat tijdig een goed afgewogen besluit kan worden genomen.

## HET DEFENSIE MATERIEELKEUZE PROCES (DMP)

### Procedures

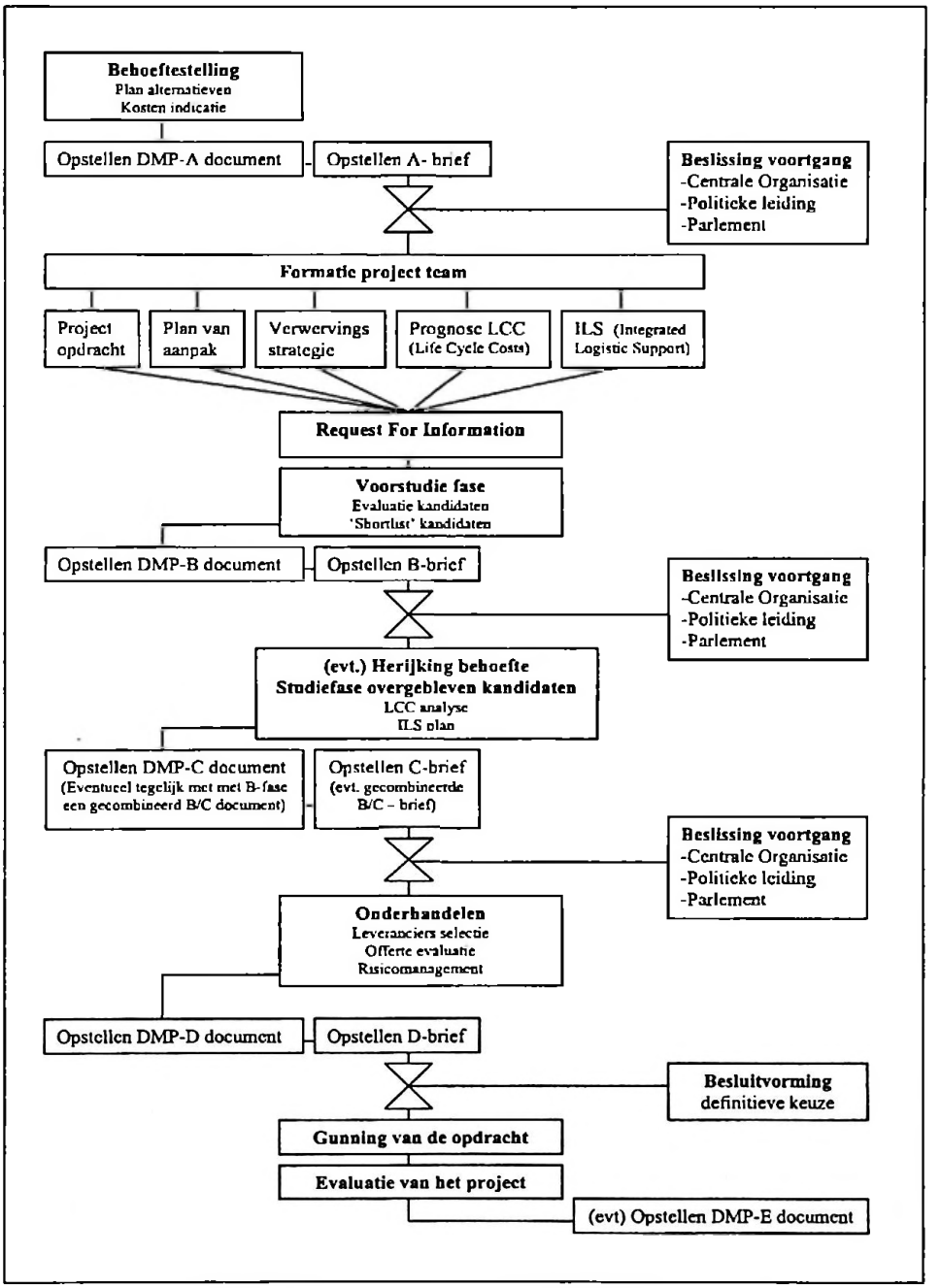
Overheidsinstanties zijn voor het proces van behoeftestelling, verwerving, instandhouding en afstoting van artikelen, zaken en diensten aan zeer uitgebreide regelgeving onderworpen. Hoe groter de politieke consequenties, de financiële omvang en reikwijdte, des te groter de complexiteit van het proces. De krijgsmacht heeft het proces tot invulling van behoeften, de verwerving, de instandhouding en de afstoting van (grotere) middelen omschreven in het Defensie Materieelkeuze Proces (DMP).[2] Hierin zijn meerdere (meet)momenten gedefinieerd om het krijgsmachtdeel, de (centrale) defensieorganisatie, het parlement en de regering te informeren en desgewenst besluiten te vragen voor de start en/of voortgang van een project.

De gefaseerde procesgang beoogt een goede beheersing van de besluitvorming zeker te stellen. De besluitvorming is zodanig ingericht dat alle belanghebbenden op snelle, tijdige en volledige wijze inzicht krijgen in de achtergronden, het tijdschema en de onderlinge samenhang van te nemen en al genomen beslissingen.

Elke fase uit de DMP-procesgang wordt vastgelegd in zelfdragende documenten, corresponderend met behoeftestelling (A-document), voorstudie (B-document), studie (C-document) en verwervingsvoorbereiding (D-document). De noodzaak tot een evaluatierapport (E-document) wordt ingegeven door de financiële omvang of complexiteit van het project. Zie schema van de procesgang op de volgende bladzijde.

Een project met een beperkte financiële omvang kan worden gemandateerd. Projecten met een omvang van meer dan 100 miljoen gulden worden niet gemandateerd. Een project als vervanging F-16 valt gezien zijn aard en financiële omvang in de categorie 'mega-projecten'. Het krijgsmachtdeel dat het initiatief

2 Het Defensie Materieelkeuze Proces is vastgelegd in: Besluit Staatsecretaris van Defensie M96011712 van 23 september 1996.




*Het DMP is een samenhangende reeks activiteiten met als doel te voorzien in een behoefte. In de gefaseerde procesgang is een viertal beslismomenten opgenomen over de voortgang van het project.*

tot het project heeft genomen blijft, ongeacht de mandatering, verantwoordelijk voor het opstellen van de genoemde documenten.

Na instemming met het behoeftestellingsdocument (DMP-A-document) wordt het parlement met een brief geïnformeerd. Als eventueel overleg daarover is afgerond machtigt de chef defensiestaf (CDS) het krijgsmachtdeel de volgende fase uit te voeren. De directeur-generaal materieel (DGM) is verantwoordelijk voor het opstellen van de brieven als afronding van de overige fasen van het DMP. Na afronding van het overleg met het parlement wordt, met inachtneming van eventuele nadere aanwijzingen, toestemming verkregen voor het begin van de volgende fase van het project. Op basis van een uitvoerig DMP-A-document van de Koninklijke Luchtmacht, heeft de staatssecretaris van Defensie op 9 april 1999 de Tweede Kamer per brief geïnformeerd over de behoefte aan vervanging van de F-16 vanaf 2010. De Vaste Kamercommissie van Defensie heeft op 15 april 1999 kennis genomen van deze behoefte, waarmee voor de KLu een begin kon worden gemaakt met de volgende projectfase: de gecombineerde DMP-B/C-fase.

Het doel van de DMP-B/C-fase is, door het verkrijgen van gedetailleerde informatie over potentiële kandidaten, een zorgvuldige besluitvorming voor te bereiden over het type, het tijdstip van beslissen, het te verwerven aantal en de vraag of er al dan niet moet worden deelgenomen aan de ontwikkeling van een nieuw vliegtuig. Daarbij dient een analyse van de levensduurkosten te worden uitgevoerd. De reden voor een gecombineerde B/C-fase kan worden gevonden in de tijdlijnen en beslismomenten.

Voor één van de kandidaten, de JSF, ligt een belangrijk beslismoment over de mogelijke Nederlandse deelname aan de ontwikkeling, in het voorjaar van 2001. Teneinde dan een goed onderbouwde keuze te kunnen maken, moet de B/C-fase in de zomer van 2000 worden afgerond.

### INBRENG VAN DE NEDERLANDSE INDUSTRIE?

Het beleid van de Nederlandse overheid in een materieelverwervingsproces van enige omvang is gericht op maximale inschakeling van Nederlandse industrieën als hoofdaannemer of als leverancier van subsystemen. De DGM publiceert daartoe jaarlijks een materieelprojectenoverzicht (MPO) en voert interdepartementaal overleg met andere ministeries. In samenwerking met het ministerie van Economische Zaken en de Stichting Nederlandse Industriële Inschakeling Defensieopdrachten (NIID) wordt vastgesteld welke projecten in aanmerking komen voor opname in het MPO. De stichting NIID informeert geïnteresseerde Nederlandse bedrijven over de afzonderlijke projecten. Het resultaat van dit proces wordt verwerkt in brieven aan het parlement.

Vanzelfsprekend zijn met megaprojecten, bij investeringen met een totaal volume vanaf een miljard gulden, grote belangen gemoeid voor de nationale industrie en de onderzoeksinstellingen, en is er potentieel sprake van verregaande internationale samenwerking. Zij vragen als zodanig bijzondere politieke, ambtelijke en industriële aandacht.

Teneinde de mogelijkheden van internationale samenwerking en directe participatie van de nationale industrie en onderzoeksinstellingen optimaal te benutten, is bij megaprojecten een vroegtijdige oriëntatie van belang. Door deze oriëntatie te laten plaatsvinden in de fase die ligt vóór de operationele behoeftestelling, kan reeds in een vroegtijdig stadium worden bezien in hoeverre kwalitatieve en kwantitatieve eisen en vervangingsschema's op elkaar kunnen worden afgestemd. De mate van invloed die daarbij kan worden aangewend, is groter dan wanneer deze oriëntatie plaatsvindt in latere fasen. Deze afstemming vindt enerzijds plaats tussen Defensie en de overige departementen, en anderzijds tussen de overheid en de Nederlandse industrieën.

Om de kans op succes voor de industrieën te vergroten, worden de krachten veelal gebundeld via overlegorganen en strategische samenwerkingsverbanden van branchegerelateerde bedrijven. Het radarproject, van Hollandse Signaal Apparaten, voor de nieuwe fregatten voor de Koninklijke Marine, is een voorbeeld van de betrokkenheid van de Nederlandse overheid bij het ontwikkeltraject en die van de Nederlandse industrie bij het ontwikkelproces.

### NEDERLANDS LUCHTVAARTCLUSTER

Na het faillissement van Fokker heeft het ministerie van Economische Zaken een onderzoek laten uitvoeren naar de wijze waarop de nog overgebleven delen van het Nederlandse luchtvaartcluster het beste konden worden ondersteund, opdat de luchtvaartindustriesector voor Nederland op de lange termijn behouden kan blijven. Uitkomst van dit onderzoek gedaan door Booz, Allen & Hamilton (BAH) was dat Nederlandse bedrijven zich het beste kunnen aansluiten bij grote (nog) op te starten projecten. De toegevoegde waarde voor de Nederlandse bedrijven (op de lange termijn) moet worden gezocht in het toevoegen van (hoogwaardige) technische kennis en in mindere mate op het productieproces op zich. Deelname zou zich daarbij dus moeten richten op (eventueel risicodragend) *co-development* in plaats van het *build-to-print* principe. Door BAH werd geadviseerd het civiele Airbus A3XX-project en het militaire *Joint Strike Fighter* (JSF) programma hiervoor in beschouwing te nemen.

Het ministerie van Economische Zaken heeft in samenwerking met het ministerie van Defensie een subsidiefonds van respectievelijk maximaal 320 en 150 miljoen gulden ter beschikking gesteld. Nederlandse bedrijven die onderzoek of werkzaamheden verrichten die in het verlengde liggen van een

van bovengenoemde projecten, of acties die de bedrijven in een dusdanige positie manoeuvreren dat zij in 'de markt' komen en/of blijven, kunnen een beroep doen op deze subsidieregeling. Onlangs is het subsidiefonds ten behoeve van de JSF door het ministerie van Economische Zaken verhoogd van 30 tot 180 miljoen gulden.

### EEN INDUSTRIEEL PLATFORM

De Nederlandse bedrijven en kenniscentra die binnen hun werkterrein militaire luchtvaart (gerelateerde) activiteiten ontplooien, hebben besloten hun krachten te bundelen in een industrieel platform dat specifiek is georiënteerd op de militaire luchtvaart. Zij wil zich in afstemming met het ministerie van Defensie oriënteren op de mogelijkheden van industriële participatie bij de opvolging van het F-16-jachtvliegtuig. Op 10 februari 1997 is hiertoe het *Netherlands Industrial Fighter Aircraft Replacement Program* (NIFARP) opgericht. Het NIFARP staat open voor alle in Nederland gevestigde defensie (gerelateerde) ondernemingen die een in Nederland toegevoegde waarde hebben bij het ontwerpen, produceren en instandhouden van gevechtsvliegtuigen of onderdelen daarvoor. Het NIID maakt deel uit van het NIFARP en verzorgt het secretariaat.

### PRODUCTALTERNATIEVEN

Zoals vermeld, bevindt de KLU zich nu in de (voor-)studiefase van het DMP, de zogenaamde gecombineerde B/C-fase. Het doel van deze fase is, door het verkrijgen van gedetailleerde informatie over productalternatieven, een zorgvuldige besluitvorming voor te bereiden over het type, het tijdstip van beslissen en de te verwerven aantallen jachtvliegtuigen. Op 3 juni 1999 heeft de Koninklijke Luchtmacht het *Request For Information* (RFI) voor de vervanging van de F-16 verstuurd. Hierna volgt een beschrijving (in alfabetische volgorde) van de zes kandidaten:

- Advanced F-16 (LMTAS);
- F/A-18 E/F (Boeing);
- Gripen (SAAB);
- JSF;
- Rafale (Dassault) en
- Typhoon (Eurofighter).

### ADVANCED F-16

De F-16 staat algemeen bekend als het succesvolste westerse gevechtsvliegtuig van de laatste decennia. In totaal zijn meer dan vierduizend toestellen van dit

*Een 'artist impression' van de F-16 Block 60*

type geproduceerd. Het toestel is ontwikkeld tijdens de *lightweight fighter competition*, die door de Amerikaans luchtmacht in 1972 werd uitgeschreven. Twee firma's traden daarvoor in het strijdperk: General Dynamics, met de YF-16 en Northrop, met de YF-17. De inzet was niet alleen een grote order van de USAF voor een licht *multi-role* gevechtsvliegtuig naast de F-15, maar ook een order voor vier Europese landen.[3] Zoals bekend is de keuze op de F-16 gevallen. Via gezamenlijk opgezette productielijnen in de VS en in de vier Europese landen werden bijna 1750 stuks van de F-16A/B geproduceerd.

De aërodynamische prestaties van deze eenmotorige jager met een startgewicht[4] van zestien ton en een wapenlast van 5,5 ton zijn nu – dertig jaar later – nog altijd indrukwekkend. De USAF bleef het toestel periodiek verbeteren en neemt nog altijd F-16's af. Het betreft de laatste van een serie van 1400 F-16C/D's. Sinds 1992 is dit de F-16 Block 50/52. Kenmerkende aanpassingen waren een toenemend aantal nieuwe boordsystemen en mogelijkheden voor moderne bewapening. Een nadeel is dat als gevolg van deze aanpassingen het startgewicht is toegenomen tot twintig ton. Omdat het motorvermogen niet navenant is toegenomen, is de wendbaarheid van de F-16C/D geringer dan die van de F-16A/B.

De *mid-life update* van de F-16A/B is in feite een modernisering van de cockpit, computers, radar- en het bewapeningssyteem tot op het niveau van de Block 50/52.

Noorwegen evalueert thans ter vervanging van de F-5, de F-16 Block 50N, hetgeen een aangepaste versie is van de F-16 Block 50, met onder meer een nieuwe

3 De vier deelnemende landen in het project waren Denemarken, Noorwegen, Nederland en België.
4 De term startgewicht omschrijft het maximale gewicht van het vliegtuig tijdens de start. Het is een manier om de zwaarteklasse van (jacht)vliegtuigen te vergelijken.

*electronically scanned array* radar, nieuwe elektro-optische sensoren en link-16 datacommunicatie.

De Advanced F-16, ook wel aangeduid als Block-60, is gebaseerd op een uitvoering die is aangeboden aan de Verenigde Arabische Emiraten, waarbij het zou gaan om tachtig toestellen. Deze F-16 zal eveneens worden uitgerust met de nieuwe radar en elektro-optische sensoren. Dankzij een extra brandstoftank bovenop de romp zal het bereik met dertig procent toenemen.

Voor de voortstuwing zal een aangepaste Pratt & Whitney F-100 of een aangepaste General Electric F-110 zorgdragen. Het maximale startgewicht zal met al deze modificaties oplopen tot 21,8 ton.

### F/A-18 E/F

Ondanks het feit dat de YF-17 van Northrop het in 1975 heeft moeten afleggen tegen de F-16, bleek al snel dat er een toekomst was weggelegd voor dit toestel. De Amerikaanse marine besloot dit ontwerp door McDonnell-Douglas verder te laten ontwikkelen tot een *multi-role* gevechtsvliegtuig met een maximaal startgewicht van vijfentwintig ton. Juist door het tweemotorige concept, een sterker landingsgestel en wat extra groeipotentieel, bleek het tot F/A-18 Hornet omgedoopte toestel voor de Amerikaanse marine en het marinecorps beter geschikt dan de F-16.

*Een prototype F-18 E*

Tussen 1980 en 1996 nam Amerika meer dan duizend van deze toestellen in de versies F/A-18 A/B en C/D in gebruik. Tevens wist de fabrikant, vaak in concurrentie met de F-16, exportorders te bemachtigen in Canada, Australië, Finland, Zwitserland, Koeweit, Maleisië en Spanje.

Toen in 1991 de ontwikkeling van de GD/MDC A-12, een nieuw *stealthy* aanvalsvliegtuig voor de Amerikaanse marine, werd stopgezet, kreeg McDonnell-Douglas de opdracht om vanuit de F/A-18 een nieuw interim-gevechtsvliegtuig te ontwikkelen. Met een ontwikkelingsbudget van 10 miljard gulden is de F/A-18E/F Super Hornet ontwikkeld.

Eind 1995 vloog deze voor het eerst, en de Amerikaanse marine wilde vanaf 2001 duizend stuks in dienst nemen. Na de *Quadrennial Defense Review* in

1997 is de behoefte verlaagd tot een minimale afname van 548 stuks (en een maximum van 785 stuks).

Hoewel de F/A-18E/F uiterlijk sterk lijkt op zijn voorgangers is er in feite sprake van een geheel nieuw toestel. Met een startgewicht van dertig ton, grotere afmetingen (25 procent meer vleugeloppervlakte), een nieuwe radar en 35 procent sterkere motoren zijn de prestaties aanzienlijk verbeterd. Ook is in het ontwerp aandacht besteed aan het verbeteren van de *stealth*[5] eigenschappen, dat wil zeggen aan het verminderen van het radarreflecterend oppervlak (*Radar Frequency Low Observability*, RFLO).

## GRIPEN

Sedert de Tweede Wereldoorlog heeft het neutrale Zweden in eigen land gevechtsvliegtuigen ontwikkeld en geproduceerd. De Saab-fabriek bouwde vele honderden J-29 Tunnan, J-32 Draken, en AJ-37 Viggen vliegtuigen van eigen fabrikaat. De laatste jaren is in toenemende mate sprake van in licentie gebouwde Engelse of Amerikaanse motoren, uitrusting en bewapening. In 1980 begon de ontwikkeling van een licht *multi-role* gevechtsvliegtuig ter vervanging van de Dragens en de Viggens.

*Een JAS-39 Gripen van de Zweedse luchtmacht*

Een industrieel consortium van JAS met Saab-Scania, Ericsson, Volvo en FFV heeft vervolgens de opdracht gekregen om de JAS-39 Gripen te ontwikkelen.

De eenmotorige Gripen maakte in 1988 zijn eerste vlucht, en na een uitvoerig testprogramma begon men in 1996 met de aflevering van 204 toestellen aan de Zweedse luchtmacht.

5 'Stealth' is een begrip dat ook bekend is als Low Observability (LO). Het gaat hierbij niet alleen om de detecteerbaarheid door radarinstallaties, maar ook om visuele, radio-, (diep) infrarood- en geluidsdetectie. Dit geldt zowel in passieve zin (gezien worden door aanstraling) als in actieve zin (door te zenden de aanwezigheid prijsgeven). Stealth is een belangrijk criterium bij het ontwerpen van moderne vliegtuigen.

Met een startgewicht van dertien ton is de Gripen lichter dan de Nederlandse MLU F-16, die een startgewicht van ongeveer twintig ton heeft. Het toestel heeft net als de F-16 een *fly-by-wire* besturingssysteem, waarbij de traditionele horizontale staartvlakken bij de Gripen zijn vervangen door zogenaamde *canards*. Deze zijn vóór de in deltavorm uitgevoerde hoofdvleugel geplaatst. In de vleugel- en rompconstructie is op grote schaal (zo'n dertig procent) gebruik gemaakt van versterkte koolstofvezels. De operationele uitrusting van de Gripen is in veel opzichten vergelijkbaar met de MLU F-16, maar de Gripen heeft minder ophangpunten voor bewapening. De firma Ericsson, onder andere verantwoordelijk voor de radar, heeft sinds 1994 een *Active Electically Scanned Phased Array* (AERA) radar in ontwikkeling, die in 2007 productierijp moet zijn.

Voorts zijn er plannen om de Gripen te moderniseren met onder meer een nieuwe, krachtigere motor, modernere bewapeningsuitrusting en communicatiemiddelen. Over de tijdslijnen en financiering van deze ontwikkelingen is publiekelijk weinig bekend.

Het JAS-consortium, dat sinds 1995 nauw samenwerkt met British Aerospace, richt de marketing voornamelijk op landen in Midden-Europa, Azië, Zuid-Amerika en Zuid-Afrika. Het eerste exportsucces is behaald met de verkoop van negen *dual-seat* Gripens (en een optie van negentien *single-seat*) aan Zuid-Afrika. Verder is met de Hongaarse vliegtuigindustrie een verregaande samenwerkingsovereenkomst gesloten voor het geval de keuze van Hongarije op de Gripen valt.

## JSF

In 1993 besloot de regering-Clinton om voor drie kostbare ontwikkelingsprogramma's voor gevechtsvliegtuigen ten behoeve van de luchtmacht, te onderzoeken of marine en mariniers konden worden samengevoegd. Er kwam een studie naar *Joint Advance Strike Technology* (JAST) om te bezien of al de toekomstige vliegtuigeisen konden worden verenigd in één enkel, modulair op te zetten ontwerp. In de loop van 1996 werd duidelijk dat deze benadering veelbelovend was en werd de aanduiding JAST verlaten en sprak men van de *Joint Strike Fighter* (JSF). Voor de Amerikaanse luchtmacht gaat het om een *multirole* eenmotorig gevechtsvliegtuig met een startgewicht van zeventien à achttien ton, ter vervanging van de F-16 en de A-10. Deze wordt aangeduid als de *Conventional Take-off and Landing* (CTOL) versie.

Voor het Amerikaanse marinecorps gaat het om een soortgelijk vliegtuig, maar dan om een versie met liftvermogen, om te voorzien in de *Short-Take-off and Vertical Landing* (STOVL)-behoefte, ter vervanging van de F-18 en (Sea)Harriers. Voor de Amerikaanse marine gaat het om een zwaardere versie van de JSF voor het opereren vanaf vliegdekschepen tegen doelen op grotere afstand, de *Carrier-based Version* (CV). Gelet op de behoefte van het Verenigd Koninkrijk aan

*Een 'artist impression' van de Lockheed Martin versie van de JSF X-35*

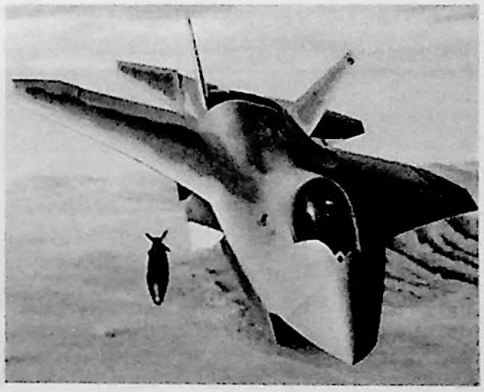
een STOVL-vliegtuig voor vervanging van de (Sea)Harriers van de marine, besloot het VK om deel te nemen aan de *Concept Demonstrator Phase* (CDP) van het JSF-project.

In november 1996 werden aan Lockheed-Martin en Boeing twee contracten verstrekt voor de bouw van elk twee zogeheten *Concept Demonstrator Aircraft* (CDA), met als doel de aërodynamische vliegeigenschappen en de haalbaarheid van de modulaire aanpak van drie typen vliegtuig vanuit één basisontwerp aan te tonen.

Met Pratt & Whitney is een contract gesloten voor de ontwikkeling van een aangepaste F119-motor, die wordt gebruikt in de F-22. Daarnaast heeft concurrent General-Electric een contract gekregen om vanuit de F120-motor een alternatieve motor voor de JSF te ontwikkelen.

## Kostenbeheersing

In vergelijking met andere Amerikaanse vliegtuigprojecten uit het verleden is kostenbeheersing bij het JSF-programma van bijzonder groot belang. Bij het begin van de CDA-fase zijn, in 1994, als zeer stringente richtlijnen voor de drie



*Een 'artist impression' van de Boeing-versie van de JSF X-32*

varianten de volgende *fly-away-prices* vastgesteld: voor de CTOL (luchtmachtversie) 28 miljoen dollar, voor de STOVL 30 à 35 miljoen en voor de CV 31 à 38 miljoen dollar. Het uiteindelijke *Joint Operational Requirements Document* (JORD) is eind 1999 definitief vastgesteld, na een zorgvuldige afweging van de gevolgen van de operationele wensen en eisen op de stuksprijs.

Vliegtests

De grootste aandacht is nu gericht op de bouw van de CDA-vliegtuigen, de X-32-varianten van Boeing en de X-35-varianten van Lockheed-Martin. In de loop van 2000 beginnen de vliegtests en zullen beide bedrijven worden gevraagd offertes op tafel leggen voor de keuze wie de verdere ontwikkeling gaat doen tot een echt gevechtsvliegtuig. De *Engineering and Manufacturing Development* (EMD) fase begint volgens de planning in april 2001. Voor de gehele EMD-fase is een ontwikkelbudget voorzien van 19 miljard dollar.

Aflevering van het eerste productievliegtuig is voorzien in 2008. Op dit moment wordt uitgegaan van een planmatige behoefte aan ongeveer drieduizend JSF-toestellen, voor de Amerikaanse luchtmacht en de marine, het marinecorps en de Britse strijdkrachten. Hierbij is nog geen rekening gehouden met behoeften van andere landen, zoals Canada, Denemarken, Israël, Italië en Noorwegen.

## RAFALE

Voortbordurend op het gezamenlijke Tornadoproject onderkenden de Britse, Duitse en Italiaanse luchtmacht aan het eind van de jaren zeventig de behoefte aan een wendbaar luchtverdedigingjachtvliegtuig, dat medio jaren negentig operationeel zou moeten zijn. Frankrijk en Spanje werden in het opstellen van de stafeisen betrokken. In december 1983 werden de vijf landen het eens over de belangrijkste karakteristieken van een tweemotorige *European Fighter Aircraft* (EFA). De Franse regering was in 1985 van mening dat het belang van de Franse industrie onvoldoende gewaarborgd was. Zij besloot zich terug te trekken uit het EFA-project en een eigen Dassault-Rafale te ontwikkelen.

*Een Dassault Rafale van de Franse luchtmacht*

In 1985 presenteerde de firma Dassault, huisleverancier van de Mirage-gevechtsvliegtuigen, een *technology demonstrator* onder de naam *Avion de Combat Futur* (ACF). Dit toestel werd het prototype Rafale A van het Franse ontwikkelingsprogramma dat als basis diende ter vervanging van alle bestaande gevechtsvliegtuigen. Voor de Franse luchtmacht is de Rafale C voorzien en voor de marine de Rafale M.

Het ontwikkelingsprogramma gaat uit van een *multi-role* gevechtsvliegtuig. Het startgewicht bedraagt éénentwintig ton en de Rafale dankt zijn grote wendbaarheid aan de deltavleugel en *canards* in combinatie met het *fly-by-wire* besturingssysteem.

Sinds 1991 bevindt het Rafale-programma zich in de test- en evaluatiefase. De ontwikkelingskosten zijn inmiddels tot circa 20 miljard gulden opgelopen. De eerste van naar verwachting zestig Rafale's voor de marine worden in 2001 afgeleverd; de levering aan de luchtmacht begint in 2003. Tot nu toe heeft de Franse regering geen grote series besteld en is er, om diverse redenen, vertraging opgetreden. Tot op heden is nog geen exportsucces geboekt. In Noorwegen en de Verenigde Arabische Emiraten moest de Rafale het in de voorrondes van het selectieproces afleggen tegen de andere kandidaten.

### (EUROFIGHTER) TYPHOON

Zoals gezegd, is de (Eurofighter) *Typhoon* een 'doorontwikkeling' van het EFA-project. Na de namen Jäger-90, Eurofighter-2000 en Eurofighter-Typhoon draagt het project, in de exportmarkt, nu de naam Typhoon. De vier overgebleven landen uit het EFA-project: Duitsland, Engeland, Italië en Spanje, sloten in 1988 na drie jaar onderhandelen een contract met de gezamenlijke industriële consortia voor de ontwikkeling van het vliegtuig, de EJ200-motor en de ECR90-radar.

De financiële bijdrage werd gebaseerd op de door elk land af te nemen aantallen vliegtuigen. De volgende industriële werkverdeling werd doorgevoerd. Duitsland en Engeland droegen ieder 33 procent bij, Italië 21 procent en Spanje 13 procent. De ontwikkelingskosten zijn in de loop der jaren tot bijna 30 miljard gulden opgelopen. Als gevolg van de veranderde politieke situatie in Europa en het verminderen van de defensiebudgetten werd de initiële behoefte opnieuw overwogen. De gezamenlijke behoefte van de vier landen werd verlaagd van 765 naar 620 stuks.

In maart 1994 ging het eerste van zeven prototypes in de lucht. De grote wendbaarheid en andere, voor de luchtverdedigingstaak belangrijke, vliegprestaties dankt het drieëntwintig ton zware vliegtuig aan het tweemotorenconcept, de grote deltavleugel, de aan de vliegtuigneus bevestigde *canards* en het *fly-by-wire* besturingssysteem. Onder de vleugel en de romp bevinden zich


*Een prototype van de Typhoon, genomen in de tijd dat het project nog de naam Eurofighter-2000 droeg*

dertien bevestigingspunten voor bewapening en brandstoftanks. In het ontwerp is de nodige aandacht geschonken aan het reduceren van de *radar cross-section* voor het verminderen van de detecteerbaarheid van het vliegtuig door radarinstallaties, maar van echte *stealth* is geen sprake.

In Duitsland zullen honderdveertig Typhoons worden aangeschaft ter vervanging van het F-4 luchtverdedigingsjachtvliegtuig. Vanaf 2012 zal met de levering van veertig stuks, in een *multi-role* uitvoering, een begin worden gemaakt met de vervanging van de Tornado. In Engeland vervangt de Typhoon in eerste instantie het Tornado F-3 luchtverdedigingsjachtvliegtuig en vervolgens de Jaguar-jagerbommenwerper.

Hoewel Griekenland een intentieverklaring heeft getekend, hoopt Eurofighter als eerste exportsucces een opdracht van Noorwegen voor de levering van twintig tot dertig toestellen in de wacht te slepen. Noorwegen evalueert op dit moment de offertes van de F-16 Block 50N en de Typhoon en zal naar verwachting in het begin van dit jaar een definitieve keuze maken.

## TOT BESLUIT

Na deze beschouwing van de zes kandidaten kan inderdaad worden gesteld dat de ontwikkeling van een nieuw gevechtsvliegtuig zeer veel geld en tijd vergt. Vanaf de formulering van de stafeisen duurt het zeker tien tot vijftien jaar voordat een nieuw toestel productierijp is. Alleen bij projecten met een initieel productievolume van grotere omvang staan de ontwikkelkosten in redelijke verhouding tot de kale stuksprijs. Voor een economisch verantwoorde productie lijkt er een soort kritische ondergrens te zijn van zo'n zeshonderd stuks. Wanneer bij de ontwikkeling veel bekende technologie wordt gebruikt of bij een 'doorontwikkeling' van een bestaand model zijn de projectkosten aanzienlijk lager. Het moge duidelijk zijn dat het groeipotentieel van het initiële ontwerp richtinggevend is voor het maximaal haalbare.

Samenvattend kan worden gesteld dat de keuze waar de Nederlandse overheid voor staat inzake de vervanging van het F-16-jachtvliegtuig geen eenvoudige is.

De financiële omvang is zo groot dat compensatie in de traditionele vorm niet aan de orde is. Het opzetten van een aparte assemblagelijn, voor de productie van alleen de eigen toestellen, brengt aanzienlijke meerkosten met zich mee en voegt geen substantiële kennis en waarde toe aan de Nederlandse industrie (rapport BAH).

Volgens het ministerie van Economische Zaken ligt de toegevoegde waarde voor de Nederlandse industrie, op de lange termijn, dan ook meer in het (mede) ontwerpen en ontwikkelen alsmede het produceren van (sub)systemen voor alle te bouwen toestellen.

De Nederlandse politiek is van mening dat een significante luchtvaartindustrie alleen behouden kan blijven als zij deze actief ondersteunt.

Participatiemogelijkheden op deze schaal doen zich alleen nog bij het JSF-project voor. Dat de wil er is, blijkt uit het creëren van de subsidieregeling, en uit het succes ervan blijkt de betrokkenheid van de industrie.

Het ondersteunen van de industrie in één bepaalde richting wil niet zeggen dat het ontwikkelde product ook per definitie moet worden gekocht. Het resultaat van de DMP-B/C-fase moet voor de Koninklijke Luchtmacht en Defensie inzichtelijk maken wat de afzonderlijke operationele en technische kwaliteiten van de productalternatieven zijn. Daarnaast zijn in de afweging ook de kansen voor de Nederlandse industrie van groot belang. Voorkeuren voor productalternatieven liggen hier voornamelijk op het financiële vlak. Of de politieke en financiële ambitieniveaus van de Nederlandse overheid en de Nederlandse industrie reëel en realiseerbaar zijn, zal blijken.

## Literatuur en bronnen


*Jane's All the World Aircraft 1999-2000*, Londen, 1999, ISBN 0 7106 1898 0.
Robert Hood – *Global Defence Reports. Joint strike fighter*, SMi Ltd. Londen 1999 ISBN 1 86206010X.
*Report of the Quadrennial Defense Review*, Washington, 1997.
Directoraat-Generaal Materieel, Beleidsbundel, juni 1998.
Directoraat-Generaal Materieel, Defensie Materieelkeuze Proces, 1996.
Minister van Economische Zaken, Regeringsstandpunt met betrekking tot de herstructurering en stimulering van de Nederlandse luchtvaartcluster, (1997-1998, 25 820, nr.1).
Staatssecretaris van Defensie, Brief inzake deelneming aan het Joint Strike Fighter-programma van 20 december 1996 (1996-1997, 25 000X, nr. 44).
*Aviation Week & Space Technology*, diverse bladen jaargang 1999.
*Armed Forces Journal*, diverse bladen jaargang 1999.
James Elliot, *The JSF program and its international implications, Military Technology* **22**, (1998) (3) 20-29.
*Jane's website:* Http://WWW.janes.com.
*Federation of American Scientists* website: Http://WWW.fas.org.
Websites van Lockheed-Martin, Boeing, SaabAB, JSFPO, Dassault, Eurofighter, DASA en BeA.

NASCHRIFT

Het onderliggende artikel uit de Mililtaire Spectator is geschreven in 1999 en afgesloten voor de aanvang van de kandidatenevaluatie. Hieronder volgt een kort overzicht van de gebeurtenissen tot heden (november 2001).

In de brief van 3 oktober 2001 heeft de staatssecretaris van Defensie o.a. medegedeeld dat gezien het feit dat er met een EMD-participatie veel geld is gemoeid en dat een besluit tot deelneming betekent dat Nederland zich vrijwel vastlegt op een latere aanschaf, de voorbereiding tot de besluitvorming breed is opgezet. Naast een kandidatenevaluatie is een vergelijking van de mogelijkheden voor industriële participatie en een analyse van de buitenlandspolitieke aspecten bezien. Op grond van de kandidatenevaluatie is gebleken dat het uitvoeren van een '*end life update*' geen reële optie is. Verder is aan de firma Saab medegedeeld dat de Gripen niet voldoet aan de vereisten. Voor de vergelijking van de mogelijkheden voor industriële participatie zijn voorstellen voor deelneming in de programma's voor de Eurofighter, Rafale en JSF onderzocht. Hierbij zijn, naast het perspectief vanuit Defensie, bredere industrieelpolitieke overwegingen van de overheid in beschouwing genomen. Het Ministerie van Economische Zaken heeft, mede namens de ministeries van Defensie en Financiën, het CPB gevraagd het cijfermateriaal dat aan de vergelijking van de verschillende opties ten grondslag ligt te toetsen.

De Amerikaanse overheid heeft 20 oktober 2001 haar producentenkeuze gemaakt voor het ontwerp van Lockheed Martin, de X-35. De voorbereidingen voor besluitvorming over een mogelijke deelname aan EMD-JSF zijn gericht op een kabinetsbesluit niet lang na de producentenkeuze. Naar verwachting kan een kabinetsbesluit, gevolgd door een brief aan de Kamer, binnen afzienbare tijd tegemoet worden gezien.

# Taakstelling van de krijgsmacht

## Mogelijkheden van civiele inzet

*Y.Th. van Marle en L. Veringmeier**

### INLEIDING[1]

Om supportersrellen te voorkomen na de voetbalwedstrijd van Feyenoord tegen Ajax, is een ME-peloton duidelijk zichtbaar gepositioneerd op het plein voor het stadion. In de verte zijn pantservoertuigen zichtbaar en groene uniformen. Het leger is aanwezig om eventueel ondersteuning te geven bij het optreden tegen *hooligans*. Veel mensen vragen zich af waar het naartoe gaat met ons land wanneer dit beeld realiteit zou worden. Moet de krijgsmacht worden ingezet tegen eigen mensen en zal dit niet leiden tot een geweldsspiraal waarvan het einde zoek is?

De inzet van het Nederlandse leger in crisisbeheersings- of vredesoperaties op diverse plaatsen in de wereld heeft een nieuwe impuls gegeven aan de discussie over de taken van de krijgsmacht. De nadruk ligt niet langer op de vraag hoe groot het leger moet zijn om de landsgrenzen te beschermen, maar veeleer op de rol die Nederland zou moeten kiezen bij conflicten in het buitenland. Enerzijds gaat het daarbij om de inzet van het Nederlandse leger in militair-operationeel opzicht, anderzijds om de bijdrage aan de meestal daaruit voortvloeiende vredesoperaties: het herstel van het burgerlijk gezag en het ondersteunen van de wederopbouw in het gebied waar een (militair) conflict is uitgevochten.

Een relatief nieuw aspect dat door deelname aan vredesoperaties in de takendiscussie is geïntroduceerd, is deze civiele inzet. In vredesoperaties op Cyprus, in Bosnië en in Kosovo, worden strikt militaire taken (zoals het gescheiden houden van strijdende partijen) gecombineerd met taken die in normale omstandigheden door de lokale overheid worden uitgeoefend. Voorbeelden zijn het handhaven van de openbare orde en het begeleiden van repatriëring

---

* Drs. Y.Th. van Marle is als hoofd personeel en organisatie werkzaam aan de Universiteit van Leiden. Mw. mr. L. Veringmeier is als beleidsadviseur werkzaam bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

1 Dit artikel is gebaseerd op het onderzoeksverslag 'Dans om de knikkerpot, een verkenning van de mogelijkheden voor civiele inzet van de landmacht in Nederland', van Duco de Graaf, Jan Jeulink, Yvo van Marle, Maurice van de Mortel en Lida Veringmeier, Den Haag, juni 1999

van vluchtelingen. Doordat lokale overheden als gevolg van het conflict ofwel zijn verdwenen ofwel geen vertrouwen meer genieten, kan de aanwezige internationale vredesmacht deze rol overnemen.

Door een bijdrage te leveren aan het bewaken van de openbare orde speelt de internationale strijdmacht een waardevolle, de-escalerende rol. De andere kant van dezelfde medaille is dat militairen die op civiele taken worden ingezet, vaardigheden opdoen die ook zouden kunnen worden aangewend ten behoeve van de Nederlandse samenleving. Op die manier zouden de strijdkrachten op die momenten dat er internationaal 'weinig vraag' is, in Nederland een nuttige rol kunnen spelen.

Actualiteit

In de Hoofdlijnennotitie, die begin 2000 in het kader van de periodieke herijking van het defensiebeleid verscheen, wordt het zowel nationaal als internationaal handhaven van de civiele rechtsorde en het ondersteunen van de civiele overheid bij rampenbestrijding en vredesopbouw, expliciet als derde hoofdtaak genoemd. Aan een mogelijke uitbreiding van deze taak op het Nederlands grondgebied wordt nauwelijks aandacht besteed. Deze vraag werd echter actueel in het kader van de Europese Kampioenschappen voetbal in 2000.

Aanvankelijk leek de discussie over inzet van het leger te zijn afgerond met afspraken over het beperken daarvan tot specifieke logistieke ondersteuning, de recent geuite politieke zorg over mogelijk supportersgeweld bracht ook militaire inzet weer op de agenda; de afloop daarvan is nog ongewis.

Ook het in CDA en D'66-kringen hoorbare geluid om de marechaussee, nog niet zo lang het vierde krijgsmachtdeel, over te hevelen naar de politie omdat dit onderdeel vooral civiele taken verricht, geeft aan dat de relatie tussen leger en civiele taken actueel is.

Tegen deze achtergrond hebben vijf studenten van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur een onderzoek gedaan naar de taakstelling van de krijgsmacht, in het bijzonder gericht op mogelijkheden en wenselijkheid van civiele inzet in Nederland. Alle vijf vervullen zij functies in het openbaar bestuur, maar evenzeer zijn zij buitenstaanders in het veld van Defensie. Waar de discussies over de taakstelling van Defensie veelal worden gevoerd door organisaties en personen die nauw betrokken zijn bij Defensie en ook politici die in de discussie participeren nogal eens uit het leger afkomstig zijn, kan de blik van relatieve buitenstaanders die zich gedurende vier maanden intensief in de materie hebben verdiept, een waardevolle bijdrage leveren aan een discussie die maatschappelijk van groot belang is. Het onderzoek werd gedaan op uitnodiging van de Koninklijke Landmacht; observaties zijn vooral vanuit dat perspectief gedaan. De conclusies zijn zoveel mogelijk verbreed naar de (civiele) taakstelling van de gehele krijgsmacht. In het onderzoek wordt uitgegaan van verschillende invalshoeken:

- de organisatie en taken van de krijgsmacht;
- trends in de samenleving die gevolgen kunnen hebben voor de taken van het leger;
- meningen in de samenleving over de rol van de krijgsmacht.

Deze invalshoeken zijn ook gebruikt voor de opbouw van dit artikel. We proberen antwoord te geven op vragen ten aanzien van de voor- en nadelen die kleven aan meer civiele inzet in Nederland, zowel voor de organisatie van de krijgsmacht als voor de samenleving, en of er alternatieven zijn. Deze antwoorden worden geplaatst tegen de achtergrond van de veronderstelde motieven die aan de vraag ten grondslag liggen.

## BEELD VAN DE ORGANISATIE

Wanneer gedacht wordt aan een verbreding van de taakstelling van een organisatie, is het van belang te weten in hoeverre nieuwe taken aansluiten bij de bestaande organisatie en bij de werkwijze en cultuur van die organisatie. Om daar een beeld van te krijgen is een aantal gesprekken gevoerd met mensen binnen de krijgsmacht, met name de landmacht. Dat leverde de volgende indrukken op.

- Als uitgangspunt geldt dat een militair zeer breed inzetbaar moet zijn; specialisatie komt niet veel voor. De militair moet er op voorbereid zijn dat hij of zij in situaties terecht kan komen waarin hij geheel op zichzelf is aangewezen; een breed arsenaal aan vaardigheden is dan noodzakelijk.

- Tijdens de vredesoperaties wordt veel ervaring opgedaan met niet-militaire inzet, als gevolg van het vaak ontbreken van een lokale overheid. Civiele inzet is dan niet alleen nuttig, maar ook wenselijk, om te voorkomen dat militaire inzet als gevolg van escalatie nodig zal zijn.

- De krijgsmacht voert in Nederland al een scala aan civiele taken uit. Naast het werk van de marechaussee gaat het hier om ondersteuning bij rampenbestrijding (watersnoden) en incidentele inzet bij opsporingswerk.

- Het leger is een hiërarchische, naar binnen gekeerde organisatie met een sterk eigen cultuur en grote mate van plichtsbesef. Men voelt zich onzeker over wat de buitenwereld van de krijgsmacht verwacht.

- Er is sprake van rivaliteit tussen de verschillende krijgsmachtdelen.

- Er is een grote afstand tussen beleid en uitvoering; Den Haag (zowel het departement als de Defensiestaf) is ver weg.

- Een leger dat inzetbaar is op het hoogste geweldsniveau wordt gezien als een voorwaarde voor internationale invloed.

- De eerste hoofdtaak staat centraal in het denken, de andere zijn daarvan afgeleid.

- De gedachtevorming is sterk operationeel gericht, passend binnen de bestaande kaders.

- 'De politiek' wordt gezien als de instantie die beslist, de krijgsmacht voert uit.

- Bezuinigingen vormen de reden om te streven naar een groter maatschappelijk draagvlak.

Al deze aspecten kunnen van invloed zijn op de mogelijkheden tot civiele inzet in Nederland; in de conclusie komen we hierop terug.

## MAATSCHAPPELIJKE TENDENSEN

In de wetenschap dat op een aantal plaatsen binnen en buiten de krijgsmacht de overtuiging leeft dat het leger op civiel terrein in Nederland breder zou kunnen worden ingezet (de 'aanbodkant'), is het van belang de 'vraagkant' te onderzoeken. Zijn er ontwikkelingen in de samenleving die om een bredere inzet vragen? Met andere woorden: wordt de interne veiligheid gediend door het mogelijk maken van militaire inzet? In deze paragraaf gaan we in op een drietal aspecten van interne veiligheid terreinen waarop het leger mogelijk een rol zou kunnen spelen.

### Terrorisme

In het verleden heeft het leger incidenteel ondersteuning verleend bij de bestrijding van terrorisme, in het bijzonder bij gijzelingen. Vanwege het vereiste geweldsniveau lag inzet van het leger in de rede. Mede daartoe werden Bijzondere Bijstandseenheden ingesteld. Ook nu moet niet worden uitgesloten dat, in gevallen van extreme terroristische acties, het leger een bijdrage levert. De laatste twintig jaar is er echter nauwelijks nog sprake geweest van terroristische acties in Nederland. Van belang is de vraag of dergelijke acties van een zodanige omvang de komende tijd te verwachten zijn dat substantiële inzet van het leger nodig is. Enerzijds lijkt de kwetsbaarheid van de Nederlandse samenleving toegenomen te zijn. Complexe systemen zoals computernetwerken en energievoorziening zijn moeilijk te beveiligen; het uitschakelen ervan kan tot ontwrichting van de samenleving leiden. Door het wegvallen van grenzen en het vrije verkeer van personen en goederen kunnen terroristen gemakkelijk binnenkomen en kunnen wapens Nederland binnengebracht worden; wapens die goedkoper en handzamer worden.

Nederlandse betrokkenheid bij internationale conflicten, de aanwezigheid van internationale instanties zoals het Internationale Hof van Justitie en de internationalisering van het terrorisme, het zijn allemaal ontwikkelingen die Nederland kwetsbaar maken.

Aan de andere kant lijkt er echter geen sprake te zijn van toenemende dreiging. Een plausibele verklaring voor het uitblijven van terroristische acties in Nederland, is het feit dat de Nederlandse samenleving kan worden gekarakteriseerd als 'tolerant'. Uiteenlopende meningen krijgen voldoende ruimte om zich te uiten, er is geen sprake van onderdrukking of uitsluiting van bepaalde groepen, zodat de noodzaak om via terrorisme een belang na te streven ontbreekt. Daarbij komt dat Nederland door buitenlandse terroristische groepen kennelijk beschouwd wordt als een veilige haven; zolang zij zich 'goed' gedragen treedt de Nederlandse overheid niet op.

Bij inzet van overheidsmacht wordt in Nederland veelal het beginsel van proportionaliteit gehanteerd; ook bij terroristische acties zal alleen in het uiterste geval gekozen worden voor de inzet van een Bijzondere Bijstandseenheid.

Criminaliteit

Het beeld bestaat dat er een toename is van (georganiseerde) criminaliteit, volgens sommigen van een zo grote omvang dat de veiligheid en stabiliteit van de samenleving gevaar lopen. Los van de vraag of deze perceptie juist is, is het nuttig om bij de beoordeling of substantiële inzet van het leger wenselijk is, te kijken naar de verschijningsvormen van de criminaliteit. Dan blijkt dat, als er sprake is van georganiseerde criminaliteit, deze vaak de vorm van een netwerk heeft. Geen hiërarchische structuur met lidmaatschappen, maar een los verband van personen die soms gezamenlijk optreden, dan weer individueel. Confrontaties met de overheid worden vermeden. Internationale relaties, die vaak beter georganiseerd zijn dan die van de overheid, maken het mogelijk snel uit te wijken.

In de bestrijding van (georganiseerde) criminaliteit nemen informatie en infiltratie een centrale plaats in, veel meer dan van het gebruik van geweld. Incidenteel kan het leger ingezet worden (naast natuurlijk de taken die door de marechaussee, de kustwacht en de Explosieven Opruimingsdienst (EOD) worden vervuld), bijvoorbeeld via de inzet van F-16's bij opsporingswerkzaamheden. Een meer substantiële inzet ligt minder voor de hand.

Openbare orde

Heel actueel is de discussie over inzet van legerondersteuning bij het handhaven van de openbare orde. Het onderwerp staat op de politieke agenda. Een aantal ontwikkelingen op het terrein van de openbare orde is zichtbaar.

- De behoefte aan een integrale aanpak, waarbij het niet slechts om repressie gaat maar ook om preventieve en flankerende maatregelen. Voldoende politie, maar ook scholing, werk en recreatie worden als oplossingen gezien.

- In toenemende mate leveren particuliere organisaties zoals beveiligingsorganisaties een bijdrage.

- Het aantal grote ordeverstoringen lijkt gestabiliseerd.

- Er lijkt een toename te zijn van zogeheten 'zinloos geweld'.

De inschakeling van legeronderdelen ten behoeve van de openbare orde is geregeld in de Politiewet en in het Voorschrift Militaire Bijstand en Steunverlening. De marechaussee is daarbij het eerst aan zet, inzet van bijvoorbeeld de landmacht zal alleen bij hoge uitzondering plaatsvinden.

Het is de vraag of in de toekomst vaker een beroep gedaan zal worden op andere legeronderdelen dan de marechaussee. Wij verwachten dat dat niet het geval zal zijn. De hiervoor beschreven ontwikkelingen onderschrijven dat; integraliteit en proportionaliteit leiden ertoe dat er zo min mogelijk inzet zal zijn op een hoog geweldsniveau. Mocht er al een capaciteitsprobleem zijn, dan zou dat beter in de sfeer van de politie kunnen worden opgelost dan door inzet van het leger.

## OPINIES

Behalve de organisatiekant en de vraagkant is het bij beantwoording van de vraag naar mogelijkheden voor civiele inzet relevant een indruk te hebben van de opvattingen die hierover in de samenleving bestaan. Zonder ook maar de indruk te willen wekken hierin volledig te zijn, kunnen aan de hand van vijf interviews met bovengemiddeld geïnformeerde burgers (de socioloog Abram de Swaan, oud-minister van Defensie Joris Voorhoeve, voormalig burgemeester van Amsterdam Ed van Thijn, generaal-majoor b.d. Jan Willem Brinkman en journalist Ko Colijn) een paar grove lijnen worden getrokken.

### Cultuurverschillen

In de eerste plaats springt in het oog de aandacht voor culturele aspecten, zowel in termen van acceptatie van wat we hier gemakshalve noemen 'groen op straat', als in de zin van de verschillen in cultuur tussen politie en krijgsmacht. Zo refereert De Swaan aan de nabijheid van de politie in de samenleving, die zich onder andere manifesteert in de wijkagent en in de politieman die met voetbalsupporters meereist en ook wel eens een biertje omgooit. Hij vervolgt: 'de organisatie van en het denken over het leger staan haaks op de politiecultuur en -organisatie in Nederland. Het leger is centralistisch, onpersoonlijk doelgericht. Dat zou een reden kunnen zijn waarom inzet van het leger in de openbare orde niet aanvaard wordt'.

Volgens Brinkman heeft de politie een heel eigen cultuur en is die verklaarbaar uit de Nederlandse situatie. In de jaren zeventig is de politie veranderd

van een autoritaire naar een maatschappelijke organisatie. Tot die tijd was er een met het leger vergelijkbare cultuur. De verandering wordt geïllustreerd door de zegswijze dat het belangrijkste wapen van de agent zijn mond is.

Openbare orde

In het verlengde van de aandacht voor culturele aspecten en geïnspireerd door het verloop van de discussie over eventuele inzet van de krijgsmacht rond het EK 2000, hebben we de vraag voorgelegd of er een taak voor de krijgsmacht zou kunnen liggen in handhaving van de openbare orde. Oud-minister van Defensie Voorhoeve meent dat hier in de eerste plaats een taak ligt voor de politie, maar vervolgens kan de Koninklijke Marechaussee bijspringen en in het uiterste geval kunnen mariniers worden ingezet. 'Groen naast blauw kan, en als het toch blauw moet blijven, zet dan de mariniers in!' De aanwezigheid van militairen kan volgens hem al voldoende zijn om rellen te voorkomen: '*hooligans* rennen waarschijnlijk eerder weg voor mariniers.'

Voorhoeve waarschuwt er wel voor dat als er door de inzet van militairen hardere klappen vallen, de burgemeester daar ook de verantwoordelijkheid voor moet nemen. Die beslist immers over opschaling en inzet vindt plaats onder diens verantwoordelijkheid. Voorhoeve ziet daarnaast nog een ander risico: hij benadrukt dat opgelet moet worden dat de grenzen tussen krijgsmacht en politie niet gaan vervagen. Hij voorziet dat anders uiteindelijk terechtgekomen wordt bij de vraag waarom van de Koninklijke Marechaussee niet 'gewoon politie' gemaakt wordt.

Van Thijn ziet eveneens goede mogelijkheden voor de inzet van de krijgsmacht ten behoeve van de openbare orde, althans voor zover het de Koninklijke Marechaussee betreft. Hij verwijst naar de positieve ervaringen die daarmee in Amsterdam zijn opgedaan, bijvoorbeeld bij de 'Vondelstraatrellen' in 1980. Een dergelijke inzet acht hij niet goed mogelijk voor andere legeronderdelen; 'die kunnen wel een rol spelen bij rampenbestrijding, niet bij handhaving van de openbare orde of bij bestrijding van criminaliteit. Daar zijn ze niet voor opgeleid. Je moet ook niet denken dat ME-inzet hetzelfde is als militaire inzet. Aan de ME-filosofie liggen veel ervaringen ten grondslag. Het gaat om gewone politieagenten, die ook surveilleren en aan probleembegeleiding doen.'

Toen we in het interview met Brinkman de inzet bij handhaving van de openbare orde toespitsten op de inzet bij supportersrellen, was zijn antwoord duidelijk: 'Inzet van militairen bij supportersrellen? Dat kan op vele manieren en niet alleen repressief. Zet een aantal mariniers in burger in de supportersvakken, daar gaat een kalmerende werking van uit.'

De interviews leverden ook een beeld op met betrekking tot de positionering van civiele inzet in de Hoofdlijnennotitie en nu in de Defensienota. Colijn verwijst naar de Hoofdlijnennotitie; daarin worden in het kader van de derde

hoofdtaak zo'n vijftien taken afgeleid. Deze claim is zijns inziens omstreden en lijkt eerder een overlevingsstrategie te zijn. Colijn stelt vast dat het krijgsmachtdeel dat door de bezuinigingen het zwaarst onder vuur ligt (de landmacht), het meest zegt te kunnen op civiel gebied. Er is sprake van een legitimiteitsvraag: wat kunnen, mogen en moeten de taken van een moderne krijgsmacht zijn? Tegen die achtergrond wordt er voortdurend gehamerd op vredestaken en civiele taken. Het is echter makkelijker om een Orion voor een andere taak in te zetten, dan een tank. Colijn wijst hierbij op een naar zijn mening saillant detail: de huidige modernisering van de Orion is niet gericht op nieuwe taken, maar juist op het verbeteren van de oorspronkelijke taak voor dit vliegtuig, namelijk onderzeebootbestrijding.

Maatschappelijke waardering

In de opvatting van Voorhoeve heeft de derde hoofdtaak alles te maken met maatschappelijke waardering. Dat betekent overigens dat wat er al gebeurt ook duidelijk voor het voetlicht moet worden gebracht. Ook hier geeft Voorhoeve een waarschuwing. Zijns inziens mag een dergelijke inzet geen structureel karakter krijgen. 'De organisatie is op zich met andere dingen bezig.'

Defensie heeft per definitie extra capaciteit, als reserve voor noodsituaties. Reguliere taken moeten in de opvatting van Voorhoeve door de politie worden uitgevoerd. Er kan een uitzondering worden gemaakt als het gaat om bijzondere, technische hulpmiddelen. De politie kan zich geen F-16 of Apache veroorloven, terwijl die soms nuttig kunnen worden ingezet bij opsporingsactiviteiten. Voorhoeve wijst er voorts op dat tweederde deel van de Koninklijke Marechaussee wordt ingezet voor de nationale rechtsorde. Dit is historisch zo gegroeid; theoretisch zou het zijns inziens ook anders kunnen.

Desgevraagd antwoordt Brinkman dat de kerncompetentie van het leger het leveren van georganiseerd en gecontroleerd geweld is; 'daar is het leger voor, niet voor andere taken'. De derde hoofdtaak mag in dat perspectief nooit ten koste gaan van de kerntaken. De mogelijkheden tot civiele inzet worden dus beperkt door het beschikbaar moeten zijn voor de hoofdtaken.

Brinkman ziet evenwel in het instrumentele karakter van het bedrijf, gericht op systemen, organisatie en communicatie een goede mogelijkheid om inzetbaar te zijn op sommige andere taken, bijvoorbeeld de rampenbestrijding. Hij voegt daar vervolgens snel aan toe: 'Andersom werkt het helaas niet. Deze neventaken zouden verder kunnen gaan, het leger zou ook heel goed het management van dergelijke operaties kunnen leveren, dat is waarschijnlijk effectiever dan de complexe lijnen binnen het openbaar bestuur. Dat geldt ook voor inzet op terreinen waarbij sprake is van piekbelasting van de politie, ook dan kan het leger worden ingezet'.

## BEVINDINGEN

Aan de hand van de zojuist beschreven verkenning van de organisatie en taken van de krijgsmacht, van de trends in de samenleving die gevolgen kunnen hebben voor de taken van het leger en van de meningen in de samenleving over de rol van de krijgsmacht, moet antwoord gegeven kunnen worden op vragen met betrekking tot voor- en nadelen die kleven aan meer civiele inzet in Nederland, zowel voor de organisatie van de krijgsmacht als voor de samenleving, en of er alternatieven zijn. Een voorzet.

### De bestaande organisatie

De krijgsmacht is een organisatie die veel kwaliteiten in zich verenigt. Aanvankelijk waren deze vooral gericht op grootschalige activiteiten, hoog in het geweldsspectrum, verbonden met de verdediging van de eigen landsgrenzen en die van het bondgenootschap. Het zwaartepunt is de laatste jaren verschoven naar bescherming en bevordering van de internationale rechtsorde en ondersteuning en hulpverlening (crisisbeheersing en vredesoperaties). In termen van de Hoofdlijnennotitie en nu ook in de Defensienota gaat het dan om de eerste twee hoofdtaken. De toename van taken op het gebied van crisisinterventie heeft aanpassingsproblemen gegeven, maar lijkt nu goed door de organisatie geabsorbeerd.

Niettemin zijn de gevolgen voor de organisatie groot; werd het bedrijfsproces vroeger gestuurd op het beschikbaar zijn voor taken die wellicht nooit zouden worden uitgevoerd, nu heeft een groot deel van de mensen die bij de krijgsmacht werken direct te maken (gehad) met inzet in vredesoperaties.

Daarnaast was tot voor kort de organisatie en de training van militairen bedoeld om te kunnen optreden op het hoogste niveau van het geweldsspectrum; nu worden er van organisatie en mensen, behalve de vaardigheden die op dat vlak nodig zijn, ook vaardigheden gevraagd die nodig zijn om in vredesoperaties te kunnen optreden. Voor een deel zal dat optreden nog steeds gericht zijn op geweldsdominantie, voor een ander deel worden kwaliteiten gevraagd die liggen op het terrein van het beheersen en voorkomen van geweld.

Het spreekt voor zich dat deze taakverbreding op veel plaatsen zichtbare consequenties heeft, zowel in termen van organisatie als ten aanzien van werving en opleiding.

Deze taakverschuiving heeft ook gevolgen gehad voor de wijze waarop de samenleving naar het leger kijkt. Speelde het leger tot het vallen van de *Muur* tien jaar geleden een door velen aanvaarde rol in de oost-west-verhoudingen en was het bewaken van de grenzen van het land en van het bondgenootschap een algemeen geaccepteerde taak, nu wordt het leger beoordeeld op feitelijke inzet, op feitelijk functioneren. Dat leidt tot een publiek oordeel dat regelmatig aan verandering onderhevig is, afhankelijk van het optreden in verschillende operaties.

### Binnenlandse inzet

Behalve deze twee taken die in het buitenland uitgevoerd worden, vervult de krijgsmacht in Nederland taken in het kader van de rampenbestrijding. Bekend zijn de beelden van militairen die hulp verlenen bij dijkbewaking en -versterking bij de regelmatig terugkerende overstromingen van grote rivieren, maar ook van militairen die een bijdrage leverden bij de bestrijding van de varkenspest en recent bij de hulpverlening na de stormschade op Sint Maarten.

Het is duidelijk dat deze inzet van het leger een ander karakter heeft dan de inzet op de eerste twee hoofdtaken en daar niet van is afgeleid. In deze situaties is steeds sprake van tijdelijke overbelasting van andere overheidsdiensten en van het beschikbaar zijn van militairen die op dat moment niet ingezet zijn op een van de hoofdtaken. Militairen zijn getraind om in fysiek zware omstandigheden operaties uit te voeren, waardoor ze goed inzetbaar zijn.

In dergelijke operaties wordt incidenteel ook een beroep gedaan op (andere) specifieke vaardigheden die de krijgsmacht kan leveren. Naast het maatschappelijk nut van deze inzet, geldt dat sommige van deze operaties goed kunnen passen in het trainingsprogramma van militairen, zodat het mes aan twee kanten snijdt.

### Uitbreiding wenselijk?

Een vaak gebruikt argument bij beantwoording van de vraag of de krijgsmacht ook op andere gebieden in Nederland civiel kan worden ingezet, is dat het leger bij crisisbeheersings- en vredesoperaties in het buitenland regelmatig een rol speelt bij het handhaven van de openbare orde. In gebieden waar opgetreden wordt, is de burgerlijke overheid vaak verzwakt, partij in het conflict of afwezig. De aanwezige militairen ondersteunen dan bij ordehandhaving, overigens zonder dat daar een goede juridische basis voor bestaat. In de Hoofdlijnennotitie en in de Defensienota wordt aangegeven dat militairen via civiel-militaire samenwerking (CIMIC) een bijdrage kunnen leveren aan de wederopbouw van door conflicten geteisterde gebieden. Ook is er incidentele inzet op recherchegebied, bij het opsporen en aanhouden van mensen die verdacht worden van oorlogsmisdaden.

Een tweede argument dat gebruikt wordt om inzet in Nederland te motiveren, is de veronderstelde vervaging van de grenzen tussen de in- en externe veiligheid. Dit zou dan leiden tot een toenemende bedreiging van de veiligheidssituatie in Nederland. Wanneer dat inderdaad het geval is en het leger de eerstverantwoordelijke is ten aanzien van de externe veiligheid, dan is het logisch om naar mogelijke inzet binnen Nederland te kijken.

Vooralsnog zijn wij niet overtuigd van de juistheid van deze redeneringen. Allereerst zijn de omstandigheden waaronder de geschetste civiele inzet in het buitenland plaatsvindt onvergelijkbaar met de situatie in Nederland. Tijdens vredesoperaties zoals in Bosnië ontbreekt het burgerlijk gezag vaak goeddeels en ook zal er vaak sprake zijn van een nauwe verwevenheid met de militaire taken die er uitgevoerd worden. Wanneer het leger niettemin taken op het gebied van de interne veiligheid in Nederland zou gaan uitvoeren, dan zou dat al snel tot concurrentie en doublures leiden met bestaande organisaties op dit terrein.

Daarnaast hebben wij geen bevestiging kunnen vinden van de vermeende gevolgen van de vervaging van de grenzen tussen in- en externe veiligheid; wij hebben ook de indruk dat de voor het beschermen van de openbare orde aangewezen organisaties, vooralsnog voldoende op hun taak berekend zijn.

De gedachte dat het wenselijk is de krijgsmacht in Nederland in te zetten, onderschrijven wij dan ook niet. Dat neemt niet weg dat wij ons kunnen voorstellen dat in incidentele gevallen een beroep wordt gedaan op materieel of specifiek technische kennis waarover de krijgsmacht beschikt.

De keus om uitbreiding van taken te zoeken in de sfeer van civiele inzet is niet zonder risico's. Bedacht moet worden dat beschikbaarheid voor buitenlandse inzet altijd prioriteit zal hebben; dit betekent dat opleiding en training van militairen daarop gericht zal blijven, terwijl voor civiele inzet ook andere kwaliteiten nodig zijn. Daarnaast kan er geen sprake zijn van continue beschikbaarheid voor civiele inzet, zeker nu ook blijkt dat veel militairen feitelijk aan vredesmissies deelnemen. Structurele inzet moet structureel gewaarborgd zijn. Wij hebben overigens ook geen (toenemende) vraag waargenomen naar inzet van het leger op terreinen van openbare orde, criminaliteit of terrorismebestrijding die inzet zou kunnen rechtvaardigen.

Aan de bereidheid van de krijgsmacht om zich beschikbaar te stellen voor de vervulling van civiele taken zouden ook andere legitieme overwegingen ten grondslag kunnen liggen. Bijvoorbeeld het belang van de krijgsmacht om bij te dragen aan een verantwoorde besteding van overheidsmiddelen, ook om zo het draagvlak voor de krijgsmacht te vergroten en daardoor minder kwetsbaar te worden voor bezuinigingen.

De veronderstelling dat een bredere civiele inzet bijdraagt aan een positieve beeldvorming over het leger is echter discutabel. Het gevaar bestaat dat verwachtingen worden gewekt die vervolgens niet waargemaakt kunnen worden. Daarnaast kan het verbreden van de taakoriëntatie in de richting van politietaken, een discussie veroorzaken over de vraag of niet een deel van de krijgsmachtbegroting moet worden overgeheveld naar de politie.

Ten slotte wijzen wij op de veronderstelling die door verschillende personen binnen en buiten de krijgsmacht is geuit, dat zichtbare inzet van militairen in openbare ordetaken niet past in de Nederlandse cultuur en in sommige situaties zou kunnen leiden tot escalatie in plaats van geweldsbeheersing.

## WAT DAN WEL?

Wanneer de behoefte bestaat aan versterking van het krijgsmachtbeeld, ligt het ons inziens meer voor de hand aansluiting te zoeken bij de *klassieke* taken. Aandacht moet worden geschonken aan de positieve bijdrage die de krijgsmacht levert aan de bescherming en veiligheid van de Nederlandse samenleving. Dit betekent dat enerzijds alle inspanningen erop moeten zijn gericht deze bijdrage optimaal te doen zijn, anderzijds moet de samenleving beter geïnformeerd worden over de taakuitoefening. Een gebied waarop ons inziens daarbij 'gescoord' zou kunnen worden, is de eerder genoemde civiel-militaire samenwerking rond openbare orde en wederopbouw in gebieden waar het leger al aanwezig is, zoals in Bosnië. Met dit soort samenwerking is ervaring opgedaan die zeker verder kan worden ontwikkeld. Dit is wel afhankelijk van afronding van de discussie over aard en omvang van deze taken en over de vraag door welke organisatie ze behoren te worden uitgevoerd, waarbij ook de politie in beeld kan komen. Versterking van het beeld van de krijgsmacht vergt daarnaast een uitstekende communicatie met de buitenwereld over geslaagde operaties, maar ook over calamiteiten die de organisatie zelf veroorzaakt. Beide elementen zijn voor verbetering vatbaar.

Een uitstekende uitvoering van de klassieke taken en, daaraan gekoppeld, een zelfverzekerde uitstraling, lijkt meer perspectief te bieden dan het aanpakken van nieuwe taken. Daarbij rijst dan wel de vraag of de manier waarop de krijgsmacht nu georganiseerd is, in relatie tot de taken die zij geacht wordt uit te voeren, wel de meest logische is. Zou het beter kunnen, ervan uitgaande dat de defensieorganisatie ook op lange termijn een nuttige en efficiënte bijdrage wil leveren op de terreinen waarvoor zij is ingericht?

De taakstelling, omvang en organisatie van het Nederlandse leger zijn doorgaans geen onderwerpen die in het brandpunt van de maatschappelijke en politieke discussie staan, dit ondanks het feit dat per jaar 14 miljard gulden via de Rijksbegroting aan defensie wordt uitgegeven en de legitimiteit en doelmatigheid van veel andere overheidsdiensten wél kritisch worden gevolgd. Het verschijnen van de Hoofdlijnennotitie heeft daarin geen verandering kunnen brengen. De in die notitie aangekondigde Strategische Toekomstdiscussie heeft weinig maatschappelijke reactie opgeroepen en werd voornamelijk door belangengroepen rond defensie gevoerd. En ook het verschijnen van de Defensienota heeft tot op heden niet tot fundamenteel maatschappelijk of politiek debat geleid.

Het bestaan van een leger in Nederland in de huidige vorm wordt aanvaard; discussie ontstaat hoogstens wanneer zich incidenten voordoen binnen de legerorganisatie of bij de uitoefening van legertaken. Illustratief is ook dat in Nederland meer gediscussieerd werd over de opportuniteit en rechtmatigheid van de NAVO-inzet tegen Servië, dan over de Nederlandse deelname daaraan.

### Militair informatienetwerk

Tijdens onze zoektocht ontmoetten wij weinig personen of organisaties die zich bezighouden met meer theoretische en conceptuele beschouwingen over de defensieorganisatie. Zowel in de politiek als in de wetenschap wordt sterk geredeneerd vanuit de bestaande tradities en concepten en vanuit de gegroeide vormgeving en taakstelling van het leger. Clingendael, het onafhankelijke instituut voor wetenschappelijk onderzoek op het terrein van vrede en veiligheid, is ogenschijnlijk nauw verbonden met de defensiewereld via subsidiëring, personele unies en detacheringen. Ook andere organisaties die zich richten op politieke en maatschappelijke vragen rond de krijgsmacht, zoals de Stichting Maatschappij en Krijgsmacht en de Atlantische Commissie, lijken ingebed in een informatienetwerk waarin militairen en ex-militairen de boventoon vormen. Defensiedeskundigen in de politiek maken hier ook deel van uit.

Het ontbreken van polarisatie in het maatschappelijk denken rond de krijgsmacht, gecombineerd met een informatienetwerk dat vooral op meer technische aspecten gericht is, heeft tot gevolg dat veranderingen in organisatie en taakstelling een incrementeel karakter zullen hebben.

### Geen fundamenteel debat

Ook op politiek niveau wordt zelden een fundamenteel debat gevoerd over de opzet en organisatie van het leger. Daarvoor zijn naast het hiervoor beschreven informatienetwerk andere redenen aan te voeren. Allereerst is het effect van beslissingen over de organisatie van de krijgsmacht pas op lange termijn zichtbaar en dus niet interessant voor politici die binnen vier jaar hun herverkiezing moeten verdienen. Daarnaast lijken krijgsmachtdelen ook in de Tweede Kamer vertegenwoordigd; de VVD heeft vanouds een zwak voor de marine en de voorzichtige PVDA-voorkeur voor de landmacht is ook bekend. Hiermee is niet gezegd dat in het geheel geen pogingen tot verandering ondernomen zijn of worden. Al eind jaren zeventig werd een poging gedaan een matrixstructuur in te voeren; dit pad werd in 1992 weer verlaten omdat het te veel onduidelijkheden veroorzaakte ten aanzien van bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Zonder de casus verder te hebben onderzocht, is denkbaar dat ook het instandhouden van de (destijds bestaande) drie krijgsmachtdelen aan het mislukken van deze poging heeft bijgedragen.

Op diverse plaatsen zijn voorstellen tot verandering gedaan. De Weger bijvoorbeeld, schrijft in november 1998 in de *Militaire Spectator* dat de krijgsmacht zich aan de ontwikkelingen op het terrein van de transnationale onveiligheid moet aanpassen. Het CDA heeft in het voorjaar van 1998 ervoor gepleit

dat Defensie vast onderdeel gaat uitmaken van het integrale veiligheidsbeleid. In de Hoofdlijnennotitie ten slotte wordt een eerste aanzet gegeven tot het stroomlijnen van de verschillende staven die binnen Defensie bestaan. Wat bij alle voorstellen echter opvalt, is dat de traditionele inrichting van de krijgsmacht onaangeroerd blijft.

De organisatorische inrichting van de krijgsmacht was geen onderdeel van de vraagstelling in ons onderzoek. Dat neemt echter niet weg dat bij ons al doende de indruk is gerezen dat het de moeite zou lonen om die inrichting eens nauwkeurig op haar merites te beoordelen, en deze vervolgens af te zetten tegen alternatieven die ook buiten de bestaande opzet gevonden kunnen worden. Dan zou wel eens kunnen blijken dat versterking van de positie van de krijgsmacht eerder gezocht moet worden in de inrichting van de organisatie dan in de taakstelling.

Terug naar de vraagstelling van ons onderzoek: civiele inzet, een gewenste ontwikkeling? Wij menen van niet en hebben laten zien waarom Defensie dit wat ons betreft ook niet zou moeten willen; er zijn andere en ons inziens betere mogelijkheden om de positie van de krijgsmacht binnen Nederland te versterken.

# *Flexibel naar de afgrond*

*Redactie Militaire Spectator*

Met deze pakkende titel begint het artikel van Carel Brendel[1] over de Amerikaanse socioloog Richard Sennett, docent aan de *London School of Economics*. Sennet, auteur van *De flexibele mens. Psychogram van de moderne samenleving* staat redelijk argwanend tegenover het te pas en vooral te onpas aanprijzen van het begrip flexibiliteit. Het is in zijn ogen geen wondermiddel dat alle problemen oplost. Ook flexibiliteit heeft een prijs.

De kern van zijn betoog is dat flexibiliteit een masker kan zijn waarachter organisatorisch egoïsme verborgen gaat. Het verhult dat het eigenbelang van organisatie en mens tot leidend beginsel dreigt te worden. In de relatie tussen organisatie en personeel staat het succes van vandaag centraal; hetzelfde geldt voor de organisatie en haar omgeving. Zoals Sennet het formuleert: *'Bedrijven hebben hun mond vol over teamwerk, maar in werkelijkheid is het een groot theater. Je past in het team als je een goede acteur bent. Maar het zijn niet de hechte teams die je vroeger in de bouw of in de havens aantrof. De sociale banden tussen mensen zijn zwakker geworden'*.

Natuurlijk betreft het hier een generalisatie. Toch is wat hij stelt in onze maatschappij herkenbaar. We kennen allemaal voorbeelden van 'snelle' organisatieadviseurs die, al dan niet op basis van sjablonen of organisatorische modebeelden, met 'ideale' oplossingen komen. Niet zelden volgt later een ander, omdat de aangeprezen oplossing niet bestand bleek tegen de praktijk.

Het zijn vandaag de dag niet alleen voetballers die, terwijl ze carrièresprongen nemen, als een kameleon van kleur en daarmee van uiterlijke loyaliteit wisselen. Als Sennett gelijk heeft, zouden we ook bij flexibilisering steeds in het oog moeten houden dat baten zonder kosten niet bestaan en dat we beide moeten beschouwen. Hoe staat het in dit opzicht bij Defensie? Wat zegt de Defensienota 2000 over 'flexibiliteit'?

Als we deze nota doorbladeren, zien we dat dit begrip vanuit drie optieken aan de orde wordt gesteld. In de inleiding wordt opgemerkt dat *'het personeel van de krijgsmacht moet beschikken over de professionaliteit en de flexibiliteit die nodig zijn om de nieuwe taken naar behoren te vervullen'*. Hier gaat het om individuele flexibiliteit. In hoofdstuk twee wordt organisatorische flexibiliteit aan de orde gesteld. *'Een moderne krijgsmacht'*, aldus de nota, *'moet flexibel zijn. De Nederlandse krijgsmacht berust op de modulegedachte: de krijgs-*

* 1 Algemeen Dagblad, 29 mei 2000, blz. 9.

*macht is een samenstel van modules die deel kunnen uitmaken van multinationale verbanden*'. Hoofdstuk vier gaat in op een flexibel, evenwichtig en op de taken toegesneden personeelsbestand en op '*flexibiliteit, professionaliteit en verjonging daarvan*'. Hier gaat het ook om organisatorische flexibiliteit.

Een laatste optiek is die van regelgeving. In de nota lezen we over '*een modern stelsel van diensteinde-regelingen dat flexibel, toegesneden op de individuele militair kan worden gehanteerd; een flexibele benadering ten aanzien van arbeidsvoorwaarden*', en '*meer flexibiliteit als gevolg van nieuwe beloningselementen*'. Deze drie benaderingen: individueel, organisatorisch en arbeidsvoorwaardelijk, verdienen nadere beschouwing.

Als het gaat om het individu gaan we ervan uit dat met flexibiliteit niet wordt bedoeld 'buigzaamheid' of 'lenigheid' in fysieke zin. Bedoeld wordt dat het individu naast vakbekwaamheid en gemotiveerdheid moet beschikken over een zeker incasserings- en aanpassingsvermogen. Deze eigenschappen zijn nodig om te blijven functioneren. Dit geldt al in wat wel wordt genoemd 'de vredesorganisatie'. Dit geldt temeer gegeven de onvoorspelbaarheid, mogelijk zelfs de onvoorstelbaarheid, van de omstandigheden waarmee de krijgsmacht bij inzet kan worden geconfronteerd. Deze boodschap is helder en verklaarbaar. Dit streven verdient steun.

Toch een vraagteken. De nota geeft ook aan dat een alert en flexibel functionerende organisatie vraagt dat het personeel over de schotten tussen organisatiedelen heenkijkt en heenstapt. Defensie is immers – aldus de nota – ondanks alle verscheidenheid één geheel. De leefwereld van vele medewerkers ligt echter op een lager abstractieniveau; het krijgsmachtdeel en daarbinnen weer het wapen, dienstvak of functiegroep en meer in bijzonder de eigen eenheid, het eigen schip, het eigen squadron, enzovoort. Juist dáár krijgt de grotere organisatie gezicht. Dáár verzamelt het individu kennis, inzicht en ervaring. Dáár gaat het om teambuilding. Alleen als op dit niveau professionaliteit wordt verworven is een hogere ordening zinvol. Medewerkers zullen eerst en vooral in hun primaire specialisme werkelijk vakbekwaam moeten zijn.

De genoemde behoefte aan organisatorische flexibiliteit lijkt uiterst relevant. Omdat zekerheid over tijdstip, plaats, wijze en duur van inzet niet op voorhand te geven is, moet maatwerk mogelijk zijn. Papier is in dit kader geduldig: het tekenen van een uit modules opgebouwd verband vraagt een goede beoordeling van de toestand en zicht op de beschikbare modules. Dat wil nog niet zeggen dat een dergelijk verband ook direct en onder alle omstandigheden kan functioneren. Dat dit soms kan bewijst de recente uitzending van het geniehulpbataljon naar Kosovo. Een geniebataljon vormde daarbij de kern van een eenheid met een grote diversiteit aan bouwstenen, variërend van een infanteriecompagnie, tot een handlangerscompagnie en een marechaussee-element.

Het succes kwam overigens niet uit de lucht vallen. Met een vooruitziende blik had de kerneenheid aan diverse verplaatsingen over grote afstand meegedaan. Zij had daarmee kennis en ervaring opgedaan die het mogelijk maakte een gelijksoortig probleem op te lossen. Oefening baart kunst, dat geldt ook voor modulair samengestelde verbanden. Tegelijkertijd zijn er grenzen. Een vredesverplaatsing is één ding, humanitaire hulpverlening een tweede en vechten weer een totaal ander. De taak en omstandigheden 'daar' bepalen wat eerder feitelijk moet zijn beoefend. In een situatie waarin vrede met geweld moet worden afgedwongen, lijkt weinig tijd beschikbaar om van ervaringen en fouten te leren. Het moduleconcept dient derhalve ook te leiden tot een herbezinning op opleiding en oefening. Organisatorische flexibiliteit in het personeelsbestand is niet minder relevant. Zij vormt het fundament voor de vulling van de organisatie. Hier ligt een grote uitdaging omdat de weg van nu naar 'gewenst', moeilijke keuzes met zich meebrengt. De nota geeft hiervan een beeld.

Ook het derde aspect, de randvoorwaarden, is niet onbelangrijk. De krijgsmacht ontkomt niet aan maatwerk: de arbeidsmarkt dicteert. Dit brengt talrijke dilemma's met zich mee. Een van de belangrijkste is de vraag naar de 'waarde' van specifieke militaire kennis en deskundigheid. Op het gebied van informatietechnologie, mediakunde, geneeskunde, enzovoort zijn vergelijkingen te trekken. Bij militaire *know-how* is dit moeizaam. Een vlucht in 'civiele kennis' (omwille van betere betaling) zou ertoe kunnen leiden dat inzet en optreden verwordt tot een secundair deskundigheidsgebied. Het antwoord op deze vraag is rechtstreeks van invloed op de professionaliteit in operationele zin. Met de mond belijden dat het gaat om de inzet is één ding: consequenties trekken een andere.

Er zijn echter meer dilemma's. Moet de organisatie zich wel of niet herbezinnen op de kerntaken? Is een eigen aannemer noodzaak of luxe? Zijn er gebieden aan te duiden waar mogelijk beter burgerpersoneel kan worden aangetrokken? Kunnen functie, rang en salaris worden ontkoppeld? Waar organisatorisch een majoor-arts of majoor IT'er gewenst is, moet mogelijk het salaris van een luitenant-kolonel worden geboden. Verdraagt het functiewaarderingssysteem voor het burgerpersoneel zich nog met de ontwikkelingen om ons heen?

Het is inderdaad van belang dat we het individu ontplooiingsmogelijkheden bieden en dat we streven naar maatwerk. Tegelijkertijd: als al het handelen van zowel de organisatie als de individuele medewerkers wordt herleid tot zakelijke calculaties, kunnen we loyaliteit en samenwerking in de ijskast zetten. Als medewerkers uitsluitend zijn gericht op verdienen in plaats van dienen, zal de complexe machine stokken en tot stilstand komen.

Een flexibele organisatie is een terecht middel; het is echter geen doel op zich. Natuurlijk gaat de kop van dit editoriaal niet op voor Defensie. Gezond verstand en betrokkenheid zullen als veiligheidskleppen functioneren. Flexibili-

teit is, daarover bestaat geen twijfel, noodzakelijk op individueel en organisatorisch niveau. Het kan daarnaast een gevaarlijk begrip zijn. Een toverwoord, dat onrecht doet aan andere waarden die relevant zijn voor de relatie tussen mens en organisatie. Natuurlijk realiseren we ons dat. Toch is het verstandig dat wij ons daarop voortdurend *blijven* bezinnen. Een krijgsmacht koopt niet veel voor modewoorden zoals flexibiliteit. Er zijn immers grote belangen in het geding. Flexibiliteit is belangrijk, maar niet ten koste van alles.

# Hr. Ms. Rotterdam

## Huidige stand van zaken en toekomst*

*W.I. Wilms, kapitein-ter-zee en F.V. van Sprang, majoor der mariniers*[1]

In dit artikel wordt een beeld geschetst van de huidige stand van zaken met betrekking tot het amfibisch opereren vanaf Hr.Ms. Rotterdam, de primaire taak van het schip. Hiertoe wordt in het kort het programma doorlopen dat deze LPD heeft uitgevoerd sinds ze in de vaart is genomen in februari 1998. Gekoppeld aan de "hoogtepunten" van dit programma zullen de belangrijkste bevindingen worden opgesomd, waarbij de medische capaciteiten van het schip buiten beschouwing worden gelaten. Gebaseerd op deze conclusies zal een blik in de toekomst worden geworpen van het amfibisch opereren binnen de Koninklijke Marine. Deze visie moet gezien worden als een persoonlijke aanbeveling van beide schrijvers. Hierbij is de nieuwe concept-doctrine van het USMC en de US Navy buiten beschouwing gelaten. Deze gaat ervan uit dat landingsoperaties van achter de horizon worden uitgevoerd. Hierin kan de KM met haar LPD als coalitiepartner slechts optreden dichterbij het strand.

### PROGRAMMA

Hr.Ms. Rotterdam is in februari 1998 voor het eerst naar zee gegaan en heeft sindsdien weinig rust gekend. Dat jaar stond in het teken van een intensief beproevingsprogramma waarin het schip en alle middelen zoals helikopters en landingsvaartuigen moesten worden beproefd in de uitvoering van de primaire en secundaire taken van het schip. Aan het eind van het jaar was de tijd rijp voor een eerste optreden binnen de UK-NL *Amphibious Force* tijdens de oefening JMC 98/3 te Schotland. Een rustige afwikkeling en voorbereiding voor het winterverlof werd het schip niet gegund door de onverwachte opdracht om KL en KLU-materiaal voor de *Extraction Force* Macedonie te transporteren naar het operatiegebied, bij Griekenland. In januari/februari 1998 volgden nog een aantal koudweerbeproevingen en werd het schip door COMATG getest als com-

---

* Dit artikel is gepubliceerd in het Marineblad van december 2000.

1 KTZ W.I. Wilms heeft het commando gevoerd over Hr.Ms. Rotterdam van januari 1999 t/m juli 2000
Majmarns F.V. van Sprang was aan boord van Hr.Ms. Rotterdam geplaatst als Amfibische Operaties Officier van augustus 1997 t/m augustus 2000


*Het begin van de 'schip to shore' verplaatsing. Foto: AVDKM*

mandoplatform voor de staven van de *Commander Amphibious Task Force* (CATF) en de *Commander Landing Force* (CLF) gedurende de oefening *Battle Griffin 99*. Het geplande garantieonderhoud werd vrij snel verstoord door de inzet voor operatie *Allied Harbour* te Albanië. In de periode september/november 1999 werd deelgenomen aan de oefening *Argonaut*. Gedurende de oefening *Northern Light* fungeerde Hr.Ms. Rotterdam wederom als stafschip voor CATF/CLF alleen nu in een volledig Nederlandse bezetting. Hierna volgden de oefeningen *Bright Star* in Egypte en *Southern Approaches* in Turkije. De eerste helft van het jaar 2000 stond in het teken van *Sea King* helikopterbeproevingen, maar voornamelijk van de *Westlant* deployment. Deelgenomen werd aan de oefeningen MEUEX in de Verenigde Staten en aan *Caribbean Lion/Deux Tricolores* op Curaçao en Aruba. Aansluitend werden warmweerbeproevingen uitgevoerd.

## STAND VAN ZAKEN

Het programma is zeer intensief geweest en heeft Hr.Ms. Rotterdam met haar bemanning(en) blootgesteld aan oefeningen en operaties op diverse niveaus. Hieruit zijn voldoende ervaringen geput om aan te geven wat een LPD kan en wat niet. Het is echter niet alleen het schip dat beschouwd moet worden, maar ook de middelen en organisaties die opereren met het LPD.

Duidelijk is geworden wat voor een force multiplier deze ene LPD al is voor de KM. Het schip geeft de Nederlandse krijgsmacht een *rapid response* capaciteit voor crisisbeheersing en flexibiliteit door niet geheel afhankelijk te zijn van

infrastructuur zoals havenfaciliteiten voor het ontladen van personeel en materieel. Toch blijven er een aantal aandachtspunten, die men voor het toekomstige opereren met Hr.Ms. Rotterdam, in ogenschouw moet nemen.

### Bemanningen

Hr.Ms. Rotterdam is gestart met een kleine bemanning. Al vrij snel, tijdens de evaluatie van het schip, kon geconcludeerd worden dat het werk aan boord van het LPD te intensief is voor het aantal bemanningsleden. Dit diende dus uitgebreid te worden. Tevens is vast komen te staan dat een aantal functies aan boord uniek is. Deze vereisen een specifiek opleidingstraject. Echter, omdat de functie uniek is, is er binnen de KM geen volledig opleidingspakket beschikbaar. *"Hands on the job"* is momenteel de leerschool. Een alternatief of aanvulling hierop is een buitenlandse stage. Een gevolg van overplaatsing (zeker van gespecialiseerd personeel dat niet een-op-een kan worden vervangen) is dat er regelmatig door het schip moet worden deelgenomen aan een amfibische oefening om de amfibische operationele gereedheid te handhaven.

### Capaciteit accommodatie

De accommodatie aan boord van Hr.Ms. Rotterdam is ontworpen op basis van de oorlogssterkte van een mariniersbataljon. Zoals reeds aangehaald is de vaste bemanning uitgebreid waardoor de beschikbare accommodatie voor de geëmbarkeerde eenheden onder druk staat. Daar komt bij dat men in deze capaciteit geen rekening heeft gehouden met het personeel van de te embarkeren landingsvaartuigen en *Amphibious Beach Unit* (ABU) van het amfibisch ondersteuningsbataljon. Een derde reductie komt voort uit het uitgangspunt dat Hr.Ms. Rotterdam zelf geen maritiem transporthelikoptersquadron embarkeert, maar slechts de faciliteiten ter beschikking stelt voor elders binnen de ATG gestationeerde helikopters. Tot nu toe is er geen oefening geweest waarbij geen Engels *Sea King*-detachement aan boord was. Als het schip ook nog opereert als commandoplatform voor CATF en CLF wordt de accommodatie voor de geëmbarkeerde eenheden nog verder gereduceerd. In de praktijk komt het erop neer dat er ongeveer 500 bedden beschikbaar zijn voor het mariniersbataljon.

### Transportcapaciteit

De primaire missie van het LPD is het verplaatsen en ondersteunen van een mariniersbataljon met zijn gehele uitrusting voor het uitvoeren van amfibische operaties. In het voorgaande is de beperking aangegeven op het gebied van accommodatie. Ten aanzien van de transportcapaciteit is ook het nodige te melden.

In de stafeis staat vermeld dat bij het uitvoeren van amfibische operaties de eenheden slechts 50 tot 60 % van het voertuigenbestand meevoeren. Dit heeft zich echter in de praktijk nog nooit bewezen. De vraag is echter welk uitgangspunt hieraan ten grondslag ligt. Het is terug te voeren op een richtlijn waarin staat vermeld dat 2/3 van de UK-NL *Landing Force* amfibisch inzetbaar moet zijn.

Een eerste reactie is dat deze richtlijn mogelijk verkeerd is vertaald: 2/3 zou kunnen betekenen dat twee van de drie bataljons van de 3e Commando Brigade amfibisch inzetbaar zijn, niet 2/3 deel van ieder bataljon. Daarbij komt de neiging van marinierseenheden om het aantal voertuigen, benodigd voor een operatie, drastisch te verhogen, ook met niet-organieke. Tevens is er de neiging om alle voorraden op "de wielen" te voeren, terwijl het LPD voldoende ruimte biedt om voorraden in pallets op te slaan. Hierbij is de afgeleide primaire taak, *"sea-based logistics"* van belang.

### Landingsvaartuigen

Tegelijk met het project LPD liep het project voor de nieuwe landingsvaartuigen LCU (*Landing Craft Utility*). Voorheen waren er binnen het Korps Mariniers alleen LCVP's (*Landing Craft Vehicle Personnel*) ter beschikking. Met beide types landingsvaartuigen is geopereerd vanuit de Hr.Ms. Rotterdam gedurende oefeningen. De LCU heeft voor het amfibisch opereren een beperkende eigenschap en dat is de diepgang. Het vaartuig is uitgevoerd conform bestek, maar steekt te diep. De praktijk heeft uitgewezen dat de LCU in vergelijking met Engelse en Amerikaanse vaartuigen veelal niet ver genoeg op het strand kan komen om personeel en materiaal op een verantwoorde wijze droog te ontladen. Voor personeel is dit veelal nog te overkomen door dezen met LCVP's te landen, maar voor de voertuigen is het een groot probleem. Het voertuigenbestand van het Korps Mariniers is niet voldoende *"waterproofed"* om de noodzakelijke doorwading te maken. Deze beperking geldt niet alleen voor het mechanische gedeelte van het voertuig, maar ook voor bijvoorbeeld de gevoelige ingebouwde apparatuur zoals radio's.

*Geëmbarkeerde Engelse Sea King tijdens 'Caribean Lion'. Foto: AVDKM*

In principe zou de LCU in staat moeten zijn om als een *roll-on-roll-off*-vaartuig te fungeren. Dit is echter na een korte beproeving gestaakt aangezien het niet mogelijk is om voertuigen via de achterklep te beladen. Wel is het mogelijk om voertuigen over te laten rijden wanneer twee LCU 's achter elkaar liggen in het dok. De transportcapaciteit van de LCU is aanzienlijk groter dan die van de huidige Engelse LCU Mk-9.

De LCVP's zijn oorspronkelijk niet gemaakt voor het opereren vanaf een LPD. Wel zijn de vaartuigen geschikt om personeel en materiaal te beladen in een dok, maar ze zijn niet gemaakt om op te drijven en af te zinken. Het materiaal waarvan het vaartuig is geproduceerd, is te kwetsbaar. Dit heeft regelmatig geleid tot schade indien de golfslag in het dok niet minimaal was.

Gedurende de *Westland deployment* is ook geopereerd met de *Boston Whalers* als *raiding craft*. Met het meenemen van deze vaartuigen in het dok wordt het risico gelopen dat schade aan deze vaartuigen ontstaat. Duidelijk is wel dat dit middel een uitbreiding betekent van de mogelijkheden voor de schip-strandbeweging.

### Helikopters

De KM beschikt (nog) niet over maritieme transporthelikopters, een belangrijk middel voor de schip-strandbeweging. Veelal worden amfibische operaties alleen in relatie gebracht met de landingsvaartuigen, maar dat is volledig onterecht. Zowel de helikopter als het landingsvaartuig zijn belangrijke middelen die bij voorkeur complementair opereren.

Tot nu toe heeft Hr.Ms. Rotterdam tijdens oefeningen geopereerd met de Britse 845 *Naval Air Squadron Royal Navy* (NAS). Deze squadrons opereren met de Sea King-helikopter, tot op heden de gangbare transporthelikopter binnen de UK-NL *Amphibious Force*. In het kader van beproevingen is geopereerd met de Cougar-helikopters van de KLU. Verdergaande beproevingen en het vaststellen van de operationele limieten zullen pas in 2002 plaatsvinden.

Jammer genoeg is het helidek van Hr.Ms. Rotterdam niet geschikt voor het opereren met CH-47 Chinook-helikopters. Dit zou gedurende de oefening *Bright Star* een uitkomst zijn geweest toen HMS Ocean een detachement van de *Royal Air Force* had geëmbarkeerd en dit de enige helikopters waren die na intensief vliegen in de woestijn nog inzetbaar waren. Ook gedurende operatie *Allied Harbour*, waar een CH-47 detachement van de KLU tot de *Task Force* behoorde, had dit de ondersteuningsmogelijkheden vergroot.

### Command and control

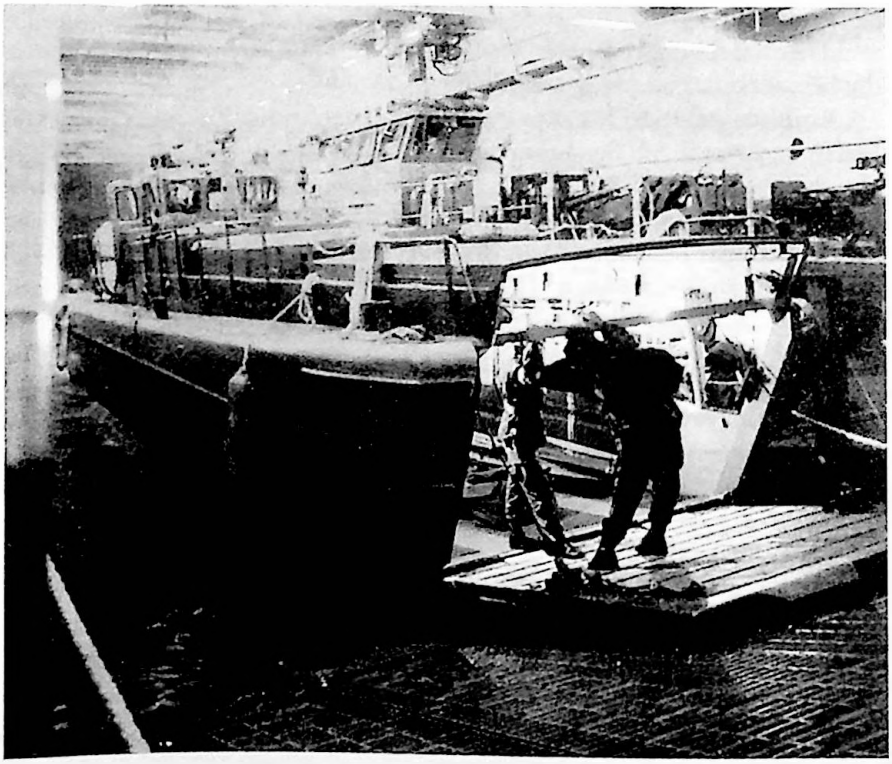
Hr.Ms. Rotterdam is in principe gebouwd ter ondersteuning van een mariniersbataljon. Dit geldt ook voor de *comand and control*-middelen. Toch zien we reeds in de korte geschiedenis van het LPD dat men de mogelijkheden als commandoplatform voor CATF- en CLF-staven al driemaal heeft benut voor landingen op bataljonsniveau. Het feit dat dit werkbaar is, wil nog niet zeggen dat men hier te enthousiast over moet worden. Het is werkbaar gemaakt met

diverse aanvullingen op bestaande systemen en met noeste improvisatie van de bemanning. Ook het aan boord nemen van deze stafelementen heeft de nodige impact op de verdere capaciteiten om infanterie-eenheden te transporteren en te ondersteunen.

Een onderdeel dat nog wel eens uit het oog verloren wordt, is de mogelijkheid om het *Supporting Arms Coordination Centre* aan boord te laten opereren. Gedurende *Battle Griffin* waren artillerie, *close air support* en *naval gunfire* dusdanig beperkt in omvang dat het nog werkbaar was. Gedurende de oefening *Deux Tricolores* is wederom een beproeving uitgevoerd, waarbij nu het zwaartepunt lag bij *close air support* met F-16's en *naval gunfire* door Hr.Ms. Van Galen en HMS Manchester.

Wederom is deze opzet gelukt, maar hierbij moet worden opgemerkt dat minder beslag werd gelegd op de verbindingsmiddelen dan gebruikelijk wanneer men een volledige ATF of LF moet aansturen. Gedurende *Deux Tricolores* werden ook *advance-forces* ingezet in de vorm van Recce en SBS-teams. Deze eenheden hebben wel gemerkt dat verbindingen wel eens overbelast kunnen raken.

Zeker gezien het feit dat Hr.Ms. Rotterdam veelal in coalitieverband zal opereren met Britse en/of Amerikaanse eenheden, is het van belang dat de verbin-



*LCU in het dok. Foto: AVDKM*

dingsmiddelen zodanig zijn, dat het schip zijn *interconnectivity* met de buitenlandse eenheden behoudt. Dit geldt eens temeer wanneer het schip dienst doet als commandoplatform voor een CATF- en CLF-staf. Vooral met de US *Navy* is dit een probleem gebleken. Door de grote voorsprong die de US *Navy* heeft op het gebied van Satcom, *Video Tele Conferencing* (VTC) en *command and control*-systemen voor beeldopbouw, moet door de KM veel energie worden gestoken in interoperabiliteit op dit gebied.

### Expertise amfibische operaties

Amfibische operaties worden beschouwd als *core business* voor het Korps Mariniers. Voor de varende marine is het een totaal nieuwe vorm van opereren. Toch zien we dat opereren op het niveau van een eigen LPD of op het niveau van CATF/CLF een heel ander verhaal is dan wanneer geintegreerd binnen de UK-NL *Amphibious Force* geopereerd wordt. Ook voor het Korps Mariniers is dan de expertise nog te gering maar zonder meer groeiende. Een amfibische operatie is complex waarbij het van groot belang is dat men de activiteiten van de diverse spelers kent. Kent men deze niet dan zal men zien dat de gevolgen van bepaalde beslissingen niet voldoende bekend zijn. Integratie van vloot en mariniers is dan ook het sleutelwoord voor opereren. Hier geldt eens temeer dat planning niet in isolatie kan plaatsvinden maar dat de verschillende disciplines in het planningsproces betrokken dienen te worden.

## THE WAY AHEAD

Hr.Ms. Rotterdam heeft zich in de afgelopen jaren bewezen. Men kan alleen nog maar de limieten van de capaciteiten verwerken en gaan toepassen in komende oefeningen en operaties. Voor de echte "*way ahead*" zal beschouwd worden wat er binnen de KM moet gebeuren. Een belangrijke spil hierin is het ontwerpen en bouwen van een tweede LPD.

### Totaal concept

De grote vraag voor de toekomst is: waar wil de KM eigenlijk naartoe? Wat is het ambitieniveau? Antwoorden op deze vragen zullen gaan bepalen wat er in de toekomst moet gebeuren. Laten we een doel stellen: "De KM dient in staat te zijn om zelfstandig een amfibische operatie uit te voeren met een bataljonsgroep mariniers". In eerste instantie zal dit in het kader van vredes- en crisisbeheersingsoperaties zijn. Op het gebied van amfibische operaties liggen voor Nederland beperkte mogelijkheden en zal een individueel optreden niet waarschijnlijk zijn.

Een bataljonsgroep mariniers betekent een infanteriebataljon (volledig of minus) als kern met daaraan gekoppeld vuursteun en logistiek. Deze eenheid is dus groter dan gesteld in de stafeis. Dit betekent dat LPD 1 en 2 complementair zouden moeten kunnen opereren. Zo zouden de capaciteiten van LPD 2 op

een aantal deelgebieden aangepast kunnen worden door de voordelen van LPD 1 aan te wenden en de tekortkomingen voor een bataljonsgroep te verwerken in de stafeis van LPD 2: bijvoorbeeld het tekort aan transportcapaciteit en commandofaciliteiten wegwerken.

Mogelijk dat beide schepen nog niet groot genoeg zijn om een eenheid van dit formaat te transporteren. Tot nu toe wordt ook alleen maar gesproken over LPD 's, maar waarom zou men in de toekomst geen LSL bouwen gebaseerd op het ontwerp van Hr.Ms. Rotterdam. Dit is niet geheel ondenkbaar daar de Koninklijke Schelde Groep/Damen in de race is voor de vervanging van Britse LSL 's.

LPD 2

Door uit te gaan van een bataljonsgroep kunnen de benodigde capaciteiten voor LPD 2 naast Hr.Ms. Rotterdam vastgesteld worden. Naast het tekort aan transportcapaciteit van LPD 1, zou de commandofaciliteit verbeterd kunnen worden om een CATF- en CLF-staf volledig te ondersteunen. Voor nationale operaties zou dit een aanwinst zijn. Interoperabiliteit, zowel op C4I-gebied als op het gebied van ondersteunende eenheden, is hierbij cruciaal.

Het idee is echter om aan boord van LPD 2 een *Joint Task Force* HQ capaciteit te installeren. Dit dwingt echter tot het stellen van prioriteit. Of men bouwt primair een JTFHQ (*Joint Task Force Head Quarters*)schip gebaseerd op het ontwerp van Hr.Ms. Rotterdam en ziet daarna wat men nog functioneel kan aanwenden voor de inzet als LPD, of men draait het om. Vanuit het oogpunt van de huidige operators met het LPD is de keuze niet moeilijk. Laat LPD 2 een LPD zijn met de vereiste *command and control*-faciliteiten voor CATF en CLF. Echter, het belang van een JTFHQ-capaciteit binnen de KM ligt op een hoger niveau.

Landingsvaartuigen

De nieuwe LCU's zijn voorbestemd om nog zo'n 30 jaar mee te gaan. Dit betekent dat het probleem van de diepgang actueel blijft. Rest de organisatie dus alleen hier rekening mee te houden in de vervangingsplannen voor het voertuigenbestand.

Ten aanzien van de LCVP's moet men serieus overwegen om nieuwe meer robuuste metalen vaartuigen aan te schaffen ter vervanging van de huidige van polyester. De nieuwe LCVP's zouden moeten worden opgeborgen conform het systeem dat we kennen van HMS Fearless en HMS Ocean waarbij zij in davits langszij hangen. Rekening moet in ieder geval worden gehouden met de grootte van de landingsvaartuigen van bevriende naties zodat we interoperabel blijven. Dit geeft diverse voordelen en vergroot de capaciteit. Nu in de ontwerpfase van LPD 2 kan men hierop nog inspelen.

Helikopters

Het gemis aan maritieme transporthelikopters is een probleem dat met prioriteit aangepakt zou moeten worden. In het kader van het NH-90-project zijn er mogelijkheden door een aantal helikopters in de transportversie aan te schaf-

fen. Vaak worden geluiden gehoord dat ASW en transport wel te combineren is door simpelweg de apparatuur te verwijderen, maar dit is te kort door de bocht. Dit geldt trouwens niet alleen voor de hardware maar ook voor de bemanning van een helikopter.

Tactisch vliegen met nachtzichtapparatuur voor de inzet van mariniers landinwaarts vereist een heel andere vliegkwaliteit en mentaliteit dan ASW. Dit is niets nieuws en ook bij de Britten zien we twee totaal gescheiden gemeenschappen. De KM moet dan ook niet de illusie hebben dit wel te kunnen. Opleiden is dus een vereiste investering wil men in de toekomst een eigen maritieme transporthelikoptereenheid vormen.

Totdat de KM beschikt over de NH-90 kan men nationaal alleen maar terugvallen op de KLu met de Cougar en de CH-47. In ieder geval zal het vliegdek van LPD 2 ook geschikt moeten zijn voor het opereren met de CH-47.

### Expertise

Het verbreden en verbeteren van de amfibische expertise binnen de KM is essentieel. Hiertoe moet worden geinvesteerd in specifieke opleidingen en oefeningen. Opleiden voor functies aan boord van een LPD verdient aandacht. Daarnaast kan men in hoog tempo expertise opdoen door op nationaal niveau de leiding te nemen bij internationale amfibische oefeningen. De ervaringen naar aanleiding van de oefeningen *Northern Light* en *Deux Tricolores* waren goed. Men wordt dan gedwongen om als staf de materie onder de knie te krijgen naast diverse specifieke componenten in een amfibische omgeving.

Voor het behouden en uitbouwen van de expertise is het noodzakelijk dat personeel gedurende langere tijd aan boord blijft, zeker in de functies waarvoor specifieke amfibische kennis nodig is. Dat zijn een aanmerkelijk aantal functies, want een amfibische operatie blijft specialistisch.

## AFSLUITEND

Met de komst van Hr.Ms. Rotterdam is de KM een belangrijke capaciteit rijker geworden die zeer goed past binnen de huidige taakstelling van defensie. De functionaliteit en de mogelijkheden van het schip zijn in de eerste drie jaar aangetoond. Het is nu van groot belang om het niveau van amfibische specialisten op een hoog peil te houden. Expertise moet worden uitgebreid door deelname aan internationale oefeningen, niet alleen als eenheid op het uitvoerende niveau, maar ook op staf- en commandoniveau.

# Van krijger tot integraal systeem

## De meerwaarde van een Soldier Digital Assistant voor de gevechtssoldaat

*J.A.C. van Esch – eerste-luitenant van de verbindingsdienst*
*Mw. dr. P.M.T. Smeele – TNO Technische Menskunde*

Dit artikel is gebaseerd op een eindscriptie van eerste-luitenant J.A.C. van Esch, waarvoor hij in 1998 stage heeft gelopen bij TNO Technische Menskunde, onder begeleiding van mevr. dr. P.M.T. Smeele. In 1999 ontving eerste-luitenant Van Esch de krijgswetenschapsprijs voor de beste scriptie.

### INLEIDING

Wat zijn de eisen die de oorlogvoering van de toekomst stelt en welke rol kan technologie in de voorbereiding daarop spelen? In de afgelopen decennia is men vooral bezig geweest om met behulp van technologie wapensystemen te verbeteren. Voorbeelden van deze wapensystemen zijn moderne tanks, gevechtshelikopters en fregatten. Ten onrechte werd er te weinig aandacht besteed aan de gevechtssoldaat te voet. Dit is vreemd omdat ook in de toekomstige operationele omgeving de aloude krijger namelijk een belangrijke rol zal blijven spelen. Naast autonome wapensystemen en sensoren heeft de gevechtssoldaat een essentiële rol. Hij beschikt namelijk over kennis en vooral vaardigheden, die naar het lijkt tot in lengte van dagen nog niet door automaten kunnen worden overgenomen[1].

Maar is dat ook zo? Om dit te onderzoeken, wordt in Nederland en andere landen nagegaan of bepaalde vaardigheden kunnen worden overgenomen of mogelijk zelfs verbeterd door moderne technologie. In dit artikel wordt ingegaan op de resultaten van een onderzoek naar de bruikbaarheid van een *Soldier Digital Assistant* (SDA). Ook komt de nieuwe *Hands-Free Radio* (HFR) voor de gevechtssoldaat aan bod. Het onderzoek is eind 1998 verricht door TNO Technische Menskunde te Soesterberg. Dit artikel is een verkorte weergave van de onderzoeksverslagen[2&3]. Voordat de resultaten besproken worden, wordt eerst het onderwerp ingeleid. Voor de duidelijkheid en vanwege de relaties met internationaal onderzoek zijn diverse termen uit het Engels overgenomen.

## HET SOLDIER MODERNISATION PROGRAMME (SMP)

Door de Koninklijke Landmacht is in 1997 een programma gestart om de waarde van de gevechtssoldaat te verhogen. Het programma heeft als doel "...de effectiviteit en flexibiliteit, en daarmee ook de overlevingskans, van de individuele gevechtssoldaat te verbeteren. Deze soldaat is op het gevechtsveld immers volledig afhankelijk van zijn uitrusting en middelen. Om meer flexibiliteit en effectiviteit te bereiken, wordt ernaar gestreefd de gevechtsveldfuncties van de soldaat te verbeteren en zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen..."[4]. Ondanks alle technologische vernieuwingen was de aandacht voor de modernisering van de gevechtssoldaat wat op de achtergrond geraakt. Dit is nu veranderd. Daar zijn drie redenen voor[5]:

Ten eerste werd de taakstelling van de Koninklijke Landmacht uitgebreid. Door de wereldwijde inzet van troepen moest er een inhaalslag gemaakt worden. De uitrusting van de gevechtssoldaat moest niet alleen voldoen op de Noord-Duitse laagvlakte, maar ook in de woestijn of in arctische gebieden. In de afgelopen jaren is de persoonlijke uitrusting en met name de kleding dan ook grondig verbeterd. De tweede reden was dat met de verandering van optreden de betekenis van de eenheden te voet onderkend en opgewaardeerd werd. Een voorbeeld is het optreden bij de SFOR-operatie in Bosnië. De gevechtsvoertuigen worden daar minimaal gebruikt; het werk te voet daarentegen is heel belangrijk en bestaat onder andere uit patrouilles. Ook in de toekomst valt te verwachten dat de 'soldaat te voet' een belangrijke rol blijft vervullen. De derde en laatste reden is om aansluiting te krijgen en te houden met de internationale ontwikkelingen en partners.

## DE SOLDAAT ALS 'SYSTEEM'

In het verleden werd de uitrusting van de soldaat in het veld beschouwd als een verzameling aparte stukken. Zo werd er bij de aanschaf van bijvoorbeeld een gasmasker vooral gekeken naar de eigenschappen van dat ene uitrustingsstuk en werd het geheel grotendeels buiten beschouwing gelaten. Om te vermijden dat deeloplossingen niet tot één geheel geïntegreerd kunnen worden, is men de soldaat als een systeem gaan beschouwen[5]: een modulair opgebouwd systeem, waarbij de commandant kan kiezen welke samenstelling van het systeem voor een optreden wordt gebruikt. De samenstelling is afhankelijk van de omstandigheden en de dreiging. We noemen dit een systeemaanpak. In de tabel (p. 76) wordt een summiere samenvatting gegeven van de (on)mogelijkheden van het systeem soldaat en de menselijke factoren die daarbij een rol spelen.

De systeemaanpak moet uiteindelijk leiden tot een verhoging van de effectiviteit. Deze effectiviteit wordt door vijf elementen bepaald. Deze elementen wor-

| BENEFITS: | PROBLEMS: |
|---|---|
| • Sensors enhance soldier's surveillance and acquisition capability;<br>• Integrated and fused information provides consistent, intuitive view of tactical situation;<br>• Automatic information management reduces human involvement in manually intensive tasks;<br>• Combining equipment reduces load and donning/doffing time;<br>• Improved inter-squad communication decreases soldier stress. | • Physical workload and fatigue imposed by sub-systems;<br>• Overload of human sensory input channels (visual, auditory) and information processing capability;<br>• Safety hazards caused by interfacing with equipment; |
| SYNERGIES: | RISKS: |
| • Integration of information to provide a consistent compatible interface;<br>• Combination of sensors to provide 1 image;<br>• Digitalization of paper manuals;<br>• Provision of health monitoring (monitor 'fit to fight'-parameters). | • Physical load reduces mobility and causes fatigue;<br>• Possible fatigue caused by reliance on indirect vision;<br>• Inability to control and manage information presentation;<br>• Potentially high training burden. |

*Key Human Factors of the Soldier System*

den ook gevechtsveldfuncties genoemd. De volgende definities worden gebruikt[6]:

*- Lethality: The soldier's capability to detect, acquire, identify, locate, engage and defeat threat soldiers and their equipment at greater ranges, with greater accuracy, in all weather and visibility conditions.*
*- Command and Control: The leader's ability to direct, coordinate, and control personnel, weapons, equipment, and information. Procedures necessary to assimilate and disseminate by digitization of battlefield systems to win the information war.*
*- Survivability: The soldier's capability for self-protection against threat weapon effects and environmental conditions through improved situational awareness, reduced signatures, and improved protection.*
*- Sustainability: Capability to sustain soldiers in a tactical environment. Sustaining a soldier means supplying with those items fundamental to survival and critical to overall effectiveness, performance, and mission accomplishment.*

- *Mobility: Deploying and moving the soldier about the battlefield to fulfill assigned missions. Provide soldiers with improved situational awareness, navigation/location support, improved night vision, better load carrying capability, and reduced/limited weight.*

Door de functies in kaart te brengen kan vastgesteld worden wat de bestaande beperkingen en onmogelijkheden van de gevechtssoldaat zijn en geprobeerd worden hiervoor oplossingen te bedenken. Dit gebeurt binnen het Nederlandse *Soldier Modernisation Programme* in verschillende projecten. Voorbeelden van dergelijke projecten zijn de analyse van de informatiestromen van de gevechtssoldaat, de ontwikkeling van een losgekoppeld vizier en de verbetering van de *situational awareness*. In het kader van het laatste project is de *Soldier Digital Assistant* ontwikkeld.

## DE SOLDIER DIGITAL ASSISTANT

Het Nederlandse SMP wil in eerste instantie de *survivability* verbeteren. Verbetering van de *situational awareness* is daartoe één van de belangrijke middelen. Maar wat verstaat men onder *situational awareness* (SA)? Bij het in kaart brengen van de functies van de gevechtssoldaat en de mogelijke verbeteringen, komt deze term vaak naar voren, zonder dat hiervoor een eenduidige definitie wordt gegeven. De volgende definitie wordt hier gehanteerd: *situational awareness is the perception of the elements in the environment within a volume of time and space, the comprehension of their meaning, and the projection of their status in the near future* [6]. Hoe een heel team en de leden van dat team afzonderlijk presteren is direct afhankelijk van de *situational awareness* [7]. Dit geldt zeker voor gevechtssoldaten: zonder complete en volledige informatie is het moeilijk voor hen om een goede beslissing te nemen!

Eén van de beperkingen bij de gevechtssoldaat is de communicatie. Met een betere communicatiestructuur zou de *situational awareness* en daardoor de effectiviteit kunnen toenemen. Voor de communicatie worden binnen de infanteriegroep momenteel geen elektronische hulpmiddelen gebruikt: men maakt gebruik van licht- en geluidssignalen en gebaren. Dit heeft de volgende beperkingen[8]:

- Een beperkte operationele spanwijdte, omdat de soldaten door het ontbreken van communicatiemiddelen gedwongen worden dicht bij elkaar te blijven;
- Een beperkte flexibiliteit: als de uitvoering van de missie verandert, zal de commandant alle groepsleden moeten verzamelen of ieder lid afzonderlijk zelf moeten benaderen;
- Een slecht situatie-overzicht: tijdens de uitvoering van een actie is het (zeker voor de commandant) moeilijk een overzicht te krijgen waar iedereen zich bevindt;

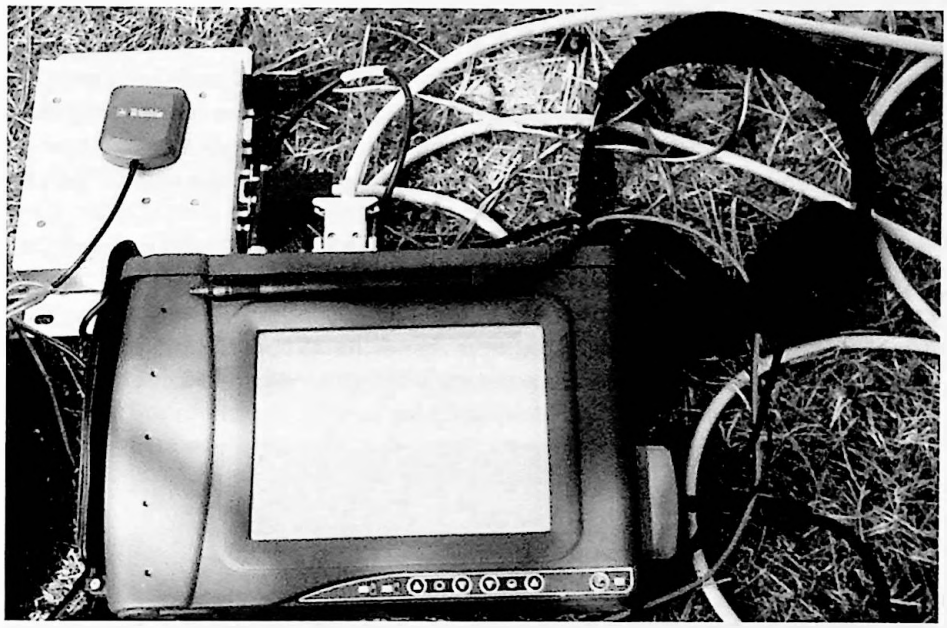
- Beperkte informatieoverdracht, omdat communicatie niet altijd mogelijk is vanwege de afstand of om tactische redenen;
- Een beperkt verrassingseffect en een hoge kans op ontdekking door de vijand vanwege (de noodzaak van) het gebruik van geluids- en lichtsignalen;
- Een slechte terugkoppeling naar hogere echelons: het is moeilijk voor een hoger echelon in de bevelvoering om inzicht te krijgen in de actuele situatie.

Het SDA-project is gestart met als doel inzicht te krijgen in de bruikbaarheid van moderne informatie- en communicatietechnologie voor de gevechtssoldaat, opdat zijn *situational awareness* mogelijk verbeterd kan worden[9]. Er is een inventarisatie gemaakt van de functies die een SDA zou kunnen bieden[8]:

- Oriëntatie in het terrein;
- Informatie over terrein en weer;
- Geografische informatie over de eigen troepen;
- Informatie over eigen troepen (anders dan geografische), bijvoorbeeld medische informatie;
- Informatie over de vijand(situatie);
- Ondersteuning bij de bevelsuitgifte: bijvoorbeeld ondersteuning bij het maken van bevelen en het tonen van bevelsinformatie;
- Informatie over de logistieke situatie;
- Ondersteuning bij wapengebruik: bijvoorbeeld het vermijden van fratricide, ondersteuning bij het richten van het wapen of doorgeven van doelinformatie;
- Communicatie: mogelijkheden voor spraak- en datacommunicatie binnen een infanteriegroep.

Uit deze functies zijn er voor het prototype van de SDA een aantal geselecteerd. Het prototype is alleen bedoeld om de (meer)waarde van de SDA te onderzoeken. Het zal nog enkele jaren duren voordat het product operationeel is. Maar omdat er al op korte termijn behoefte is aan een communicatiemiddel binnen een infanteriegroep is er een interimoplossing bedacht. In de eerste helft van 2000 zal er binnen de infanteriegroepen (per ploeg) van de Koninklijke Landmacht een *Hands-Free Radio* (HFR) worden ingevoerd. Dit is een kleine eenvoudige portofoon voor draadloze spraakcommunicatie over korte afstanden. Het apparaat kan *hands-free* worden bediend. Deze radio is het eerste materieelproject binnen het SMP. Om de effectiviteit ervan te kunnen bepalen, is de HFR ook in het onderzoek betrokken.

Terug naar de SDA. Het prototype is samengesteld op basis van commercieel verkrijgbare producten (zie afb. op blz. 79). Het bestaat uit een kleine draagbare computer met een monochroom beeldscherm, te bedienen met een pen. Daaraan gekoppeld zit een GPS-plaatsbepalingsapparaat voor de positiebepaling. De verschillende computers binnen een infanteriegroep zijn draadloos verbonden door middel van een *Wireless Local Area Network*. De volgende functies zijn in het prototype geïmplementeerd: spraakcommunicatie, positieweergave van de groepsleden op een elektronische kaart en de mogelijkheid om vijandmeldingen



*De eerste versie van de SDA met toebehoren gebruikt in het veldonderzoek in 1998.*

en NBC-alarm in te voeren. Uitgangspunten bij het ontwerp waren een eenvoudige bediening, gebruik van datacommunicatie voor uitwisseling van gegevens en een zo compact en zo licht mogelijk systeem om gebruik te velde gemakkelijk te maken.

## HET ONDERZOEK

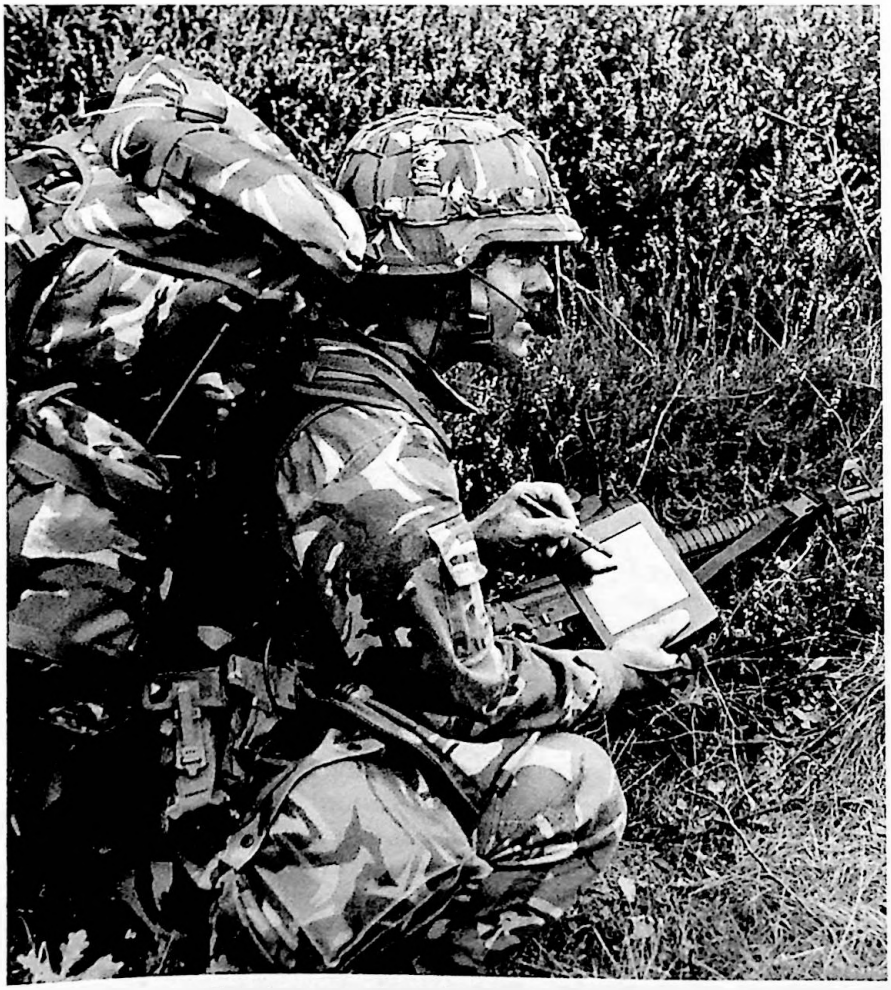
De centrale vraag van het onderzoek luidt in welke mate het gebruik van de SDA een meerwaarde voor de gevechtssoldaat te voet oplevert. Om de onderzoeksvraag goed te kunnen beantwoorden, is gekozen voor een experiment met drie verschillende condities (een conditie met SDA, een conditie met HFR en een conditie zonder hulpmiddelen (huidige situatie)). In elke conditie wordt hetzelfde scenario gebruikt, de 'aanval te voet', omdat hier de meeste verschillende *drills* voor een infanteriegroep aan bod komen[10]. Tevens kan door het gebruik van één scenario het optreden tussen de condities onderling worden vergeleken.

Het experiment is uitgevoerd door drie groepen van de c-compagnie van 12 Infanteriebataljon van 11 Luchtmobiele Brigade uit Schaarsbergen. Iedere groep nam deel aan slechts één conditie, om mogelijke leereffecten te voorkomen. De taak van de soldaten was om zo effectief en efficiënt mogelijk de vijand aan te vallen. Voorafgaand aan het experiment zijn de soldaten één dag getraind in het gebruik van de HFR en de SDA.

METINGEN

Hoe kan men de eventuele meerwaarde van de SDA en HFR voor het optreden meten? Voor de objectieve meetpunten is uitgegaan van een standaard raamwerk[11]. In dit raamwerk liggen niveaus en manier van meten vast. Zo meet men op het hoogste niveau de effectiviteit en efficiëntie van een missie (of een missie wel of niet slaagt en hoeveel gewonden er zijn).

Op een lager niveau meet men de prestaties van enkele componenten (bijvoorbeeld het brandwerend vermogen van een stof). Door het gebruik van een standaard raamwerk kunnen testresultaten ook internationaal vergeleken worden. Naast deze objectieve meetpunten zijn er na afloop van het experiment ook uitgebreide vragenlijsten (subjectieve meetpunten) verstrekt aan de soldaten.



*Een nieuwere versie van de SDA ontwikkeld in 2000.*

## ANALYSE

De drie condities waren, tegen de verwachting in, op basis van de objectieve meetpunten moeilijk te vergelijken. Hiervoor was een aantal redenen aan te wijzen. Eén ervan was dat er grote verschillen in het optreden waren (beslissingen van de groepscommandant, zoals wel of niet een omtrekkende beweging maken), ondanks de gedetailleerde uitleg van het scenario en de instructies aan de soldaten. Verder bleek dat de benodigde tijd voor het uitvoeren van het scenario sterk afhankelijk is van de wijze en realiteit van het optreden.

Hierdoor waren de waarden van de objectieve meetpunten niet betrouwbaar genoeg om de condities kwantitatief te vergelijken. Om die reden is ervoor gekozen de nadruk te leggen op de subjectieve bevindingen van de commandanten (expert-oordelen) en van de soldaten (antwoorden op de vragenlijsten). De video- en audioregistraties van het experiment hebben bij de interpretatie van de bevindingen als hulpmiddel gediend.

## RESULTATEN VAN HET ONDERZOEK

### De HFR

Het experiment laat zien dat door het gebruik van de HFR de *situational awareness* en de leidbaarheid van de soldaten sterk verbeterd worden. De *situational awareness* neemt toe omdat de informatie-uitwisseling met behulp van de radio gemakkelijker verloopt. De soldaten weten hierdoor beter wat er aan de hand is en zijn daardoor ook beter gemotiveerd. De leidbaarheid wordt ook groter. De groepscommandant kan door het gebruik van de HFR beter en sneller communiceren met zijn groepsleden en daardoor ook beter leidinggeven.

Het gebruik van de HFR heeft ook nadelen. Als in een groep niet alle soldaten, maar slechts een deel met de HFR is uitgerust, zijn de soldaten zónder HFR juist minder goed op de hoogte, omdat de soldaten met HFR vergeten de informatie aan hen door te geven. Ook is de hanteerbaarheid en bediening nog onvoldoende: het systeem moet lichter, kleiner en robuuster worden.

### De SDA

Vergeleken met de huidige situatie zonder hulpmiddelen verloopt de communicatie met de SDA gemakkelijker, waardoor de *situational awareness* en de leidbaarheid van de soldaten toenemen. Dit is vergelijkbaar met de HFR. De meerwaarde van de SDA ten opzichte van de HFR bestaat uit twee delen. Ten eerste wordt het oriënteren in de omgeving door de positiebepaling en de digitale kaart eenvoudiger. Hierdoor neemt de *situational awareness* verder toe. Ten tweede beschikt de commandant over positie-informatie van de verschillende groepsleden. Hij weet daardoor beter waar zijn groep zich bevindt, waardoor hij de groep nauwkeuriger kan aansturen. De leidbaarheid van de soldaten neemt op deze wijze ook verder toe. De SDA kan echter nog niet alle gewenste

informatie leveren. De soldaten gaven aan ook behoefte te hebben aan functies zoals een elektronisch kompas en een *moving-map*.

Ook voor de SDA geldt dat het systeem kleiner, lichter en steviger moet zijn, en een goede draagwijze en een eenvoudige manier van informatiepresentatie moet hebben. Doordat deze eigenschappen nog niet optimaal waren, werd het systeem tijdens het experiment alleen gebruikt in niet-tijdkritische situaties, o.a. bij de bevelsuitgifte en halthouden tijdens patrouille.

## SAMENVATTING EN CONCLUSIES

Door de soldaat als een systeem te beschouwen kan men zijn mogelijkheden en beperkingen in kaart brengen en de beperkingen proberen structureel aan te pakken. Het *Soldier Modernisation Programm*e van de Koninklijke Landmacht is voor dit doel in het leven geroepen. Eén van de beperkingen in het optreden van de gevechtssoldaten is de onderlinge communicatie. In een experiment is onderzocht in welke mate de *Soldier Digital Assistant* de communicatie en daardoor het optreden kan verbeteren. Daarnaast is ook bekeken wat de waarde van een *Hands-Free Radio* is (die in 2000 werd ingevoerd).

Uit het onderzoek blijkt dat soldaten met een *Hands-Free Radio* een betere *situational awareness* hebben: ze zijn beter op de hoogte van de actuele situatie. Ook neemt de leidbaarheid van de soldaten toe, want de groepscommandant kan beter en sneller opdrachten geven. Hierdoor is ook een grotere spreiding in het terrein en een snellere uitvoering van acties mogelijk.

Ook met de *Soldier Digital Assistant* verloopt de communicatie gemakkelijker, waardoor de *situational awareness* en de leidbaarheid van de soldaten toenemen. Daarnaast nemen de *situational awareness* en de leidbaarheid nog verder toe door de positiebepalingsfunctie. Dit is vooral voor de groepscommandant van belang: hij weet de posities van zijn groepsleden beter en kan hen zo nauwkeuriger aansturen.

De *Hands-Free Radio* en de *Soldier Digital Assistant* voldoen echter nog niet helemaal. De systemen zijn te groot en te zwaar, en de batterijen (*Soldier Digital Assistant*) gaan minder dan twee uur mee. Voor de *Soldier Digital Assistant* geldt bovendien dat het nog niet alle gewenste functies en informatie biedt.

Samenvattend kan gezegd worden dat door het gebruik van de *Hands-Free Radio* en de *Soldier Digital Assistant* het optreden van de gevechtssoldaat verbeterd wordt. De positiebepalingsfunctie van de *Soldier Digital Assistant* maakt het mogelijk de effectiviteit van het optreden verder te verhogen. Dit levert interessante perspectieven op voor de toekomst!

## Literatuur

[1] Redactie Carré - "De techno krijger". *Carré* (1998, 3).
[2] J.A.C. van Esch – Van krijger tot integraal systeem; een onderzoek naar de Soldier Digital Assistant voor de gevechtssoldaat. Eindstudie KMA-II, Breda 1998.
[3] P.M.T. Smeele en G.J. van de Water - De Soldier Digital Assistant voor de gevechtssoldaat: een veldexperiment met het tweede prototype. Rapport TNO-TM, TM-99-A021, 1999. Soesterberg, TNO Technische Menskunde.
[4] J.C.. Gmelich-Meijling - Brief van de staatssecretaris van Defensie aan de Eerste- en Tweede Kamer der Staten-Generaal van 2 december 1997.
[5] J. Meijer - Het Nederlandse Soldier Modernisation Programme, een idee-fixe of realiteit? *Carré* (1998, 3) 8.
[6] NATO - Land Group 3 Working Group III paper: Approaches to NATO Soldier System Components, 1997.
[7] M.R Endsley - Situation Awareness, Automation, and Decision Support: Designing for the Future. Gateway IX (1) 1998.
[8] J.F.C.M. de Jongh - System Requirements Specificatie voor de Soldier Digital Assistant Documentversie 3. Rapport TNO-FEL (conceptversie), 1997. Den Haag, TNO Fysisch en Elektronisch Laboratorium.
J.F.C.M. de Jongh - Analyse en ontwerp van het prototype Soldier Digital Assistant. Rapport TNO-FEL, FEL-97-A146, 1998. Den Haag, TNO Fysisch en Elektronisch Laboratorium.
[9] P.H. Zwaard - Verbetering Situational Awareness. Projectvoorstel TNO-FEL, 1997. Den Haag, TNO Fysisch en Elektronisch Laboratorium.
[10] P.O. Passenier en P.M.T. Smeele - Analyse van informatie-overdracht van de gevechtssoldaat te voet. Rapport TNO-TM, TM-99-A081, 1999. Soesterberg, TNO Technische Menskunde.
[11] NATO - NATO Soldier Modernisation measurements for analysis, 1998.

### Nawoord

Het in dit artikel genoemde veldonderzoek vond in 1998 plaats met het prototype SDA dat toen ontwikkeld was. Het succes van dit prototype heeft geleid tot verdere ontwikkeling van de SDA, resulterend in nieuwere versies die functioneel nog beter afgestemd zijn op de behoeftes van de gevechtssoldaat. Een voorbeeld van een nieuwere versie SDA is te zien in de afbeelding op blz. 80.

Binnenkort zal in de Militaire Spectator een artikel verschijnen over de huidige stand van zaken in SMP waarin ook de nieuwste versie van de SDA aandacht zal krijgen.

Paula Smeele, januari 2002

# De krijgsmacht bij inzet

*Kosovaarse vrouw. Op de achtergrond Nederlandse militairen (foto Martin Roemers)*

# Kosovo Force-1: tussen trauma en toekomst (I)

## Multinationaliteit en militaire effectiviteit

*drs. P.J.E.J. van den Aker – kolonel der cavalerie**

*Kosovo was a novel experience, like when you read a manual about how to do something, but then actually do it for the first time.*[1]

INLEIDING

Dit artikel is het eerste in een reeks van drie in dit jaarboek. De artikelen gaan over de ervaringen van Nederlandse militairen temidden van de bevolking van Kosovo; mensen in een veelbeproefde provincie die balanceren tussen verwerking van hun deels verschrikkelijke belevenissen en hoop op een nieuw en beter leven: tussen trauma en toekomst dus.

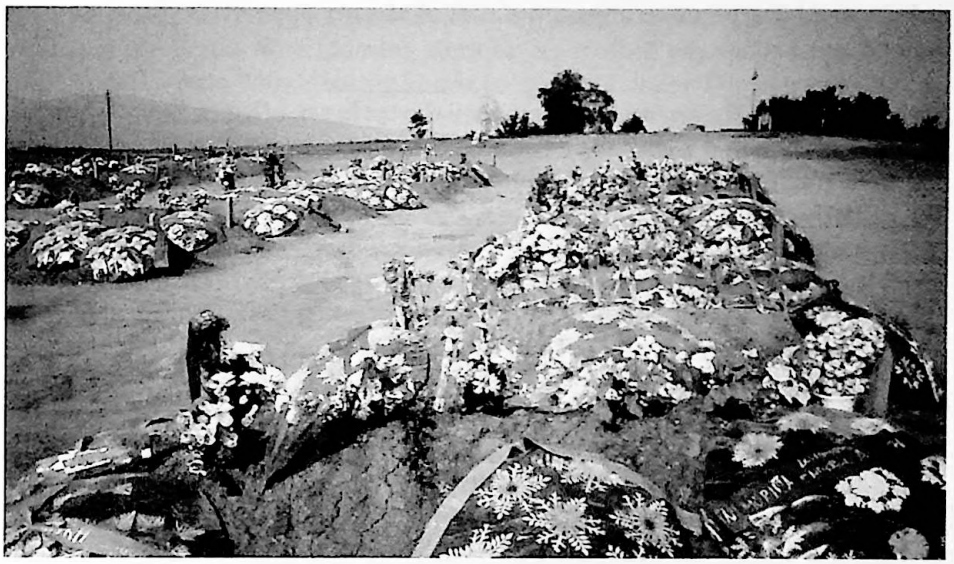
Nu de laatste Nederlandse eenheden Kosovo hebben verlaten, de verschillende *lessons learned* inmiddels zijn opgedaan, en de media nog slechts bij uitzondering aandacht aan dit zo rumoerige deel van Europa besteden, lijkt het ons zinvol onze persoonlijke ervaringen in het kader van Kosovo Force-1 (KFOR-1) aan het papier toe te vertrouwen.

We doen dit enerzijds omdat we hiertoe door de redactie zijn uitgenodigd en anderzijds omdat we in het afgelopen jaar tijdens verschillende gastoptredens te lande gemerkt hebben, dat er een brede belangstelling bestaat aan een persoonlijk gekleurde visie van Nederlandse officieren op het optreden van Nederlandse eenheden in Kosovo.

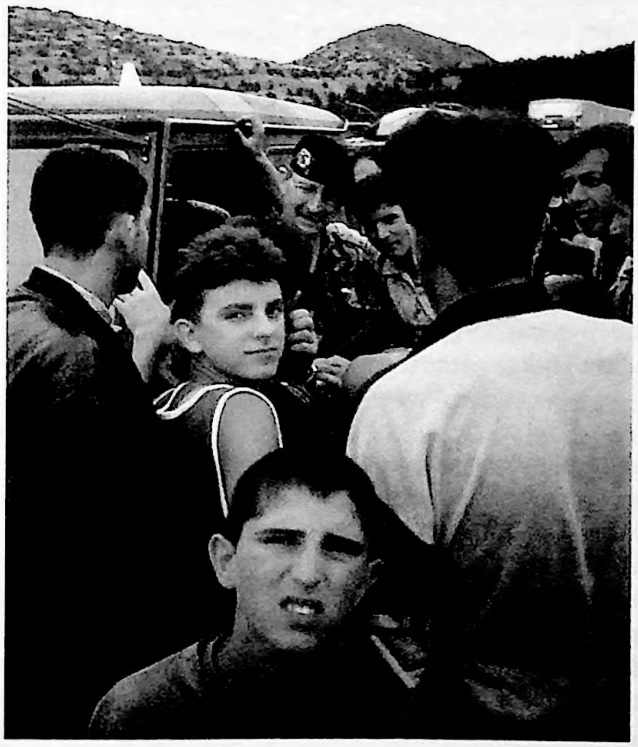
We belichten in deze artikelen dan ook vooral die zaken waarvan we vermoeden dat ze nog niet algemeen bekend zijn bij het lezerspubliek of waarvan we gemerkt hebben dat ze onderwerp zijn geweest van discussies dan wel hebben geleid tot misverstanden. Uiteraard zal de lezer begrijpen dat er ook nog

* De auteur was plaatsvervangend brigadecommandant van MNB(S) van 9 juni t/m 9 november 1999.

1 Shea, J. MS 169 (2000)(8), p. 413.



*Tussen trauma... (Bron: Van den Aker)*



*...en toekomst*
*(Bron: Van den Aker)*

enkele onderwerpen overblijven die niet of slechts oppervlakkig aan de orde komen.

Na een korte schets van de achtergronden die tot het conflict in Kosovo hebben geleid en een aantal algemene kenmerken van deze provincie van de Federale Republiek van Joegoslavië (FRJ), zullen we achtereenvolgens nader ingaan op de militaire operatie van KFOR, de rol van de *Multi National Brigade South* (MNB-S) hierin en de gevolgen van multinationaliteit voor militaire effectiviteit (deel I), de uitoefening van het militair gezag in het gebied van verantwoordelijkheid van *Task Force* Orahovac (deel II) en de humanitaire hulpverlening en algemene geniesteun van het geniehulpbataljon vanuit Prizren (deel III).

Aan het einde van ieder deel reflecteren we op onze eigen ervaringen. We beperken ons vooral tot de inzet van de grondstrijdkrachten. Voor de rol die de Nederlandse helikopters hierbij gespeeld hebben, verwijzen we u graag naar het artikel van Schouten in MS 169 (2000) (12) p. 681.

## KOSOVO ALGEMEEN

### Bevolking

De FRJ bestaat uit de deelrepublieken Montenegro en Servië. Kosovo is een provincie van Servië en grenst aan Albanië, Montenegro en Macedonië (FYROM). Het is bestuurlijk onderverdeeld in een aantal *Opstina's*, die het best te omschrijven zijn als grote gemeenten. Met een oppervlakte van 10.887 km² is Kosovo vergelijkbaar met de provincies Groningen, Friesland en Drenthe samen.

Kosovo telde voor de oorlog ongeveer twee miljoen inwoners, waarvan achtentachtig procent etnische Albanezen, negen procent Serven, twee procent Montenegrijnen en één procent Roma-zigeuners. Daarnaast leven in het zuiden van Kosovo de zogenaamde Gorani's, moslims van Slavische (Servische) afkomst, terwijl in de omgeving van de stad Prizren (onder meer in het dorpje Mamusa) ook nog een hechte Turkse gemeenschap leeft.

### Historie

Het wordt algemeen aangenomen dat de Albanezen nakomelingen zijn van de oorspronkelijke bewoners van de Balkan, de Ilyriërs, en daarom tot de autochtone, pre-Slavische bevolking van de Balkan behoren. Reeds in de vijfde eeuw verdreven de Slaven de Albanezen uit hun oorspronkelijke woongebieden en stichtten in de twaalfde eeuw het Servisch Koninkrijk, dat onder koning Stefan Dusan (1331-1355) het toppunt van zijn macht bereikte. In 1389 werden de Serven door de Turken verslagen in de slag op het Merelveld (nu Kosovo-Polje, nabij Pristina), waardoor dit gebied deel ging uitmaken van het Ottomaanse Rijk.

Na binnenlandse politieke problemen van Turkije stond dit gebied tot het einde van de Eerste Wereldoorlog sterk onder invloed van Oostenrijk-Hongarije. Na de Tweede Wereldoorlog kende Joegoslavië onder Tito een periode van stabiliteit en relatieve welvaart, alsmede een relatief zelfstandige positie binnen het communistisch blok.

Pas in 1878 ontwaakte het eerste Albanese nationalisme in de zogenaamde Liga van Prizren. Het duurde tot 1912 voordat een onafhankelijk Albanië ontstond. Kosovo werd echter afgestaan aan Servië en het zou tot 1974 duren voordat Kosovo grondwettelijk een autonome status binnen Servië zou verwerven.

Etnische Albanezen in Kosovo bleven echter streven naar onafhankelijkheid. Dit leidde tot rellen, die vooral in intensiteit toenamen na de Servische grondwetswijziging van 1989, die een eind maakte aan de autonome status van Kosovo. In 1990 werd door de Albanese volksvertegenwoordigers eenzijdig de onafhankelijkheid uitgeroepen, in 1992 werden schaduwverkiezingen georganiseerd en werd de gematigde Ibrahim Rugova gekozen tot (schaduw)president.

In 1996 ontstond voor het eerst een gewapende verzetsbeweging, het *Ushtria Çlirimtare e Kosovës* (UÇK), die geholpen door internationale politieke steun steeds openlijker zijn pijlen richtte op de Servische autoriteiten, hetgeen in 1998 uitmondde in een daadwerkelijk militair conflict, onder aanvoering van UÇK-leider Thaci.

## ACHTERGRONDEN VAN HET CONFLICT

De wortel van het conflict ligt dus in de verhouding tussen de Kosovo-Albanezen en de Kosovo-Serven. De Albanezen, die zich rekenen tot de oorspronkelijke bewoners van de Balkan en van oudsher voornamelijk het platteland bewonen, vormen een steeds groter wordende meerderheid van de bevolking van Kosovo. Hoewel zij over het algemeen streven naar onafhankelijkheid in de vorm van een zogenaamd Groot Albanië en tot 1989 een aanzienlijke mate van zelfbestuur hebben gekend binnen de FRJ, werd hen deze autonome status na de Servische grondwetswijziging van 1989 onder het regime van Milosevic ontnomen en werden zij voornamelijk bestuurd door de in de grotere steden wonende Serven.

### Servische onderdrukking

Uiteindelijk heeft dit geresulteerd in een systematische Servische onderdrukking van de Albanezen, in het vervolg van dit artikel aangeduid met 'Servisering van het bestuur'. Albanese bestuurders en ambtenaren werden ontslagen en vervangen door Serven, de universiteit van Pristina en de Albanese scholen

*Ontplooiing via Albanië: verkenning voorop (Bron: Van den Aker)*

werden 'gezuiverd', de controle op het dagelijkse leven werd verscherpt en willekeurig werden Albanezen getreiterd, gearresteerd en zelfs gemarteld.

Het geweldloze verzet van de gematigde politiek leider Rugova werd onvoldoende opgemerkt door de internationale gemeenschap en sorteerde daardoor onvoldoende effect. Als een reactie hierop ontstond de gewapende verzetsbeweging UÇK, die het conflict militariseerde, het daardoor op scherp stelde en het zodoende mede op de internationale politieke agenda plaatste.

Dit heeft geleid tot internationale verontwaardiging over de Servische terreur tegen het Albanese deel van de bevolking. Op 31 maart 1998 werd dan ook door de Veiligheidsraad resolutie 1160 aangenomen, waarin het Servische geweld in Kosovo werd veroordeeld en waarin beide partijen werden opgeroepen het geweld te staken en de dialoog te starten. Hieraan werd echter geen gevolg gegeven. Integendeel, de Serven verhevigden hun offensief in Kosovo.

## Resoluties

Op 23 september werd door de Veiligheidsraad resolutie 1199 aangenomen, die weliswaar leidde tot de instelling van de OVSE-verificatiemissie in Kosovo, maar wederom niet het beoogde effect sorteerde. Nadat pogingen om oplossingen te bewerkstelligen via politiek-diplomatieke weg hadden gefaald en de OVSE-verificateurs Kosovo weer hadden verlaten, begonnen in maart 1999 de NAVO-luchtaanvallen die uiteindelijk in juni 1999 leidden tot aanvaarding door Milosevic van de internationale voorwaarden verbonden aan resolutie 1244.

Deze resolutie maakt de weg vrij voor terugtrekking van de autoriteiten van de FRJ uit Kosovo en het instellen van een interimbestuur van de Verenigde Naties, genaamd *United Nations Interim Administration Mission in Kosovo* (UNMIK), militair ondersteund door KFOR.

KFOR heeft de opdracht toe te zien op de naleving van het militaire deel van resolutie 1244, de *Military Technical Agreement* (MTA). Omdat het UÇK geen officiële internationale partij was in het conflict en daarom geen deel uitmaakte van de onderhandelingen rondom resolutie 1244, wordt kort na de ontplooiing van KFOR in Kosovo op 21 juni alsnog een overeenkomst gesloten tussen KFOR en het UÇK, genaamd de *Undertaking*.

### UNMIK-taken

UNMIK bestaat uit vier taakgerichte zuilen: noodhulp en verdere humanitaire hulpverlening (UNHCR in samenwerking met IO's en NGO's), hulp bij het op gang brengen van het civiele openbaar bestuur en de rechterlijke macht in een overgangssituatie (UNMIK), democratisering en opleiding van functionarissen van institutionele organen, zoals politie, brandweer, rechterlijke macht en openbaar bestuur (zogenaamde *institution-building* door zorg van de OVSE) en economische wederopbouw van de door de oorlog vernielde provincie (EU).

KFOR heeft als opdracht toe te zien op de naleving van de MTA, het handhaven van de openbare orde en veiligheid en het ondersteunen van de humanitaire (nood)hulpverlening. De trage ontplooiing van UNMIK betekende in de praktijk dat vele UNMIK-taken vooral in de eerste maanden moesten worden uitgevoerd door KFOR-eenheden. Daarnaast ondersteunde KFOR het *International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia* (ICTY).[2] Hiermee zijn de belangrijkste actoren rondom KFOR wel genoemd.

## DE MILITAIRE GRONDOPERATIE (JOINT GUARDIAN)

Op 10 juni 1999 nam de Veiligheidsraad resolutie 1244 aan, waarmee het mandaat gegeven was voor de ontplooiing van KFOR onder leiding van de Britse luitenant-generaal Jackson, commandant van het *ACE Rapid Reaction Corps* (ARCC). Voor de operatie beschikte Jackson over zeven multinationale *Task Forces* ter grootte van een versterkte brigade: de *4 (UK) Brigade*, de *5 (UK) Airborn Brigade*, de *12 (GE) PanzerBrigade*, de *(IT) Garibaldi Brigade*, de *(US) Task Force Falcon*, de *(FR) French Framework Brigade* en de *(RS) Task Force*.

Daarnaast steunden verschillende nationale luchtmachten de operatie met vliegtuigen en helikopters. Logistiek werd de operatie voornamelijk ondersteund vanuit Macedonië. '*Entry-into-force-day*' (E-day) werd gesteld op 9 juni (sic).

### Een opmars in drie fasen

Het plan voorzag in een opmars in drie fasen. In de eerste fase zou de hoofdmacht bestaande uit de 4 (UK) Bde, de (IT) Garibaldi Bde, en een deel van de 12 (GE) PzBrig opmarcheren vanuit Skopje naar Pristina, voorafgegaan door

2 Zier hiervoor onder meer het artikel van Bos elders in dit jaarboek.


*Kaart van Kosovo*

een luchtmobiele actie van de 5 (UK) Airborn Bde op de grensovergang Deneral Jankovic en de tactisch essentiële gebieden ten zuiden van Kacanik en langs de route naar Pristina. Tegelijkertijd zou (US) TF Falcon met haar Apaches en overige eenheden de opmars richting Urosevac inzetten, terwijl de oostelijke flank beveiligd werd door de Franse brigade in haar opmars naar Gnjilane en de westelijke flank door de 12 (GE) PzBrig (minus) in haar opmars via Albanië naar Prizren.

In de tweede fase zou de (IT) Garibaldi Bde doorgaan naar Djacovica en Pec, de 5 (UK) Airborn Bde naar Pristina, de 4 (UK) Bde naar Podujevo, de (FR) Bde naar Kosovo Mitrovica , de 12 (GE) PzBrig (minus) via de Stimlje-pas naar Prizren en de (US) TF Falcon naar Urosevac. Het moge duidelijk zijn dat de luchtmobiele actie van de Russische *Task Force* op het vliegveld van Pristina op 11 juni geen deel uitmaakte van het initiële plan voor operatie *Joint Guardian*.

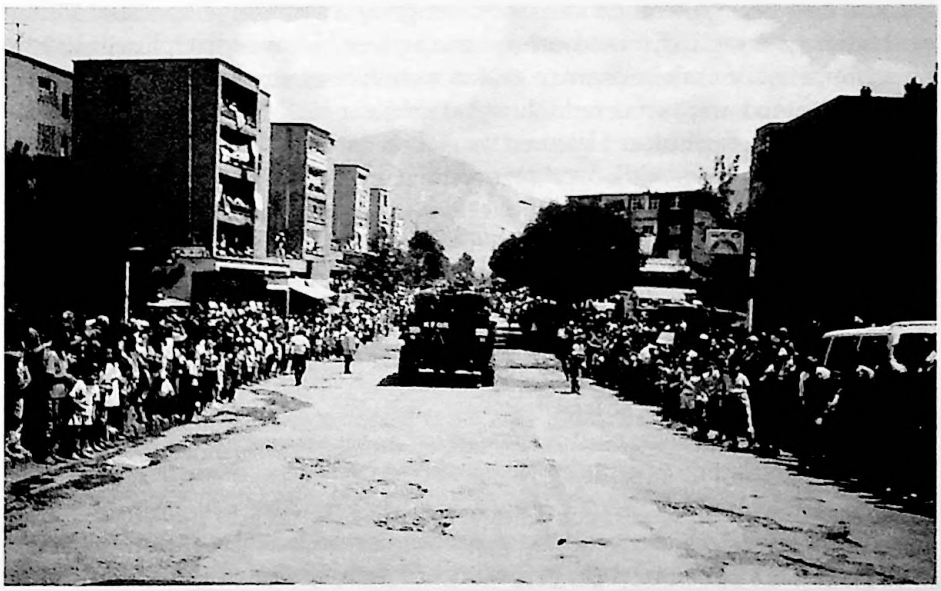
Na ontplooiing zou KFOR in fase drie beginnen haar opdracht uit te voeren vanuit een soort gebiedsbeveiliging en toezien op de terugtrekking van het Joegoslavische leger (VJ) en de speciale politie-eenheden (MUP) uit Kosovo. Daartoe was de Servische provincie verdeeld in een drietal zones: zone I moesten de Servische eenheden verlaten hebben op E+6, zone II op E+9 en zone III op E+1&11.[3]

3 De 3 Zone III moest voor een deel al op E+1 ontruimd zijn; de rest op E+11.

De operatie werd volgens plan uitgevoerd, mede omdat de commandanten van de Servische eenheden over het algemeen gedisciplineerd tot medewerking bereid bleken. Op enkele incidenten na is de operatie *Joint Guardian* dan ook soepel verlopen.
Uiteindelijk was de ruimtelijke ordening van KFOR als volgt: *Multinational Brigade North* onder Franse leiding in Kosovo Mitrovica; *Multinational Brigade Central* onder Britse leiding in Pristina (hier ook HQ-KFOR); *Multinational Brigade East* onder Amerikaanse leiding in Gnjilane; *Multinational Brigade West* onder Italiaanse leiding in Pec en *Multinational Brigade South* onder Duitse leiding in Prizren.

## Het Pristina Corps

Het VJ Pristina Corps met als operatiegebied Kosovo bestond grosso modo uit zes gemotoriseerde brigades, een gemechaniseerde brigade, een infanteriebrigade en een pantserbrigade. Verder werd het Pristina Corps onder meer ondersteund door een brigade artillerie. Ook na het offensief van NAVO's luchtstrijdkrachten bleek bij ontplooiing van KFOR het Pristina Corps nog over verrassend veel materieel te beschikken[4] en traden de eenheden ervan, ondanks de zichtbare vermoeidheid van het personeel, nog gedisciplineerd, gecoördineerd en professioneel op.



*Feestelijk onthaal in Kukes (Bron: Van den Aker)*

4 KFOR telde 220 tanks, 300 gepantserde personeelsvoertuigen en ruim 300 stukken geschut (bron: *Nato Air May Have Done Less Damage Than Alliance Thought*, in: *International Herald Tribune*, June 29, 1999).

*Gruwelijkheden kort na aankomst in Velica Krusa (Bron: Van den Aker)*

Dit kan niet gezegd worden van de in het gebied aanwezige speciale politieeenheden (MUP); zij zijn het best te omschrijven als ongedisciplineerde branieschoppers, die vaak ook samen gezien werden met ongeïdentificeerde 'bendes', die joelend en provocerend door het gebied reden.

Voorzichtig geformuleerd kunnen we stellen dat als KFOR werkelijk had moeten vechten het geen '*walk-over*' (eenvoudige overwinning) zou zijn geweest. Alleen al het doorbreken van mijnenvelden en overige hindernissen (omtrekken is in dit gebied nauwelijks mogelijk) zou een grote opgave zijn geweest. Vermeldenswaardig is nog dat de Joegoslavische eenheden meesters bleken te zijn in misleiding en camouflage, vaak ook met eenvoudige middelen.

## MULTINATIONAL BRIGADE SOUTH

### Samenstelling van de brigade

Voor de ontplooiing beschikte C-MNB(S) over een versterkt verkenningsbataljon (*Fuchs* en *Luchs*) en een versterkt gemechaniseerd bataljon (*Marder* en *Leopard-2A5*). De vuursteun werd gegarandeerd door de Nederlandse 11 Afdeling Rijdende Artillerie. Vanaf het allereerste contact tussen Nederland en Duitsland werd de afdelingscommandant door de Duitse brigadecommandant intensief bij het operationeel besluitvormingsproces betrokken. Omdat opdracht en gebied van verantwoordelijkheid om aanzienlijk meer manoeuvremiddelen vroegen dan waarover hij beschikte, besloot C-MNB(S) na overleg met

Nederland, ook de afdeling met gebiedsverantwoordelijkheid te belasten en ze zo als manoeuvre-eenheid in te zetten.[5]

Tegelijkertijd bleef C-11 Afdra verantwoordelijk voor de vuursteun aan MNB(S). Daarnaast beschikte C-MNB(S) over een kleine reserve in de vorm van een lichte luchtafweerbatterij, die door het ontbreken van een luchtdreiging voornamelijk werd ingezet als *quick reaction force* (Mercedes Benz *Wolff*). Verder beschikte de Duits-Nederlandse brigade naast de organieke brigade-eenheden over een logistiek bataljon, een geneeskundig bataljon en een verbindingsbataljon. Voorzien was dat de brigade kort na de ontplooiing versterkt zou worden met een Duits *Fallschirmjäger*-bataljon (*Wiesel* TOW en *20 mm*), alsmede met een Duits en een Nederlands geniehulpbataljon, hetgeen ook geschiedde.

Ook arriveerde kort daarna een Duitse CIMIC-compagnie, die samen met het geniehulpbataljon onmiddellijk begon de verwoestingen en de daaruit voortvloeiende werkzaamheden in kaart te brengen.

Ten slotte arriveerde het Nederlandse helikopterdetachement (drie *Chinooks* en vier *Bölkows*) vanuit Albanië, waar het ingezet was geweest ter ondersteuning van *Albanian Force* (AFOR). Door de internationale belangstelling voor de situatie in Kosovo en de behoefte aan manoeuvremiddelen werd de brigade versterkt met een Turks gemechaniseerd bataljon (M60, BRT-80 en YPR 25 mm), twee Russische parabataljons (BMD en BRT-80) en een Oostenrijks gemotoriseerd bataljon (*Pandur.50*). En zo groeide de inmiddels multinationale brigade uiteindelijk uit tot een sterkte van ongeveer achtduizend goed opgeleide en gemotiveerde mannen en vrouwen. C-MNB(S) groepeerde uiteindelijk zijn eenheden in *Task Forces*, die de naam kregen van het gebied waarvoor zij verantwoordelijk waren.

### De brigadestaf

De brigadestaf weerspiegelde na verloop van tijd de multinationale samenstelling van de brigade. Omdat de Nederlandse afdeling echter reeds bij de voorbereidingen in Duitsland en Nederland nauw en goed met de 12 (GE) PzBrig samenwerkte en er bovendien tussen de beide ministeries van Defensie en de

5 Initieel was de afdeling door Nederland in het *force generation process* aangeboden voor de vuursteuntaak binnen de Duitse brigade. Al snel werd duidelijk dat in alle denkbare *contingencies* de Duitse brigade het gebied rondom Prizren als gebied van verantwoordelijkheid zou krijgen. De brigadecommandant kwam ook al snel tot de conclusie dat de twee initieel beschikbare Duitse bataljons te weinig zouden zijn om het hele gebied af te dekken. Tevens werd gedurende het planningsproces steeds duidelijker dat als alles volgens plan zou verlopen, de behoefte aan vuursteun beperkt zou blijven en mogelijk slechts achter de hand gehouden zou hoeven te worden. Zowel de artillerie als ook de andere zware middelen (Leopard-gevechtstanks en Marder-infanteriegevechtsvoertuigen) zouden bij het naleven van een akkoord achter de hand gehouden kunnen worden en alleen bij escalatie worden ingezet. Op grond van de beperkte middelen ontstond toen het idee om de afdeling ook een gebied van verantwoordelijkheid te geven. Voor C-12 (GE) PzBrig (de latere C-MNB(S)) was het daarbij vanzelfsprekend dat de afdeling dan met (Duitse) manoeuvremiddelen versterkt zou worden, hetgeen later – uiteraard na bi- en internationaal overleg – ook geschiedde.

*Minister Van Aartsen bezoekt Nederlandse genie (Bron: Van den Aker)*

beide landmachtstaven vroegtijdig was gecoördineerd, maakte een aanzienlijk Nederlands detachement deel uit van de aanvankelijk vooral nationaal georiënteerde brigadestaf.

De omvang van het Nederlandse detachement leidde vooral in het begin tot nogal wat spanningen binnen de brigadestaf. Daarbij kwam nog de bij voorbaat verloren energie van de poging om elkaar van de juistheid van nationale procedures of beginselen te overtuigen. Bovendien was de Duitse brigadecommandant (als gevolg van Duitse stafprocedures) in het begin niet op de hoogte van de tussen Den Haag en Berlijn gemaakte afspraken en kon hij al die massale buitenlandse bemoeienis met zijn brigade maar matig waarderen (hetgeen van zijn kant bezien waarschijnlijk wel terecht is).

Na deze aanloopmoeilijkheden en een zekere gewenning aan de ontstane bi- en later multinationale situatie, groeide het wederzijds respect echter snel, mede omdat er inmiddels duidelijke afspraken binnen de commandogroep waren gemaakt. Deze commandogroep bestond naast de Duitse brigadecommandant uit zijn plaatsvervanger, tevens commandant van de Duitse brigadeeenheden en uit een Nederlandse kolonel, die als tweede plaatsvervangend brigadecommandant aanvankelijk verantwoordelijk was voor humanitaire hulpverlening en later voor de operatiën van MNB(S). Een speciaal hiertoe aangestelde Duitse gebrevetteerde luitenant-kolonel[6] fungeerde als chef staf en stuurde zo op 'typisch Duitse wijze' de verschillende stafsecties aan.

6 Normaliter is dit de gebrevetteerde majoor G3 van een organieke Duitse brigade.

Coördinatie van humanitaire hulpverlening

Een vreemde eend in de bijt vormde het binationale *Humanitarian Relief Coordination Center* (HRCC), dat – in het begin aangevoerd door een Nederlandse luitenant-kolonel der genie, later door een speciaal daarvoor geplaatste Duitse kolonel der genie – verantwoordelijk was voor de coördinatie van de humanitaire hulpverlening. Hiertoe 'beschikte' het HRCC over de twee geniehulpbataljons en de CIMIC-compagnie.

Coördinatie van de hulpverlening was zeker gedurende het machtsvacuüm in het begin geen overbodige luxe, en diende plaats te vinden tussen KFOR, UNMIK, UNHCR, de CIMIC-compagnie alsmede de secties CIMIC van de brigade(s) en de bataljons, en de verschillende, soms naar 'anarchisme' neigende internationale hulporganisaties, die allemaal hun eigen sponsors en daarmee hun eigen agenda's hadden.

Na een zekere gewenning en geholpen door de commandanten van de beide geniehulpbataljons en de enorme ervaring en onbureaucratische, praktische instelling van de – toevallig Nederlandse – UNHCR-manager te Prizren, is ook hiervoor uiteindelijk een werkbare oplossing gevonden: de beide geniehulpbataljons verrichtten hun werk vooral op moeilijk toegankelijke of gevaarlijke plaatsen (bijvoorbeeld hoog in de bergen of op andere afgelegen locaties) zodat de verschillende hulpverleningsorganisaties zich konden concentreren op de overige gebieden die voor de sponsors belangrijk waren.

Achteraf bezien zou de organieke sectie genie bij de brigadestaf de taken van het HRCC wellicht ook hebben kunnen doen, eventueel hiertoe versterkt door personeel met ervaring op het gebied van hulpverlening. De Duitse brigadecommandant moest overigens nog wat wennen aan het feit dat de hulpverleningsorganisaties zich nauwelijks door hem lieten sturen. Het Duitse ministerie van Buitenlandse Zaken had mede hiervoor onmiddellijk na de ontplooiing een uitgebreid coördinatieteam met bevoegdheden en enkele tientallen miljoenen marken (!) gekoppeld aan MNB(s), om zo de Duitse belangen maximaal te kunnen dienen.

Ook de kortstondige hulp van een Nederlandse liaisonfunctionaris van Buitenlandse Zaken bleek van onschatbare waarde te zijn. Hierdoor kwam een eerste aanzet voor de noodzakelijke fondsen ter beschikking, te weten één miljoen gulden.

Wat dit betreft dient Nederland, mijns inziens, in het vervolg de Duitse aanpak van de coördinatie van hulpverlening door nauwe samenwerking tussen Defensie en Buitenlandse Zaken te volgen, en de humanitaire hulpverlening bij voorkeur al bij de voorbereidingen van een operatie te concentreren in het gebied van inzet van Nederlandse eenheden, om zodoende de Nederlandse vlag stevig op de kaart te zetten.

Interdepartementale (*joint*) samenwerking zal zo ongetwijfeld leiden tot een nog beter resultaat.

Multinationale militaire samenwerking is een middel om internationaal-politieke cohesie te tonen, om zodoende de tegenstander te confronteren met een brede internationale vastbeslotenheid om de gestelde doelen te behalen. Zo wordt de tegenstander het uitzicht op het behalen van zijn eigen doelen ontnomen. Lang is gedacht dat multinationaliteit per definitie ook doelmatigheidswinst zou opleveren. Ik deel deze mening niet. Ervaringen tot nu toe hebben geleerd dat multinationaliteit per saldo niet altijd positief uitpakt ('wrijvingsverlies') en dus ten koste gaat van militaire effectiviteit.

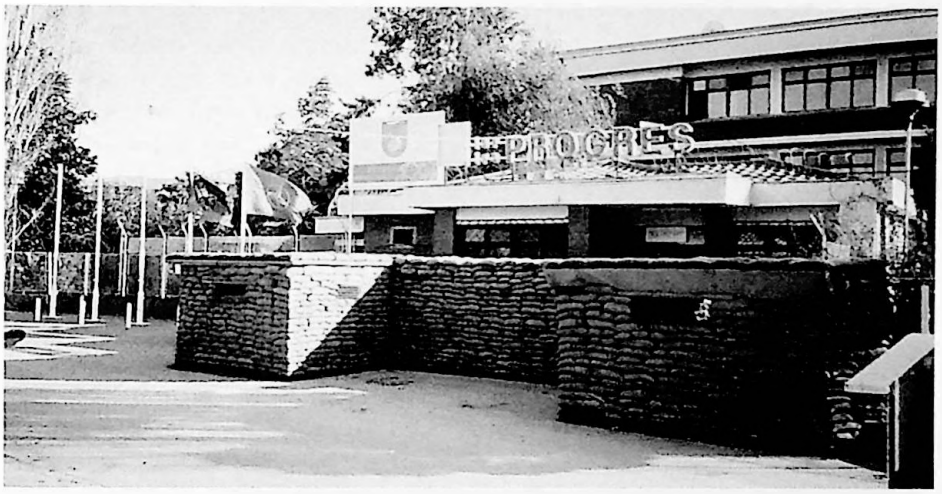
Meer internationale partners en grotere culturele verschillen tussen deze partners zal het wrijvingsverlies doen toenemen. Dit betekent echter niet dat daarom maar van internationale samenwerking moet worden afgezien. Zoals reeds gesteld, worden de voordelen van multinationaliteit op andere, vooral politieke vlakken behaald. Een zeker evenwicht tussen politieke cohesie en militaire effectiviteit dient evenwel in acht genomen te worden.

## Samenwerking

De 12 (GE) PzBrig[7] beschikte niet over een brede internationale ervaring. Zoals eerder in dit artikel gezegd, leidde dat in het begin tot enige wrijving toen de brigadestaf binationaal werd door een substantiële versterking met Neder-

*Prizren, zetel van HQ-MNB(S) (Bron: Van den Aker)*

7 Zowel deze brigade als de opvolgende PzGrenBrig 40 hadden tot hun inzet in Kosovo weinig internationale ervaring en behoren niet tot het Duits-Nederlandse legerkorps.




*Force-protection HQ-MNB(S) (Bron: Van den Aker)*

landse functionarissen op sleutelposities. Veel energie ging in het begin verloren in pogingen van de Duitse brigade om nationale procedures van toepassing te verklaren op het Nederlands personeel. Daarnaast – en dat is wel begrijpelijk – werd een enigszins afwachtende houding aangenomen bij het toebedelen van verantwoordelijke taken aan Nederlands personeel.

Ook kostte het veel moeite de inmiddels ruime Nederlandse ervaring op het gebied van vredesoperaties onder de serieuze aandacht van onze Duitse collegae te brengen. Pas toen na enige weken de Nederlandse professionaliteit en de bereidheid het initiatief te nemen steeds meer Duitse collegae positief was opgevallen, kenterde de situatie en was er niet alleen op de werkvloer maar ook binnen de commandogroep een groeiend wederzijds vertrouwen merkbaar.

Overigens moet hieraan op deze plaats worden toegevoegd dat in de praktijk de internationale samenwerking tussen de diverse onder wederzijds bevel gestelde eenheden binnen de bataljons, over het algemeen vlekkeloos verliep. Zo heeft de onderbevelstelling van het Duitse tankeskadron bij de Nederlandse afdeling nooit om andere dan operationele redenen ter discussie gestaan, ook niet toen de situatie verslechterde tijdens de politieke crisis rondom de Russische bataljons bij Orahovac.

### Micromanagement

Na aflossing van het eerste Duitse contingent[8] bleek de 40 (GE) PzGrenBrig duidelijk beter op de multinationale situatie te zijn ingespeeld en kon de posi-

8 De Duitse contingenten werden na vier maanden afgelost, terwijl de Nederlandse militairen zes maanden in het gebied bleven. Inmiddels worden Duitse militairen ook voor zes maanden uitgezonden.

tieve trend op het gebied van internationale samenwerking worden voortgezet. Door de toenemende belangstelling van landen om aan KFOR deel te nemen, groeide ook het aantal nationaliteiten binnen MNB(S). Achtereenvolgens versterkten Turken, Russen en Oostenrijkers de gelederen (de Zweden werden uiteindelijk elders 'ondergebracht'). Hierdoor namen de operationele mogelijkheden van C-MNB(S) toe.

Tegelijkertijd beperkten de verschillende nationale richtlijnen en wensen echter zijn mogelijkheden. De situatie werd soms uitermate complex, omdat wensen van de ene natie vaak wensen van het andere land uitsloten. Met name de herindeling van de ruimtelijke ordening van het AOR van MNB(S) als gevolg van de voorziene komst van de Russische bataljons naar Orahovac, leidde tot een schier onoplosbare situatie, waarin een moeizaam bereikt operationeel compromis verscheidene malen geblokkeerd werd door nationale politieke richtlijnen.

Opvallend hierbij was dat vaak de 'neutrale' (dat wil zeggen niet-NAVO) landen bereid bleken het meeste water in de wijn te doen. Hierdoor ontstond op de werkvloer vaak het beeld van een zich renationaliserende NAVO, hetgeen weer ten koste ging van de militaire effectiviteit in het operatiegebied. Vooral de nationale behoefte aan zeer uitgebreide en gedetailleerde informatie, in combinatie met het ontbreken van voldoende operationele armslag, werd soms gezien als een vorm van micromanagement. Dit werd dan als bijzonder storend en vaak zelfs contraproductief ervaren. Aangenomen mag worden dat het niet heeft bijgedragen aan het wederzijds vertrouwen tussen commandanten te velde enerzijds en politici en beleidsmedewerkers in de hoofdsteden anderzijds.

### Verschillende belangen

Hieruit blijkt eens te meer dat bi- of multinationaliteit niet vanzelfsprekend is, maar het resultaat van hard werken, oprechte interesse in elkaars culturen en een voortdurende positieve en vooral ook praktische instelling tegenover de vele problemen waarmee men in een internationale operatie te maken krijgt. Dat het hiertoe vaak nodig is (nationale) compromissen te sluiten, moge hopelijk duidelijk zijn.

Dat de afweging tussen multinationale operationele belangen en nationale, vaak politieke belangen veelal ook (en soms beter) gedaan kan worden door operationele commandanten in het inzetgebied, is naar ik gemerkt heb niet zo vanzelfsprekend. Uiteraard dient ook een toetsing aan nationale doelstellingen plaats te vinden, maar laat het dan een marginale toetsing zijn. Dit veronderstelt ruime bevoegdheden voor operationele commandanten vooraf en het geven van rekenschap door diezelfde commandanten achteraf. Ook dat is wederzijds vertrouwen.

Tevens dient mijns inziens de onderbevelstellingsrelatie van eenheden (nu veelal onder *operational control*) nog eens kritisch tegen het licht te worden

*Politiek-militair overleg op hoog binationaal niveau (Bron: Van den Aker)*

gehouden, met als doel de speelruimte van operationele commandanten te vergroten.

### Investeren in samenwerking

Het bovenstaande laat onverlet dat de Nederlandse bijdrage aan KFOR in het algemeen en de samenwerking met de Duitsers in het bijzonder als zeer succesvol werd ervaren en zo ook moet worden gezien. Hier bleek in de praktijk dat jarenlang intensief investeren in binationale samenwerking binnen het Duits-Nederlandse legerkorps zijn vruchten afwerpt. Des te groter evenwel was het wederzijds onbegrip toen Nederland bekendmaakte zijn deelname aan KFOR in juli 2000 te zullen beëindigen, om zich daarna te kunnen concentreren op de operatie in Bosnië.

## CONCLUSIES

In dit artikel ben ik uitvoerig ingegaan op de Nederlandse bijdrage aan KFOR-1, die we – ook achteraf bezien – als succesvol mogen bestempelen. Dit betekent echter niet dat geen

*Joint optreden, ook bij vredesoperaties (Bron: Van den Aker)*

verbeteringen mogelijk zijn. Ook dat heb ik, daar waar dat in mijn ogen opportuun was, proberen aan te geven. Hoewel ik heb geprobeerd een en ander zo objectief mogelijk te beschrijven, ben ik me ervan bewust dat het vooral mijn persoonlijke ervaringen in Kosovo zijn geweest die dit artikel gekleurd hebben. Daarom moeten de conclusies die hierna volgen ook in dat licht worden bezien.

**Balans**

De multinationale samenwerking binnen MNB(s) in het algemeen en tussen Duitse en Nederlandse militairen in het bijzonder was uitstekend. Toch waren er soms ook spanningen, die voorkómen hadden kunnen worden. Hiertoe

*Door kruisraketten van de NAVO vernielde communicatiebunker (Bron: Van den Aker)*

*Kinderen van Kosovo verwerken hun traumatische ervaringen, Prizren, 1999 (Bron: Van den Aker)*

dient er een balans te worden gezocht tussen politieke cohesie en militaire effectiviteit. Multinationale militaire samenwerking is een goed middel om internationale politieke cohesie te tonen. Multinationaliteit betekent echter ook vaak wrijvingsverlies en gaat daarom ten koste van de militaire effectiviteit. Daarom moet ten eerste getracht worden dit wrijvingsverlies tot een minimum te beperken.

Dit kan alleen als landen bereid zijn echt en langdurig in multinationale samenwerking te investeren, zoals inmiddels de praktijk binnen het Duits-Nederlandse legerkorps heeft bewezen. Daarnaast moet het aantal partners waarmee wordt samengewerkt worden beperkt, teneinde als serieuze partner te worden beschouwd, tijd te hebben om je in de andere militaire cultuur te kunnen verdiepen en tegelijkertijd recht te doen aan de noodzakelijke militaire effectiviteit te velde. Een juist evenwicht en daarmee een goede basis voor verdere multinationale samenwerking biedt het Duits-Nederlandse legerkorps.

**Speelruimte**

Aan de relatie tussen commandanten te velde enerzijds, en 'het Plein' en het contingentscommando anderzijds, valt nog steeds het een en ander te verbeteren. Dit begint met meer vertrouwen te tonen in commandanten te velde. Ervan uitgaande dat dit vertrouwen wel degelijk aanwezig was, is het wellicht goed hier nog eens te stellen dat dit niet altijd zo werd ervaren aan de basis.

De chef defensiestaf (CDS) zou vooraf een duidelijk oogmerk moeten formuleren om commandanten in een internationale krachtenveld meer en vooral ook eerder te informeren over specifieke nationale belangen. Commandanten kunnen dan deze belangen mee laten wegen in het internationaal operationeel besluitvormingsproces, waarvan de uitkomst veelal een compromis inhoudt.

De CDS zou zich daarna niet al te gedetailleerd meer met de operatie hoeven bezig te houden. De grote behoefte van stafofficieren en beleidsmedewerkers aan vaak overdreven gedetailleerde informatie om daarmee de CDS en de

bewindslieden in veel omstandigheden over alles en nog wat te kunnen informeren, heeft niet onmiddellijk de indruk gegeven dat commandanten te velde de nationale speelruimte hebben gekregen die ze internationaal en operationeel nodig hadden.

Ruimere bevoegdheden van commandanten – onder meer om onderbevelstellingen van nationale eenheden te kunnen veranderen – zijn noodzakelijk en leiden tot meer flexibiliteit en effectiviteit, hetgeen uiteindelijk bijdraagt aan het succes van een operatie als in Kosovo.

## TEN SLOTTE

Ook achteraf bezien kan de Nederlandse bijdrage aan KFOR als succesvol worden beschouwd. Dit is vooral te danken aan de professionaliteit, de motivatie en het improvisatievermogen van de Nederlandse militair. Het zegt echter ook iets over de omstandigheden waaronder zij konden optreden. Een volgende operatie zal ongetwijfeld weer anders zijn. Daarom moeten de lessen die eventueel uit dit artikel te trekken zijn, voorzichtig worden geconsumeerd. De eerste COMKFOR, luitenant-generaal Jackson, stelde het in zijn evaluatierapport als volgt:

> *Finally, for a second time this operation took place in an uncertain but largely benign situation. Our potential adversaries were largely compliant and took no particular action to frustrate our plans. We may be in danger of producing a generation of commanders, staff and, crucially, political leaders who expect everything to go right and are not mentally prepared for the sort of reverses that can so easily befall those involved in military operations.*

Waarvan akte.

## Literatuur


Detrez, R. *Kosovo. De uitgestelde oorlog.* Houtekiet. Antwerpen, 1999.
DOD. *Kosovo International Security Force* (KFOR Handbook). DOD-2630-011-99. USA, July 1999.
Gele Rijders. *Licht boven Orahovac. Gele Rijders in Kosovo.* 't Harde, 2000.
Judah, T. *Kosovo. War and Revenge.* Yale University Press. New Haven en London, 2000.
Landmacht. *Handboek Kosovo en Macedonië.* Den Haag, 1999.
Leurdijk, D. en D. Zandee. *Kosovo. Van crisis tot crisis.* Clingendael. Den Haag, 1999.
Schmid, E. (red.) *Peace Operations. Between War and Peace.* London, 2000.

# Kosovo Force-1: tussen trauma en toekomst (II)

## Mededeling van het militair gezag

*A.J.H. van Loon - kolonel der artillerie**

### INLEIDING

In het onlangs verschenen evaluatierapport van de minister van Defensie aan de Kamer[1] wordt speciaal aandacht besteed aan de bijzondere taak die KFOR in de beginperiode heeft uitgevoerd. Letterlijk staat er: 'In de praktijk heeft KFOR een periode feitelijk militair gezag uitgeoefend'. Ook wordt de term '*failed state*' gebruikt. De volgende constatering in het verslag slaat in meer dan één opzicht de spreekwoordelijke spijker op de kop:

> *Als gevolg van de omstandigheden in Kosovo en het ontbreken van talloze voorzieningen en instanties op het gebied van openbaar bestuur, is de eenheid genoodzaakt geweest een deel van die civiele functies in te vullen totdat andere instanties in staat waren die taken over te nemen*

Het herstellen van de openbare orde (*law and order*) is het meest kenmerkende deel van het optreden van de IIe Afdeling Rijdende Artillerie in Kosovo geweest. De afdeling kreeg net als alle andere KFOR-eenheden die initieel Kosovo binnentrokken, te maken met een situatie die op velerlei gebied actie vereiste.

Waar het op neerkwam, is dat KFOR tijdelijk het bestuur heeft waargenomen omdat het creëren van een *secure environment* niet los gezien kan worden van openbare orde en veiligheid, het toezien op de handhaving van mensenrechten, en het op gang brengen van nutsvoorzieningen. Een alternatief was er niet.

### AANPAK

De praktische invulling van het herstellen van gezag en orde zoals de Nederlandse afdeling dat in de beginfase van de operatie in Kosovo aangepakt heeft,

---

* De auteur was commandant II Afdeling Rijdende Artillerie en commandant Task Force Orahovac tijdens KFOR-1.

1 Brief van minister van Defensie aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 30 juni 2000.

verdient om meerdere redenen aandacht. Het uitoefenen – of beter: waarnemen – van bestuur is een taak die nog erg weinig is beschreven en waarbij vele vragen open blijven. Alleen daarom al is het analyseren van de manier waarop de afdeling is opgetreden relevant.

De tweede, meer pragmatische reden is dat deze taak dermate omvangrijk is gebleken dat het in de toekomst nodig is eenheden en commandanten die zulke taken moeten gaan uitvoeren, beter voor te bereiden. Om conclusies te kunnen trekken is het nodig nader te bekijken wat het 'feitelijk uitoefenen van het militair gezag' in de praktijk inhield.

## HET BEGRIP 'FAILED STATE'

De KFOR-troepen die in juni 1999 Kosovo binnentrokken, troffen in alle opzichten een chaotische situatie aan. Met het vertrek van het Servische leger en de politie waren ook de bestuurders grotendeels verdwenen. Op alle gebieden dreigde daardoor een bestuurlijk vacuüm te ontstaan. De Nederlandse afdeling trof deze situatie aan in de gemeente (de Servische benaming is *opstina*) Orahovac.

Om het probleem te verduidelijken, is een vergelijking zinvol. Met 60.000 inwoners is Orahovac vergelijkbaar met bijvoorbeeld een stad als Apeldoorn. Hoe zou Apeldoorn eruit zien als de burgemeester met het gemeentebestuur

*KFOR-troepen troffen een in alle opzichten chaotische situatie aan (Bron: MNB(S))*

opgestapt waren, de politie en de brandweer niet meer zouden bestaan, de staf en een groot deel van het ziekenhuispersoneel gevlucht zijn en ook de vuilophaaldienst en alle andere nutsbedrijven niet meer zouden functioneren? Dit is wat in dit verband onder *failed state* verstaan moet worden en precies deze situatie trof de afdeling aan.

De term *failed state* is overigens niet nieuw en is ook al gebruikt in relatie tot bijvoorbeeld Bosnië en Somalië 1993-1995.[2] Al deze conflicten hebben gemeen dat het bestuur op de een of andere manier heeft gefaald of is ingestort en er in feite een bestuurlijk vacuüm ontstaan is. In het geval Kosovo had het bestaande centrale (Servische) gezag zich onder druk van de internationale gemeenschap moeten terugtrekken. In deze situatie moest het ontstane vacuüm opgevuld worden en daarbij hebben de militairen een rol gespeeld.

## HET PLAN VAN KFOR

In de planning voor de operatie in Kosovo werd zeker aandacht besteed aan de noodzaak om te voorzien in een interimbestuur in Kosovo. Resolutie 1244 van de Veiligheidsraad voorzag naast een troepenmacht ook in een interimbestuur onder auspiciën van de VN, de UN *Mission in Kosovo* (UNMIK).[3] Als deel van het overgangsbestuur was ook een politiecomponent (UNMIKPOL) voorzien die moest zorgen voor de openbare orde.[4]

Zoals in veel eerdere operaties, liet de ontplooiing van het interimbestuur en vooral van de politiecomponent, lang op zich wachten.[5] Het gevolg daarvan was dat de reeds ontplooide militairen met deze leemte geconfronteerd werden en het ontstane gat moesten opvullen. Dit was – anders dan in Bosnië – in de VN-resolutie ook uitdrukkelijk voorzien.[6] Dat KFOR op dit gebied actief zou moeten worden, was dan ook geen verrassing.

De commandant van KFOR, COMKFOR, had het belang van de openbare orde uitdrukkelijk in de plannen onderkend. Nog voor de taak ten aanzien van het

2 De implicaties van het optreden in een dergelijke situatie waarin het civiele bestuur ontbreekt is naar aanleiding van het optreden van UNITAF in Somalië uitgebreid beschreven in Michael J. Kelly, *Restoring and Maintaining Order in Complex Peace Operations*, Kluwer Law International, 1999. Kelly gebruikt in dit verband overigens de term 'collapsed state'.

3 Resolutie 1244 geeft uitdrukkelijk het belang van een snelle ontplooiing van zowel de militaire als de civiele component aan: 'Affirms the need for the early deployment of effective international civil and security presence to Kosovo'.

4 In resolutie 1244 staat als een van de verantwoordelijkheden van de 'civil presence' in paragraaf 11: 'Maintaining civil law and order, including establishing local police forces and meanwhile through the deployment of international police personnel to serve in Kosovo'.

5 In Orahovac was de VN-politie pas eind oktober voldoende ontplooid om de verantwoordelijkheid voor de openbare orde over te nemen. Op 27 oktober is deze taak formeel overgedragen van de afdeling aan het UNMIKPOL-detachement.

6 Resolutie 1244 stelt uitdrukkelijk: 'Ensuring public safety and order until the international civil presence can take responsibility for this task'.

handhaven van de afspraken met de strijdende partijen, formuleert hij als opdracht:

> *Establish and maintain a secure environment, including public safety and order.*

**Machtsvacuüm**

In de maanden voorafgaand aan het uiteindelijk in Kumanovo bereikte akkoord, is veel gesproken en nog meer nagedacht over de vraag hoe het ontstaan van een machtsvacuüm voorkomen moest worden. Het was duidelijk dat met de initieel beschikbare eenheden zo snel mogelijk ontplooid moest worden om daarmee een presentie in Kosovo te hebben. Als doelstelling formuleert COMKFOR dan ook:

> *I intend to deploy available forces rapidly to establish an initial presence in Kosovo avoiding a security vacuum being created.*

Ook in de besluitvorming van de Duitse brigade heeft dit aspect een grote rol gespeeld. Met de beperkte beschikbare troepen moest gezorgd worden dat nergens een (machts)vacuüm zou ontstaan. De bedoeling was dat de beide Duitse bataljons en de afdeling als *Task Forces* (*Kampfgruppen*) de Servische terugtrekking op de voet zouden volgen om op die manier in ieder geval een presentie te hebben en daardoor te voorkomen dat een vacuüm ontstond.

**Richtlijnen**

Op zich was dit plan voor iedereen binnen de brigade duidelijk. De dimensie van het probleem was echter minder duidelijk. In de voorbereiding en bij het begin van de operatie was de impact die het handhaven van *law and order* zou hebben niet duidelijk. Weliswaar werd onderkend dat er taken op het gebied van openbare orde zouden moeten worden uitgevoerd, maar de uitwerking liet te wensen over. Het oorspronkelijke operatiebevel van COMKFOR spreekt zich inhoudelijk nauwelijks uit over het uitvoeren van andere taken dan strikt militaire.

Concrete richtlijnen voor het optreden tegen criminele activiteiten werden pas gegeven in een aanvulling gedateerd 25 juni. In deze aanvulling werd met name vastgelegd onder welke voorwaarden KFOR arrestaties mocht (of aangezien het hier een bevel betreft: *moest*) uitvoeren.

Operatieplan 10413 van SACEUR sprak zich initieel (versie 12 februari) evenmin uit over andere dan de strikt militaire aspecten van de missie. Pas tijdens de verdere planning en naarmate het steeds duidelijker werd dat KFOR initieel het vacuüm zou moeten opvullen tot UNMIK ontplooid zou zijn, werden meer richtlijnen gegeven. In geen enkel bevel werden termen als militair gezag of het Engelse begrip *martial law* gebruikt. Pas achteraf is een discussie op gang

gekomen over de vraag of er niet een of andere vorm van *martial law* had moeten worden ingesteld.

In tegenstelling tot Bosnië hadden de VN en de NAVO nu wel onderkend dat er iets moest gebeuren in de overgangsfase.[7] De invulling liet echter te wensen over. Het is belangrijk voor inzet in een dergelijke situatie duidelijkheid te verkrijgen over wat exact van de militairen verwacht wordt. De cruciale vraag is hoe de fase tussen het ontplooien van militairen in een *failed state* en de overname door een werkbaar interimbestuur opgevuld moet worden.

Het is daarbij wel belangrijk te realiseren of het in de praktijk haalbaar is om de dimensie van het probleem vooraf in te schatten. In het geval Kosovo had in ieder geval geen van de Nederlandse commandanten de omvang van het probleem zien aankomen.

## JURIDISCHE BASIS

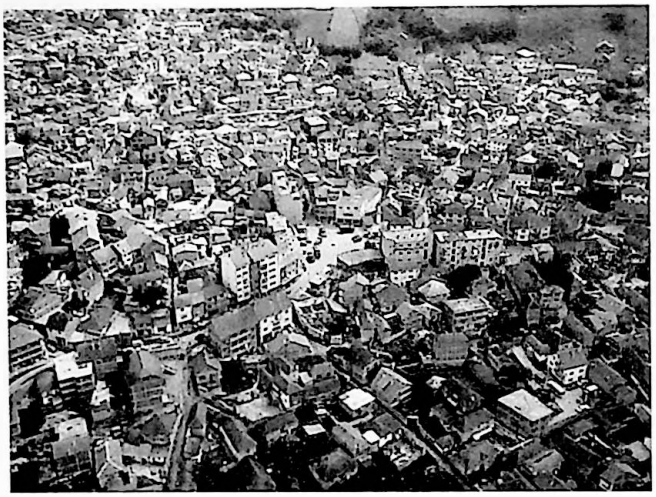
### De Oorlogswet

Het evaluatieverslag van de minister van Defensie gebruikt de term 'militair gezag'. Het ligt dan ook voor de hand om te beginnen met het bekijken of dit begrip aanknopingspunten biedt voor het optreden in Kosovo. De term 'militair gezag' komt uit de Oorlogswet voor Nederland (OWN) en geldt, zoals de naam al zegt, alleen voor Nederland.[8] Op grond van de voorloper van de OWN, de Wet op de staat van oorlog en de staat van beleg (1899), is in Nederland militair gezag uitgeoefend tijdens de Eerste Wereldoorlog en gedurende de mobilisatietijd in 1939-1940. Daarnaast heeft er in Nederland ook van 1944 tot 1946 een vorm van militair gezag gefunctioneerd.

De titel van dit artikel verwijst naar de publicatie die door dit laatste militair gezag werd uitgegeven. Er zijn fundamentele verschillen tussen het militair gezag op grond van de OWN en het gezag dat vanaf 1944 heeft bestaan. Het militair gezag van de Oorlogswet is, en was ook in het verleden, gericht op de uitvoering van de militaire taak ter handhaving van de uit- of inwendige veiligheid van Nederland. Dit militair gezag draait om de militaire verdediging van Nederland. Uitgangspunt is daarbij dat de politieke leiding functioneert; het militair gezag werkt nauw samen met organen van burgerlijk gezag (met inbegrip van provinciale en gemeentelijke organen/autoriteiten).

7 Leurdijk en Zandee spreken in *Kosovo. van crisis tot crisis* (Clingendael notitie, 1999. ISBN 90-5031-072-9) over een 'lesson learned' na de ervaring in Bosnië, waar de NAVO zich uit vrees voor 'mission creep' niet wilde bemoeien met de uitvoering van taken waarvan zij vond dat die niet tot haar taken behoorde.

8 De Oorlogswet voor Nederland uit 1964 is in 1997 herzien. Daarbij zijn oude begrippen als 'staat van oorlog' en 'staat van beleg' vervallen. De huidige Oorlogswet kent naast buitengewone omstandigheden, de beperkte noodtoestand en de algemene noodtoestand. In de Memorie van Toelichting wordt als voorbeeld van buitengewone omstandigheden ook aangehaald: een crisis met oplopende internationale spanning die in internationaal verband tot maatregelen leidt.



*Orahovac*
*(Bron: MNB(S))*

Het militair gezag dat onder leiding van generaal Kruls vanaf 1944 heeft gefunctioneerd in de bevrijde delen van Nederland, was niet gebaseerd op de OWN (of diens voorganger) maar op het Besluit op de bijzondere staat van beleg uit 1943, een door de Nederlandse regering in Londen genomen 'wetsbesluit'. Dit militair gezag was gericht op het herstel van de rechtsorde. Het had dan ook een meer algemene, zelfstandige bestuurlijke taak.

Bij afwezigheid van de regering kon (en moest) dit militair gezag zelfstandig bestuurshandelingen verrichten.

In dit specifieke geval was het militair gezag geplaatst boven lagere organen van burgerlijk gezag (provinciale, gemeentelijke en waterschapsbesturen). Deze uitgebreide taak vormde overigens al snel een bron van conflicten omdat regeringsorganen ook al spoedig aanwezig waren in de bevrijde gebieden en omdat vele civiele (lagere) bestuursorganen zich al na korte tijd bekwaam vonden om op te treden.[9]

Aspecten van militair gezag zijn in het optreden van de afdeling in Kosovo zeker te herkennen. Er is sprake geweest van het uitoefenen van bevoegdheden op het gebied van de brandweer en rampenbestrijding, en vooral op het gebied van de ordehandhaving. In feite gingen de taken en de bevoegdheden echter veel verder en was er eerder sprake van een vorm van 'militair bestuur'. Er was in Kosovo, zeker initieel, geen functionerende politieke leiding waarmee de militairen hadden kunnen samenwerken. Nederlandse wetgeving kon bovendien slechts beperkt aanknopingspunten bieden omdat deze van toepas-

9 Zie onder andere: Th.J. Clarenbeek, *De Oorlogswet voor Nederland*, Dissertatie UvA, 1978 en J.C.E. van den Brandhof, *De besluitvorming van de kabinetten De Geer en Gerbrandy*, Dissertatie UvA, 1986.

sing is in Nederland en onmogelijk één op één doorgetrokken kon worden naar de situatie in Kosovo.

### Geen eenduidige afspraken

Ook andere landen kennen noodwetgeving met regels vergelijkbaar met de Nederlandse Oorlogswet. Eenduidige internationale afspraken zijn er echter niet. Zelfs de gebruikte terminologie sluit slechts zeer beperkt op elkaar aan. De Nederlandse term 'militair gezag' en het Engelse *martial law* lijken weliswaar op elkaar maar hebben toch een duidelijk andere inhoud.[10] Het is dan ook moeilijk voor te stellen op welke wijze het instellen van een of andere vorm van *martial law* had kunnen leiden tot duidelijke kaders voor het militaire optreden.

### Het oorlogsrechtelijke bezettingsrecht

Een andere mogelijke richting van waaruit het probleem bekeken zou kunnen worden, is die waarbij er sprake is van een tijdelijke bezetting. Michael J. Kelly komt naar aanleiding van de ervaringen in Somalië tot de conclusie dat bij het ontbreken van duidelijke internationale afspraken over hoe omgegaan moet worden met *failed* of *collapsed states* de meest zuivere juridische oplossing is het oorlogsrechterlijke bezettingsrecht toe te passen. Dan zou gebruik gemaakt kunnen worden van het Landoorlogsreglement (1907), het Vierde Geneefse Verdrag (1949) en het Aanvullend Protocol I (1977) bij de Geneefse Verdragen. Kelly stelt letterlijk:

> *In the absence of any alternative, it is submitted that the laws of occupation will be the only framework available, unless the issue is more adequately addressed in the mandate.*[11]

Toch kleven ook hieraan bezwaren. Het optreden van KFOR was geen bezetting en dus is het moeilijk de hierbij geldende regels zonder meer van toepassing te verklaren. Anders dan in Somalië was het in Kosovo bijvoorbeeld wel mogelijk afspraken te maken met de Joegoslavische regering. Het duidelijkste voorbeeld hiervan is het *Military Technical Agreement* waarin de terugtrekking van de Joegoslavische troepen (en de politie) werd geregeld. Ook is er sprake

10 Natuurlijk kunnen deze termen in een goed woordenboek worden opgezocht maar de exacte betekenis is verre van duidelijk. De Oxford Dictionary geeft: Martial law: 'military government, by which ordinary law is suspended'. Ook de Nederlandse tegenhanger 'militair gezag' kan worden opgezocht in een woordenboek. De Van Dale geeft dan voor militair gezag: 'militaire overheid' en over het Militair Gezag staat er: 'wettelijk gezag over de civiele maatschappij in handen van militairen, bekend als tijdelijk hoogste gezag in Nederland na de bevrijding in 1945'.

11 Michael J. Kelly, *Restoring and Maintaining Order in Complex Peace Operations*, pagina 108.

geweest van het sluiten van een *Status of Forces Agreement* (SOFA).[12] Uiteindelijk is dat niet gebeurd omdat de NAVO van mening was:

> *...that it is not appropriate to raise the question of a sofa with the fry Government at the moment, particularly while the Government is under the leadership of a person indicted for war crimes.*

Het mandaat in resolutie 1244 was op zich duidelijk en liet zonder twijfel voldoende ruimte voor optreden. De bevoegdheden van de VN-missie waren uitgebreider dan ooit tevoren. UNMIK was formeel belast met de uitoefening van het gezag in Kosovo. Daarmee had UNMIK wetgevende en uitvoerende bevoegdheden en oefende zelfs de rechterlijke macht uit.[13] KFOR had uitdrukkelijk de taak openbare orde en veiligheid te garanderen tot UNMIK deze taak kon overnemen. Erg concreet waren de aanwijzingen op het gebied van handhaving van openbare orde door de militairen echter niet. Het is vooral de Duitse brigade geweest die, geconfronteerd met bijzondere omstandigheden, heeft geijverd voor bijzondere richtlijnen.

### Een drietal aanwijzingen

Uiteindelijk heeft in het gebied van verantwoordelijkheid van deze brigade een drietal aanwijzingen het optreden geleid. Allereerst was dat de aanwijzing van COMKFOR van 25 juni 1999. Daarnaast was de aanwijzing nummer 8 van het Duitse ministerie van Defensie van groot belang. Ten slotte golden de aanwijzingen van de door UNMIK aangestelde rechters en aanklagers.

Vooral de Duitse aanwijzing is de basis geweest voor het uitvoeren van politietaken in het Duitse brigadevak. De aanwijzing voorzag met name in regels voor het uitoefenen van de noodzakelijkste taken op het gebied van het handhaven van de openbare orde.

De aanwijzing gold na goedkeuring door Nederland al heel snel ook voor de Nederlandse militairen. Door de twee landen werd snel een samenstel van werkbare regels opgesteld, waarmee commandanten ter plaatse goed uit de voeten konden. Opvallend is echter wel dat een dergelijke aanwijzing niet als een uniforme regel voor heel Kosovo bestond.

### De pragmatische benadering

Op alle andere gebieden waar het bestuur werd waargenomen, waren de richtlijnen ook binnen het Duitse brigadevak onduidelijk. In de realiteit van KFOR-I

12 Tussen de NAVO en de Joegoslavische regering was gelijktijdig met het zogenaamde 'Military Technical Agreement' een raamwerk SOFA vastgesteld. Deze SOFA kan niet vergeleken worden met de 'normale' SOFA's die in het kader van oefeningen en andere samenwerking worden opgemaakt.

13 Voor een meer volledige analyse van het mandaat van de civiele en militaire presentie in Kosovo kan onder andere worden gekeken naar het al genoemde boek van Leurdijk en Zandee.

was de discussie over welke juridische basis nu moest gelden ook niet echt aan de orde. Het is zeker niet zo dat de Nederlandse KFOR-militairen in termen van de OWN of het bezettingsrecht gedacht hebben. In de dagelijkse praktijk gold eigenlijk alleen de pragmatische benadering. Misschien kan dit het beste omschreven worden met de bekende Duitse uitdrukking:

*Es gibt viel zu tun, packen wir es an.*

Nog voor de nadere beschouwing van de praktijk in Orahovac, kan in ieder geval worden geconstateerd dat het erg waarschijnlijk is dat bij een vergelijkbare operatie vergelijkbare uitdagingen aangepakt moeten worden. Dit leidt dan tot de conclusie dat hiervoor een bepaalde mate van doctrine ontwikkeld moet worden.

Eenduidige terminologie, aangepaste *Rules of Engagement* en misschien zelfs standaardrichtlijnen, zouden het werk van de commandanten die de verantwoordelijkheid ook op dit vlak moeten dragen, veel eenvoudiger maken. Fundamentele discussie over militair optreden in een overgangsperiode tussen de *failed state* en een interimbestuur zou een kader moeten opleveren, waarbinnen militaire eenheden het bestuur waarnemen of (om in de termen van de OWN te blijven) het militair gezag uitoefenen.

*The complexities of restoring and maintaining order in collapsed state interventions demand something more than a broad and vaguely worded mandate.*[14]

## DE PRAKTIJK IN ORAHOVAC

De 11e Afdeling Rijdende Artillerie heeft in Orahovac met een groot aantal bestuurlijke aspecten te maken gehad. Op een aantal van de waargenomen taken zal hierna worden ingegaan. Achtereenvolgens komen de politietaak, het (gemeente)bestuur en de overige bestuurstaken aan de orde. Alvorens hierop in te gaan, zal ik de specifieke situatie in Orahovac beschrijven.

### Bevolking

Orahovac was voor de verdrijving van een groot deel van de Albanese bevolking in het voorjaar van 1999 een gemeente met een gemengde samenstelling. Van de ongeveer 60.000 inwoners was ruwweg negentig procent Albanees, minder dan tien procent van de bevolking was Servisch.[15] De Servische minderheid had

14 Michael J. Kelly, *Restoring and Maintaining Order in Complex Peace Operations*, pagina 108.

15 In Orahovac bestaat ook een kleine Roma-minderheid die deels te maken had en heeft met een vergelijkbare bedreigende situatie als de Serviërs. Ofschoon de problematiek van de Roma zeker een zorgvuldige en aparte benadering vereist, blijft deze hier verder buiten beschouwing.

echter – net als elders in Kosovo – sinds de door Milosevic in 1989 doorgevoerde Servisering van het bestuur, alle belangrijke functies in handen.[16]

De belangrijkste werkgever in Orahovac was de grote wijnfabriek ORVIN, die onder andere grote hoeveelheden speciaal voor de Duitse markt geproduceerde *Amselfelder*[17] wijn exporteerde. Ook de directies van deze en andere grote staatsfabrieken waren in 1989 door Serviërs overgenomen.

*In het begin lagen nog veel lijken gewoon in de open lucht (Bron: MNB(S))*

De 'Servische wijk'

In Orahovac was bij aankomst van de Nederlanders nog een grote Servische minderheid aanwezig. Enerzijds was zij door de snelle aftocht van het Servische leger verrast, anderzijds was er een groep die zijn geboortegrond niet wilde verlaten. De Serviërs waren bij de aankomst van de afdeling wel samengetrokken in het uitsluitend Servische dorp Velika Hoca, en in een deel van Orahovac waar van oudsher veel Serviërs woonden.

Meer dan driekwart van de Serviërs woonde al decennialang in dit strikt door Serviërs bewoonde en door henzelf als 'Servische wijk' aangeduide stadsdeel.

De enkele Serviërs die nog verdeeld over de stad woonden, zijn in de loop van juni ook naar de Servische wijk getrokken. Onder de Serviërs die gebleven waren, bevonden zich de burgemeester, de directeur van het ziekenhuis en verschillende directeuren van de fabrieken. Geen van hen was echter in staat nog enige vorm van gezag uit te oefenen. De politiecommandant was met zijn

16 Na het communistische regime werd Kosovo in 1974 een autonome provincie. De leidinggevende posities waren voor een groot deel in handen van Albanezen. Dit veranderde in 1989. In het vervolg op de 600-jarige herdenking van de slag om Kosovo Polje kwamen Serviërs op alle belangrijke posten. In feite was sprake van een Servisering van het bestuur.

17 Opvallend detail is dat het Duitse woord 'Amselfeld' vertaald 'Merelveld' betekent, hetgeen verwijst naar de slag om Kosovo Polje.

mensen, in overeenstemming met het akkoord, samen met het Servische leger vertrokken.[18]

*Identificatie door de overlevenden (Bron: MNB(S))*

Met de terugkeer van de vluchtelingen uit Macedonië en Albanië, keerden veel vroegere Albanese bestuurders van voor 1989 terug. In Orahovac waren dit onder andere een Albanese ex-burgemeester en ook een ex-directeur van de grote wijnfabriek.

UÇK-vertegenwoordigers

Een belangrijk aspect dat bij alle overwegingen over het bestuur steeds meespeelt, is dat het UÇK probeerde vanaf het begin zoveel mogelijk bestuursfuncties in haar greep te krijgen. Vrijwel overal in Kosovo meldden zich door de 'interimregering' van Thaci aangewezen bestuurders.

Uiteraard paste dit niet in de door UNMIK gewenste ontwikkeling van Kosovo en ook de bevolking (van alle etnische groeperingen) was niet onverdeeld gelukkig met deze UÇK-vertegenwoordigers. Ook in Orahovac verscheen begin juli een zelfbenoemde burgemeester. Vooral omdat deze niet uit de gemeente afkomstig was en omdat het Albanese deel van de bevolking hun oude burgemeester veel meer vertrouwde, was zijn positie niet sterk.

## POLITIETAAK

De uitvoering van de politietaak was het voornaamste aspect van openbaar bestuur dat onmiddellijke aanpak van de KFOR-troepen vereiste. Het UÇK wilde

18 Een kleine groep speciale politie werd later wegens schending van het akkoord aangehouden en vervolgens naar Servië uitgewezen.

vooral op dit gebied bijzonder graag actief worden, hetgeen voor KFOR absoluut onaanvaardbaar was. Het UÇK wilde vooral haar eigen militaire politie inzetten om de politietaak uit te voeren. Daarbij werd het argument gebruikt dat zij dit wel moest doen, omdat het zo lang duurde totdat de VN-politie haar taak kon uitvoeren.

De besluitvorming rondom het al dan niet uitvoeren van bepaalde politietaken werd dan ook sterk bepaald door het inperken van UÇK-initiatieven. Daarbij speelt zeker in Orahovac de positie van de Servische (en Roma-) minderheid een grote rol. Zeker hier was het absoluut onacceptabel dat het UÇK de politietaken zou gaan uitvoeren. Dit is dan ook vanaf de eerste dagen de voornaamste reden geweest om maximaal invulling te geven aan het politieoptreden en op geen enkel wijze toe te staan dat het UÇK deze rol op zich nam.

Vluchtelingen

Toen bleek dat de terugkeer van de vluchtelingen veel sneller op gang kwam dan verwacht en er dagelijks 25.000 vluchtelingen naar Kosovo terugkeerden, ontstond er heel snel behoefte aan enige vorm van politie. Het meest in het oog springend was dat er juist in Orahovac veel lijken van vermoorde Albanezen werden aangetroffen.

Het betrof hier niet alleen massagraven. In het begin lagen er in het gebied van verantwoordelijkheid van de afdeling nog veel lijken gewoon in de openlucht.

*Alle meldingen werden vastgelegd in een eenvoudige databank (Bron: MNB(S))*

*Er was geen behoorlijke voertuigregistratie beschikbaar (Bron: MNB(S))*

De bewoners die taferelen als in Velika Krusha (waar 45 verbrande lijken werden aangetroffen) hadden meegemaakt, hadden een enorme behoefte om hun verhaal te vertellen. Dit geldt overigens ook voor de vele mensen die al hun bezittingen waren kwijtgeraakt. Bovendien verwachtten de Albanezen van KFOR dat de situatie werd vastgelegd als bewijs voor hetgeen er was gebeurd.

### Een centraal punt

De eerste stap die met name de Nederlandse afdeling genomen heeft, was het inrichten van een centraal punt waar mensen hun verhaal, hun klachten kwijt konden. Om zeer pragmatische redenen werd daarmee in feite het eerste politiebureau in Kosovo geopend.

Aanvankelijk was het niet de bedoeling dat hier formele aangiftes gedaan konden worden. Het was veel meer een centraal punt waar de schaarse tolkencapaciteit kon worden ingezet. Het bureautje met twee oudere ervaren onderofficieren en een tolk, bleek al heel snel in een grote behoefte te voorzien.

Het feit dat de bevolking het gevoel had dat hun verhalen en klachten serieus werden vastgelegd, haalde al een groot stuk van de woede weg. Overigens werden alle meldingen vastgelegd in een eenvoudige database, die zich al heel snel ontwikkelde tot een zeer waardevolle bron van informatie.[19]

### Criminaliteit

Ook de patrouilles, die steeds frequenter werden uitgestuurd en steeds vaker te voet contact konden maken met de bevolking, kregen geregeld te maken met criminaliteit. Opgetreden moest worden tegen brandstichting en plundering maar ook tegen mishandeling en verschillende vormen van diefstal. Het meest voorkomende vergrijp was overigens het in strijd met de afspraken dra-

19 Aanvankelijk was het de bedoeling dat de gehele bevolking en dus ook de Servische minderheid van dit bureau gebruik zou kunnen maken. Al na korte tijd bleek dit een te optimistische benadering te zijn. Ondanks het feit dat het bureau centraal gelegen was, bleken de Serviërs te veel angst te hebben om de korte afstand naar het bureau te overbruggen. Daarom is ook in het Servische deel van de stad begonnen met een vergelijkbaar spreekuur.


*Het NAVO-gebouw*
*(Bron: MNB(S))*

gen van wapens.[20] Het openbaar dragen van wapens werd in Orahovac vanaf het allereerste begin niet geaccepteerd.

Administratieve chaos

De politietaak was zeker niet uitsluitend gericht op het optreden tegen ernstige strafbare feiten, ofschoon de geldende aanwijzingen eigenlijk alleen hierin voorzagen. Soms moesten KFOR-militairen ook ingrijpen in situaties waarbij geen sprake was van ernstige misdrijven, maar wel van gevaar voor de openbare orde. Door de administratieve chaos die bij de verdrijvingen en bij het vertrek van de Servische bestuurders was ontstaan, was er bijvoorbeeld geen behoorlijke voertuigregistratie beschikbaar. Veel auto's en traktoren waren helemaal niet meer voorzien van kentekens of andere vormen van registratie. Waarschijnlijk waren ook veel van deze voertuigen gestolen. Soms ook werden voertuigen na terugkeer in Kosovo alsnog gestolen en in incidentele gevallen werden ze ook door UÇK-strijders in beslag genomen.[21]

20 In dit verband moet bedacht worden dat het dragen van wapens in de Albanese cultuur een teken van mannelijkheid is.

21 Het UÇK stelde soms dat zij, omdat zij Kosovo bevrijd hadden, meer recht hadden op bijvoorbeeld de nog aanwezige auto's en traktoren. De bevolking (Servisch maar zeker ook Albanees) kon in dat soort gevallen voor hulp alleen bij KFOR terecht. Een apart probleem vormden de bij de verdrijving van Albanezen achtergelaten voertuigen die Serviërs vervolgens in gebruik hadden genomen. Deze voertuigen stonden meestal in het Servische deel van de stad of in Velika Hoca. Het was natuurlijk niet wenselijk dat Albanezen zelf zouden proberen deze voertuigen (al dan niet met geweld) terug te halen.

Om te voorkomen dat dergelijke eigendomsconflicten escaleerden, is diverse malen (meestal met succes) geprobeerd als bemiddelaar op te treden. Aan de hand van bijvoorbeeld familiefoto's (met de auto) kon de rechtmatige eigenaar worden vastgesteld en met enig aandringen werden de gestolen goederen dan ook weer teruggegeven.

### Illegale houtkap

Een ander sprekend voorbeeld van optreden tegen relatief kleine vergrijpen – met name om te voorkomen dat het UÇK zich politiebevoegdheden zou toeeigenen – betrof het illegaal kappen van hout. In de bossen rond Orahovac was het kappen van hout altijd al gebonden geweest aan strenge regels om te voorkomen dat de berghellingen kaal gekapt zouden worden, waardoor kostbare wijngaarden aangetast zouden kunnen worden.

Het UÇK ontdekte al snel dat hier een mogelijkheid bestond om toch gezag uit te oefenen. Zij wilde controles gaan uitoefenen en ook sancties opleggen. Om hieraan een einde te maken is ook de illegale houtkap een tijdlang aangepakt door specifiek hierop te controleren.

### Checkpoints

De checkpoints speelden een grote rol bij het handhaven van de orde. Hier werden voertuigen zeker niet alleen op wapens gecontroleerd. De checkpoints waren het middel bij uitstek om criminaliteit te onderkennen en vooral ook te ontmoedigen. In de nazomer bleek een toename van criminele activiteiten vanuit Albanië te ontstaan. Maffia-achtige groepen probeerden gebruik te maken van de situatie in Kosovo. Smokkelactiviteiten maar ook het ontvoeren van jonge meisjes voor de prostitutie werden een reëel probleem.

Door doelgericht te laten controleren op dergelijke criminele activiteiten, kon eenvoudig een drempel opgeworpen worden tegen deze activiteiten. Af en toe werd zelfs de leeftijd van bestuurders van auto's gecontroleerd. Het record staat op naam van een 11-jarig jongetje dat met behulp van blokken op de pedalen een auto reed. Misschien geen zwaar misdrijf, maar toch voldoende reden om verder rijden te verbieden.

Het politieoptreden was lang niet altijd grimmig. Heel veel gebeurde in een sfeer van overleg. De KFOR-militairen werden in het algemeen vertrouwd en als bemiddelaar geaccepteerd. In dit verband moet ook gewezen worden op de totaal van UNPROFOR in Bosnië verschillende situatie. De KFOR-militairen, en zeker de Nederlanders en Duitsers in Orahovac, konden hun taak uitvoeren zonder grote dreiging. Alle delen van de bevolking hadden er belang bij op goede voet te staan met KFOR. Van directe dreiging naar deze militairen is dan ook slechts sporadisch sprake geweest. Het optreden van de patrouilles had daarom veel weg van het optreden van politieteams.

### Brandstichtingen

Dit wil overigens niet zeggen dat het politiewerk eenvoudig was. Het bestrijden van brandstichtingen was bijvoorbeeld complex en niet ongevaarlijk. Albanese jongeren probeerden hun woede of frustratie af te reageren op Servische gebouwen door deze in brand te steken. Aangezien dit vrijwel altijd 's nachts gebeurde, was het voor de patrouilles moeilijk de daders te betrappen.

Bovendien betrof het vrijwel altijd groepen die uitstekend de weg kenden in de stad. Bij zo'n situatie bij het Duitse luchtlandingbataljon in Zjum is toen ook gericht op de Duitse soldaten geschoten. Een van de Duitse soldaten dankte daarbij zijn leven aan zijn kogelwerende vest.

In Orahovac is het nooit zover gekomen. De frequentie van de patrouilles en vooral het kordate, overtuigende optreden van de Nederlandse en Duitse militairen van TF Orahovac heeft daaraan zeker bijgedragen. Toen COMKFOR eind juli in zijn aanvullende richtlijnen uitdrukkelijk opdroeg meer voetpatrouilles uit te voeren om een beter contact met de bevolking te krijgen, was dit in Orahovac allang standaardprocedure.

In dit soort situaties kan een actieve opstelling, waarbij het vertrouwen maar ook het respect van de bevolking gewonnen wordt, een belangrijke factor bij de *force protection* zijn. Een goede uitstraling en acceptatie door de bevolking maken pro-actief optreden mogelijk en daarmee re-actief bescherming zoeken minder nodig.

## INZET DUITSE EN NEDERLANDSE MILITAIRE POLITIE

### De Duitse brigade

Al heel snel na de ontplooiing in Kosovo bleek voor het uitvoeren van de politietaak een grote behoefte te bestaan aan specialisten op dit gebied. De aankomst en inzet van de VN-politie duurde veel langer dan verwacht. Gewone militairen werden geconfronteerd met problemen die hun kennis en ervaring te boven gingen.

De Duitse brigade heeft vanaf het begin de ingedeelde militaire politie (*Feldjäger*) ingezet om politietaken uit te voeren. De brigade beschikte over een aanzienlijk aantal *Feldjäger* en deze werden primair ingezet voor het meer ingewikkelde politiewerk. Zij werden onder meer belast met onderzoeken en ook met de inrichting en bewaking van een tijdelijke gevangenis.

Het is echter zeker niet zo dat de brigade daarmee alle problemen had opgelost. Het volgende citaat uit een briefing van de brigadecommandant aan de Duitse minister van Defensie geeft aan hoe deze brigade met de politietaak omging.

> *Nach zwei Wochen Einsatz richtete die Brigade im ehemaligen Gebäude der MUP dieses Gefängnis ein, das durch die Feldjäger 'betrieben' wird.*

*Festgehalten wurden Verdächtige für die hier aufgeführten Gewaltverbrechen. Bei der Festnahme und Haft waren Verfahren festgelegt, die sich an der Behandlung von Kriegsgefangenen orientierten. Eine erste Untersuchung erfolgte durch die Feldjäger. Der Rechtsberater überprüfte anschliebend jeden Fall. Regelmäßig wurden dann durch ausgebildete Richter, durch* UNMIK *gestellt, Haftuntersuchungen durchgeführt. So wurde sichergestellt, daß nur bei begründetem Verdacht die Haft fortgesetzt wurde. Eine Überprüfung des Gefängnisses durch das Internationale Rote Kreuz verlief ohne Beanstandungen.*[22]

### De KMAR

In Orahovac ontstond een aanzienlijk beter werkbare situatie, nadat ook hier het politiewerk in ieder geval ten dele door specialisten kon worden overgenomen. Met de indeling van een klein Duits *Feldjägerpeloton* en met de toestemming uit Den Haag de (blauwe) KMAR[23] te betrekken als adviseurs en voor specifieke onderzoeken naar zware misdrijven, was het mogelijk veel gestructureerder te werken.

De beide groepen militaire politie werden overigens wel door de afdeling aangestuurd. De Duitse *Feldjäger* namen het klachtenbureau over en richtten een adequaat politiebureau in ter vervanging van het klachtenbureau. Zij namen in feite de basispolitiezorg voor hun rekening en samen met de gewone militairen zorgden zij voor de benodigde rust en orde. De KMAR nam de rol van adviseur op zich en concentreerde zich op onderzoeken naar ernstige misdrijven.

Het is overigens zeker niet zo dat de militaire politie de politietaak volledig voor haar rekening kon nemen; daarvoor was die taak te omvangrijk en was het beschikbare aantal mensen te klein. Bovendien bleef de politietaak voor de eigen militairen de primaire taak. Het is ook relevant vast te stellen dat de eindverantwoordelijkheid voor het optreden van de militaire politie volledig bij de gebiedscommandant[24] bleef liggen.

### VN-politie

De actieve opstelling bij het handhaven van de openbare orde maakte uiteindelijk ook de overdracht aan een civiele politiecomponent gemakkelijker. Toen

22 Het is opvallend dat er zonder dat ooit gesproken was (en voorzover bekend ook niet nagedacht) over bezettingsrecht hier heel duidelijk toch een aspect uit dat bezettingsrecht opduikt. De verwijzing naar krijgsgevangenen en het inspecteren van de gevangenis kan immers als zodanig geïnterpreteerd worden.

23 De bij het geniehulpbataljon ingedeelde 'groene' KMAR blijft hier verder buiten beschouwing. Deze marechaussees hebben in Prizren hun taak vervuld in nauwe samenwerking met de Feldjäger.

24 Omdat de afdeling gebiedsverantwoordelijkheid had gekregen over de 'opstina Orahovac' had de afdelingscommandant daarmee ook de verantwoordelijkheid voor het handhaven van de openbare orde in dit gebied. Het is opmerkelijk dat hiermee in andere brigades anders werd omgegaan. In sommige gevallen werd op dit gebied een veel centralistischere aanpak gebruikt.

op 27 oktober de in Orahovac voornamelijk uit Amerikanen en Duitsers bestaande VN-politie de taak overnam, was al een basis voor hun werk gelegd. Het voorbereidende werk en de waarneming van essentiële taken maakten het voor UNMIKPOL veel gemakkelijker haar taak op te pakken.

*Voetpatrouilles werden uitgevoerd om een beter contact te krijgen met de bevolking (Bron: MNB(S))*

ARRESTATIES

Een apart aspect van het politiewerk betreft het aanhouden van verdachten. Het is niet mogelijk politieverantwoordelijkheden te dragen zonder de mogelijkheid verdachten aan te houden en ze vervolgens op een of andere wijze formeel in arrest te nemen. De richtlijnen van KFOR en de aanwijzing nummer 8, voorzagen in detineren van verdachten totdat deze konden worden overgedragen aan bevoegde autoriteiten.

Op zich was deze richtlijn uitvoerbaar maar in Orahovac was een van de grote vragen waar de verdachten vervolgens moesten worden ondergebracht. Het plaatselijke politiekantoor was aangewezen als kazerneringslocatie voor het UÇK en daarmee dus niet bruikbaar. Andere gebouwen konden onvoldoende beveiligd worden en vielen daarom ook af. De afdeling had daarom direct achter de wacht een 20-voets container ingericht als arrestantenverblijf. Uiteraard was dit onderkomen erg provisorisch en zeker niet geschikt voor een langer verblijf.

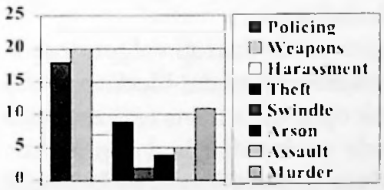
Omdat de Duitse brigade al snel de oude Servische gevangenis in bedrijf genomen had, kon de afdeling de arrestanten snel overdragen aan de brigade. Wel moet bedacht worden dat deze gevangenis slechts voorzag in een heel beperkte capaciteit. Voor kleinere vergrijpen (vooral ordeverstoringen) is er daarom ook wel voor gekozen om verdachten na bijvoorbeeld een nacht afkoeling weer in vrijheid te stellen.

UNMIK-bevoegdheden

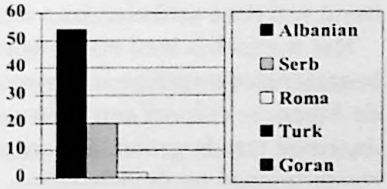
Vanaf augustus was er een door UNMIK aangewezen interimrechtbank actief. Daarna was het mogelijk arrestanten over te dragen aan een aanklager. De praktijk was vanaf dat moment dat alle verdachten binnen 24 uur overgedragen werden aan de aanklager, die daarna besliste wat er verder moest gebeuren.

In dit verband is het belangrijk nogmaals te wijzen op de unieke, vergaande bevoegdheden die UNMIK in resolutie 1244 had gekregen. UNMIK was zelfs bevoegd rechters aan te wijzen en heeft dit ook gedaan. Dit gaat verder dan ooit tevoren en heeft natuurlijk een grote invloed op de ontwikkeling van een op recht en orde gebaseerde samenleving.

Tot het moment dat de verantwoordelijkheid voor de politietaak werd overgedragen aan UNMIKPOL, heeft de afdeling aanhoudingen verricht die verband hielden met zware misdrijven. Het eerste overzicht geeft een beeld van de aanhoudingen in relatie tot de soort misdrijven. Het tweede laat de verdeling over de verschillende etnische groeperingen zien.




*Redenen voor arrestatie*




*Etniciteit*

Een aparte plaats neemt de arrestatie in van verdachten van misdrijven gepleegd vóór de ontplooiing van KFOR. Bedoeld worden personen die verdacht werden van deelname aan (massa)moorden, verdrijvingen en andere extreme schendingen van de mensenrechten in de periode 1998-1999.[25]

Al eerder is beschreven hoe een stroom van informatie op gang kwam over de afschuwelijke misdrijven die gepleegd waren. Naarmate meer informatie beschikbaar kwam, werd steeds duidelijker dat een aantal van de mogelijke daders zich nog in Kosovo bevond. In het gebied Orahovac, waar veel misdrijven begaan waren, bleken nog enkele verdachten aanwezig. Uiteindelijk werd

25 In de wandelgangen wordt ook gesproken over oorlogsmisdadigers. Of dit een juiste beschrijving is wordt hier verder buiten beschouwing gelaten.

in overleg tussen UNMIK, ICTY en KFOR besloten dat hiertegen moest worden opgetreden. KFOR en UNMIK konden en wilden niet toekijken hoe deze verdachten zonder meer Kosovo zouden verlaten, waardoor vervolging onmogelijk zou worden.

Het voert te ver om in dit artikel in te gaan op de besluitvorming op verschillende niveaus over dit gevoelige onderwerp, maar het is opvallend dat de NAVO ook op dit vlak in Kosovo verder gaat dan in Bosnië. De NAVO-Raad was van mening dat op dit gebied acties noodzakelijk waren voor de opbouw van een vreedzame samenleving in Kosovo.

> *Allies are appalled by the mounting evidence of atrocities committed in Kosovo. They are cooperating actively with the icty to bring to justice those responsible for atrocities and war crimes. A durable peace in Kosovo must be founded on justice and the rule of law.*

Wraakneigingen

Eén aspect van dit onderwerp moet apart belicht worden. Binnen de Albanese gemeenschap bestond steeds een grote neiging tot wraak. Toen de forensische teams van het ICTY met hun werk begonnen, werden ook massagraven geruimd en aansluitend werd gepoogd de lijken te identificeren. Hiervoor werden kledingstukken en andere persoonlijke bezittingen die aangetroffen waren, uitgestald waarna de bevolking in de gelegenheid werd gesteld aan de hand van deze artikelen hun familieleden te identificeren.

Het menselijk leed en de woede die deze dagen en de daarop volgende herbegrafenissen opriepen, is niet te beschrijven. Daarbij komt dat bloedwraak in de Albanese cultuur een grote rol speelt. De druk op KFOR om iets te doen werd daarmee steeds groter. De arrestaties van enkele verdachten had een kalmerende invloed op de Albanezen. Nu KFOR zichtbaar iets deed nam de behoefte om zelf wraak te nemen af.

Het belang van de arrestaties van deze verdachten ligt dan ook primair in de noodzaak een geloofwaardige vorm van recht en orde op te zetten.[26] In ten minste één geval staat vast dat de betreffende Serviër, zonder de arrestatie door de Nederlanders, zonder meer gelyncht zou zijn.

De arrestaties waren overigens (met één uitzondering) helemaal geen groots opgezette acties. In twee gevallen werden verdachten bij een checkpoint aangehouden, in één geval tijdens een patrouille en zelfs eenmaal op de basis en op verzoek van de verdachten zelf. Het arresteren van enkele verdachten is ook niet de grootste verdienste op dit gebied geweest. De steun aan de forensische

26 Ook de VN-gezant voor vluchtelingen kwam in een rapport tot de conclusie dat de arrestatie van verdachten van de (oorlogs)misdaden tegen de Albanezen, een essentieel element uitmaakt van het proces van normalisering.

*Kledingstukken werden uitgestald, waarna de bevolking de gelegenheid kreeg familieleden te identificeren (Bron: MNB(S))*

teams en het verzamelen van een schat aan gegevens waren feitelijk een grotere bijdrage.[27]

### Beperkt bruikbare kaders

Het invullen van de politietaak was het belangrijkste aspect van het waarnemen door KFOR van het civiele bestuur. De urgentie om op dit vlak op te treden, maar ook de noodzaak om vooral op dit vlak een vacuüm te voorkomen, zijn de voornaamste redenen waarom juist op dit gebied veel gedaan is. Het onverbrekelijke verband tussen een stabiele omgeving en een sfeer van recht en orde was op alle niveaus onderkend.

Toch moet geconstateerd worden dat het beschikbare kader beperkt bruikbaar was. De Duits-Nederlandse aanwijzing nummer 8 gaf in het vak van de Duitse brigade weliswaar voldoende houvast maar ook deze aanwijzing voorzag voornamelijk in optreden tegen zware misdrijven.

27 De *Chief of Investigations* van het ICTY zegt hierover in een brief aan generaal Jackson: 'I am writing to you to commend the extraordinary support the office of the prosecutor has received from the 11th Horse Artillery Battalion. It is no understatement that we would not have been able to conduct the important forensic work in the area without their assistance'.

In de praktijk bleek juist het optreden bij een veelvoud van eenvoudigere zaken een grote stap naar een meer normale samenleving, gebaseerd op recht en orde. Het handhaven van een veilige omgeving was op die manier veel eenvoudiger en het vertrouwen van de bevolking in de militairen veel groter.

## HET GEMEENTEBESTUUR

De rol van de afdeling op het gebied van het bestuur van de gemeente is vooral een faciliterende geweest. Overleg met de verschillende comités, het bespreekbaar maken van concrete problemen en uiteindelijk het introduceren van de UNMIK-bestuurders waren taken die als vanzelfsprekend zijn uitgevoerd. In eerste instantie was het vooral belangrijk zo snel mogelijk in contact te komen met de bevolking.

Het opzetten van een overlegstructuur met vertegenwoordigers van de verschillende bevolkingsgroepen in de gemeente Orahovac, was daarom de logische eerste stap op weg naar een meer normaal bestuur. Het voormalige Servische gemeentebestuur was voor een deel nog aanwezig, maar kon alleen nog namens de Servische bevolkingsgroep spreken. Zelfs de Servische benaming '*opstina*' leverde aan Kosovo-Albanese zijde problemen op.

Als aanspreekpunt voor de Albanezen was in de eerste weken uitsluitend het UÇK beschikbaar. Toen echter oud-bestuurders en andere gerespecteerde vertegenwoordigers terugkeerden uit de diverse vluchtelingenkampen in het buitenland, werd onder leiding van een oud-burgemeester een eerste – zij het eenzijdig samengestelde – gemeenteraad opgericht. Hierdoor ontstond de situatie waarbij KFOR en later ook UNMIK overleg konden plegen met comités van de verschillende bevolkingsgroepen die door hun achterban ook erkend werden als legitieme vertegenwoordigers.[28]

### Separaat overleg

Het overleg met de civiele autoriteiten van de verschillende partijen heeft zoals gezegd in het begin separaat plaatsgevonden. Aanvankelijk was het plan om zo snel mogelijk te proberen vertegenwoordigers van de verschillende partijen aan één tafel te krijgen. Dit bleek echter niet haalbaar vanwege de wederzijdse haat en het argwaan op dat moment. Daarom is met de verschillende partijen separaat overleg gepleegd. Ook ideeën om het oude gemeentehuis als een neutrale basis voor overleg te gebruiken bleken te ver gegrepen. In de praktijk was alleen de compound van de afdeling voor alle partijen acceptabel als neutrale grond.

28 Aan Albanese zijde was de erkenning vrijwel altijd aanwezig. Bij de Serviërs was dit niet altijd het geval; hier bleef vooral de discussie over vertrekken of blijven altijd problematisch. Toch was ook hier de vaste groep woordvoerders wel degelijk in staat om voor het grootste deel van de Serviërs te spreken en bindende afspraken te maken.

De verantwoordelijkheid voor het opzetten van een interimbestuur lag uitdrukkelijk bij UNMIK.[29] In het begin was er echter alleen in de stad Prizren een *regional administrator* met een kleine staf aanwezig.[30] Voor Orahovac was net als voor de meeste andere gemeentes in de eerste maanden slechts part-time iemand beschikbaar. Het was voor deze functionarissen onmogelijk echt contact te krijgen met de verschillende comités. Bij de schaarse bijeenkomsten werd nauwelijks concreet zaken gedaan. Bijkomend probleem was dat vrijwel altijd slechts heel beperkt tijd beschikbaar was. Dit veroorzaakte vooral bij het Albanese comité het gevoel niet serieus genomen te worden.

### Overleg met de bevolking

Binnen deze geïmproviseerde bestuursvorm werden problemen door de afdeling aan de orde gesteld en werden ook besluiten genomen. Indien enigszins mogelijk werden dus geen besluiten genomen zonder overleg, maar werd juist geprobeerd de bevolking zelf oplossingen te laten aandragen. Voorbeelden hiervan zijn bijvoorbeeld het instellen van een autovrije zone tijdens de markt en het verbod op het sproeien van velden en straten gedurende de middaguren.

Ook bij het weer opstarten van diverse nutsbedrijven werd op deze wijze geprobeerd de bevolking erbij te betrekken. Dit paste ook in het beleid van UNMIK, dat erop gericht was zo snel mogelijk weer een relatief normale vorm van bestuur te vormen, waarbinnen een grote rol voor zelfbestuur noodzakelijk geacht werd.

In augustus werd voor het eerst een *administrator* voor Orahovac aangesteld, de Mauretaniër Kane. Aanvankelijk kwam deze echter geheel alleen en was hij ook niet in staat om een kantoor in de stad te openen. Wel bleek al snel dat deze ervaren bestuurder (hoewel alleen) wel degelijk in staat was eerste aanzetten tot een lokaal bestuur op te zetten. Nadat hij in september een kleine staf gekregen had, kon de *administrator* beginnen met het besturen van de gemeente. Aanvankelijk vooral via de weg van overleg met de comités en met steun van de afdeling.

### Interimbestuur

Uiteindelijk bestaat er nu – na een jaar internationale aanwezigheid in Kosovo – in Orahovac een interimbestuur onder leiding van de UNMIK-*administrator*. Zowel in de gemeenteraad (*municipal council*) als in de administratieve raad

29 Resolutie 1244: *Performing basic civilian administrative functions where and as long as required.*

30 UNMIK gebruikt de term 'administrator' voor de interimbestuurders. In feite dekt de term slechts gedeeltelijk het werk dat deze functionarissen doen. Hun taak lag zowel op het bestuurlijke als op het bestuursondersteunende vlak. In feite verenigden zij de taak van de burgemeester met die van de gemeentesecretaris.

(vergelijk het college van burgemeester en wethouders) zitten vertegenwoordigers van de verschillende bevolkingsgroepen. Overigens functioneert dit bestuur met wisselend succes. Het is zeker niet zo dat er al sprake van een normaal bestuur is, maar de eerste stappen zijn gezet.

In dit verband moet de rol van de CIMIC-officieren van de afdeling bekeken worden. Het hele idee achter CIMIC gaat uit van samenwerking tussen de militairen en de civiele autoriteiten. In een situatie waarin geen civiel gezag meer bestaat is het concept slechts beperkt bruikbaar. Het gaat in dit geval veel meer om het aanbrengen van een allereerste structuur, waarbinnen dan weer een civiel bestuur gebouwd kan worden. Dit is een fundamenteel andere benadering dan de klassieke CIMIC-benadering. Het is dan ook de vraag of de huidige opleiding van de CIMIC-officieren hierop voldoende inspeelt.

### Scholing en expertise

Geheel los van hetgeen bereikt is en van de pragmatische benadering waarmee dit gebeurd is, blijft het wenselijk van tevoren in te spelen op de verwachting dat militairen tijdelijk ook op het bestuursgebied taken zullen moeten waarnemen. Als duidelijk is dat militairen tijdelijk een deel van het bestuur moeten waarnemen, dan ligt het ook voor de hand de militairen voor deze taak uit te rusten. Enerzijds kan dit door scholing van bijvoorbeeld de CIMIC-officieren, anderzijds zou ook de indeling van experts op bestuurlijk gebied uit bijvoorbeeld het reservistenbestand een mogelijke oplossing zijn.

## OPENBARE VOORZIENINGEN

Nederlandse KFOR-militairen hebben ook een grote verscheidenheid aan taken, op het gebied van openbare voorzieningen, tijdelijk waargenomen. Zeker op dit gebied ging het altijd om dringend noodzakelijke voorzieningen, die onmiddellijk moesten worden geregeld. Deze activiteiten liggen in het algemeen meer in de klassieke lijn van het CIMIC-optreden.

De beide CIMIC-officieren van de afdeling hielden zich met een heel breed scala aan aangelegenheden bezig, die voor het normaliseren van het leven nodig waren.

Het streven was hierbij steeds zo snel mogelijk taken over te dragen aan geschikte hulporganisaties en eventueel ook aan lokale autoriteiten, voor zover deze geacht werden de taken fair en onpartijdig uit te voeren.

### Medische hulp

Een van de meest in het oog springende activiteiten was het weer opzetten van een functionerend ziekenhuis. Bij aankomst van de afdeling lag het lokale ziekenhuis in Orahovac praktisch stil. Na het vertrek van de Servische directie ontbrak iedere vorm van organisatie. Zeker met de grote stroom terugkerende vluchtelingen was een functionerend ziekenhuis essentieel. De humanitaire

*Medische verzorging (Bron: MNB(S))*

organisatie *Médecins du Monde* (MDM) was weliswaar vrijwel vanaf de eerste dagen actief in het gebied, maar was absoluut niet in staat de organisatie van een groot ziekenhuis op zich te nemen.

Om deze reden is een van de beide geneeskundige hulpposten ingezet, die feitelijk de dagelijkse leiding uitvoerde. Terugkerende Albanese artsen konden zo efficiënt aan het werk worden gezet en ook kon een begin worden gemaakt met het opzetten van een nieuwe ziekenhuisadministratie. De behandeling van Servische zieken en gewonden kon overigens uitsluitend onder direct toezicht van Nederlandse gewondenverzorgers plaatsvinden.

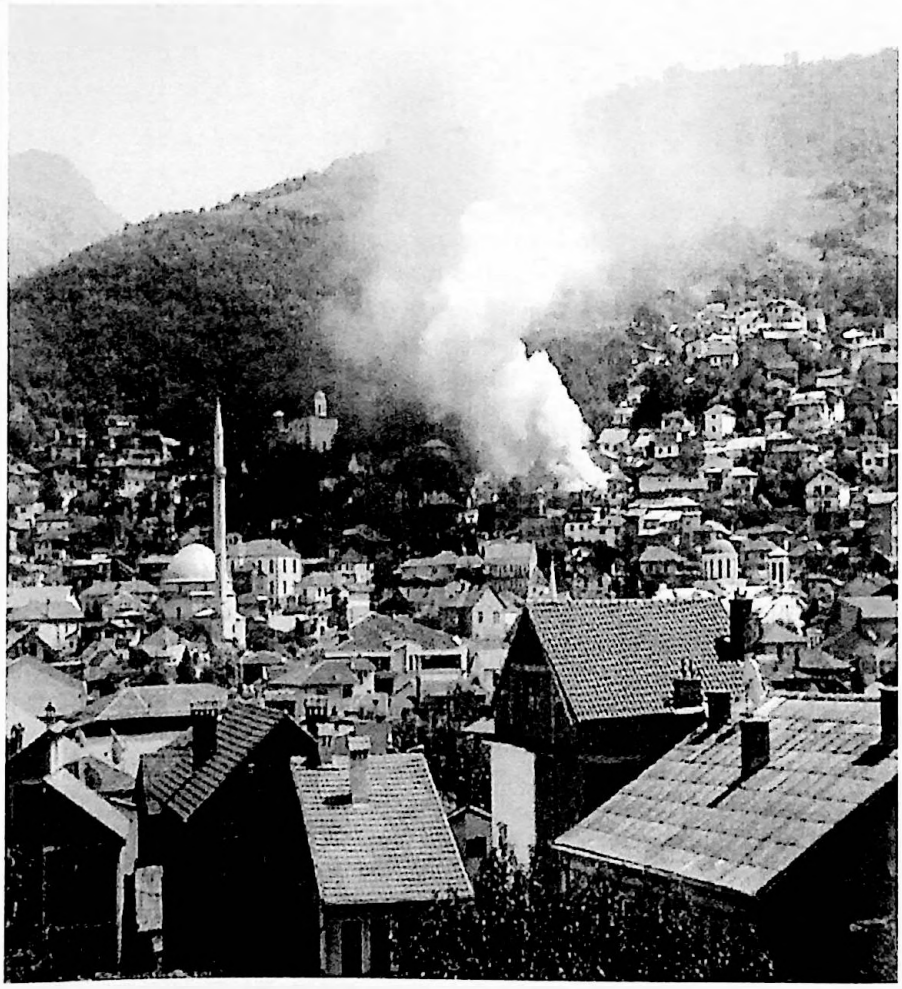
Vanaf het begin is ook de medische hulp aan de Servische wijk op gang gekomen. Op reguliere basis werd door geneeskundig personeel van de afdeling ziekenrapport gehouden bij de Servische bevolking. Patiënten die opname in het ziekenhuis behoefden, werden vervoerd naar het ziekenhuis in Orahovac, Prizren of Pristina en daarbij eventueel geëscorteerd.

Ook nadat in een later stadium de geneeskundige verzorging door hulporganisaties zoals MDM en *Johanitter-orde* werd overgenomen, bleef assistentie van het geneeskundig personeel noodzakelijk. Deze hulp uitte zich ook in preventieve inenting van kinderen tegen diverse ziekten aan de hand van lijsten, die in het ziekenhuis door Albanees personeel werden opgesteld. In verschillende sessies zijn de Servische kinderen van Orahovac en Velika Hoca gevaccineerd door geneeskundig personeel, met assistentie van Albanese én Servische verplegers.

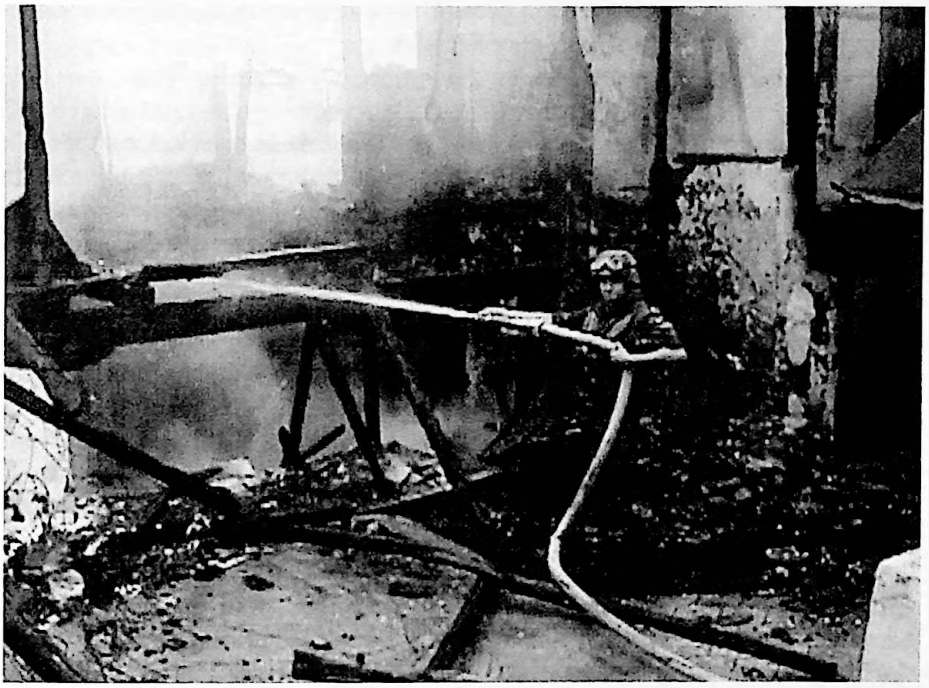
Brandweer

Een andere dringend noodzakelijke voorziening, ook gelet op de vele brandstichtingen, betrof het weer activeren van een gemeentelijke brandweer. Weliswaar werden al snel twee auto's gevonden, maar deze verkeerden in slechte staat. Verder was er ook geen brandweerpersoneel meer. Om de brandweertaak weer te kunnen invullen, heeft het herstelpeloton op miraculeuze wijze een van beide lokale brandweerauto's opnieuw inzetbaar gemaakt.

De brandweerbemanning werd gevormd uit vrijwilligers uit de bevolking. Het grootste probleem was hier het onpartijdig optreden van de brandweer. Alle vrijwilligers waren Albanezen en deze waren aanvankelijk slechts met veel



*Bevoegdheden werden onder meer uitgeoefend op het gebied van brandweer...*
*(Bron: MNB(S))*



*...zoals hier, in Prizren (Bron: MNB(S))*

moeite te bewegen branden in Servische huizen te blussen. Bij dergelijke branden was het noodzakelijk dat de leiding over bluswerkzaamheden door personeel van de afdeling werd uitgevoerd. In de praktijk kwam dit erop neer, dat de brandweerauto en het personeel werd opgehaald en voortdurend in de gaten gehouden.

Op zich werkte dit wel maar een echt bevredigende oplossing is hier nooit gevonden. De brandweermannen kregen geen salaris en waren moeilijk te motiveren om te helpen wanneer zij zelf het nut ervan niet inzagen.

### Vuilophaaldienst

Ook de vuilophaaldienst is op vergelijkbare wijze opgezet. Door gebrek aan een functionerende vuilophaaldienst waren overal in de gemeente enorme bergen afval ontstaan. In eerste instantie zijn zowel in het Albanese gedeelte als in de Servische wijk afval en autowrakken verwijderd. De Duitse hulporganisatie *Technisches Hilfswerk* (THW) zorgde voor vuilnisauto's en vuilcontainers en vervolgens deden vrijwilligers het werk.[31] Belangrijke voorwaarde was steeds dat het werk ook in het Servische deel van de stad gedaan moest worden.

31 Overigens kregen deze vrijwilligers wel enige betaling omdat zij ook het vuil van de afdeling mochten ophalen (tegen betaling).

Dit systeem heeft op voortreffelijk gewerkt, ondanks aanvankelijke bedreigingen van het Albanese personeel door Serviërs.

Drinkwater
Stroom en water is van oudsher een probleem in de hele streek. De capaciteit van zowel de waterleiding als het elektriciteitsnet was niet voldoende. Na de oorlog was de waterleiding bovendien op diverse plaatsen kapot en was een aantal opvoerpompen defect. Vooral in de zomermaanden ontstond hierdoor regelmatig een watertekort.

Daar waar een nijpend tekort ontstond kon samen met het THW zowel aan de Servische als aan de Albanese kant steun verleend worden met behulp van speciale mobiele waterreservoirs. Vooral in de hoger gelegen Servische wijk in Orahovac werd in de zomermaanden vrijwel dagelijks drinkwater bezorgd. Ook zijn, met hulp van THW, controles op het drinkwater uitgevoerd op verzoek van een Servische arts.

Elektriciteit
Op het gebied van de elektriciteit bestonden vergelijkbare problemen. Met name de staat van onderhoud van het net was erg slecht (volgens experts zelfs slechter dan in andere delen van Kosovo). Ook waren veel (negentig procent) beveiligingen (zekeringen) door middel van koperdraad overbrugd of vervangen, hetgeen gevaarlijke situaties opleverde. Monteurs waren nog wel aanwezig en deze konden leidingen en transformatoren repareren.

Een apart aspect van de stroomvoorziening betrof het vrijwel compleet ontbreken van een straatverlichting in de stad. Omdat functionerende straatverlichting een wezenlijke bijdrage kan leveren aan een gevoel van veiligheid, is getracht ook hierin te voorzien.

De beide CIMIC-officieren van de afdeling zorgden door bemiddeling en overleg voor een onpartijdige levering van voorzieningen. Het belang van deze activiteiten voor het normaliseringsproces moet niet onderschat worden. Vaak waren het juist besprekingen over de levering van water, stroom of andere voorzieningen, die een opening boden om ook fundamentelere zaken aan de orde te stellen.

Het hanteren van de veel beproefde *stick and carrot* aanpak was vrijwel nooit nodig, maar speelde ongetwijfeld op de achtergrond wel degelijk een rol.

Overigens is deze benadering geprobeerd tijdens de pogingen om de Russische KFOR-troepen Orahovac te laten overnemen. Zowel de Albanese blokkades als de weigering de Russen te accepteren zijn onderwerp geweest van onderhandelingen en daarbij is ook aangevoerd dat de hulpverlening nadelige gevolgen zou ondervinden. Dit argument had overigens vrijwel geen effect. De Albanese bevolking had al zoveel geleden dat zij van dit soort argumenten niet meer onder de indruk was.

## OVERIGE BEDRIJVEN

Ook een aantal primaire voorzieningen werd op vergelijkbare wijze opgezet. De in het Albanese gedeelte van de stad aanwezige bakkerijen werden van een initiële voorraad grondstoffen voorzien om weer een nieuwe start te kunnen maken. Gelijktijdig werd de meelfabriek te Zrze opgedragen de inmiddels drastisch verhoogde prijs van meel en dergelijke terug te brengen naar het normale peil. De enorme meelfabriek, nog met manshoge letters *Tito* op de muur, stamde duidelijk uit de communistische periode van de grote staatsbedrijven.

Ook hier was de Servische directeur verdwenen en had een Albanese directie de leiding feitelijk overgenomen. Omdat het hier overduidelijk een staatsbedrijf betrof en de directie zeker niet eigenaar was, kon de afdeling richtlijnen geven aan de directie. Het interimbestuur moest voorkomen dat enkelen zich konden verrijken ten koste van de gemeenschap en tegelijkertijd was het ook belangrijk zo snel mogelijk weer functionerende bedrijven op eigen benen te laten staan. Opvallend was dat de Albanese directeur het heel normaal vond dat hij dergelijke richtlijnen kreeg; hij was uit de tijd voor de Servisering van het bestuur blijkbaar niet anders gewend geweest.

De bakkerijen kregen ook de mogelijkheid te leveren aan de afdeling zelf tegen een duidelijk hogere prijs. Als tegenprestatie werd afgesproken dat de bakkerijen ook brood en andere producten zouden leveren aan de winkels in de Servische wijk, hetgeen na enige aarzeling en aanvankelijke met escorte van de afdeling werd uitgevoerd.

Ook Podrima, een groothandelsbedrijf in levensmiddelen, werd op dezelfde manier benaderd en overtuigd om producten te leveren aan de winkels in de Servische wijk. Dit kan als een succesvol voorbeeld gezien worden van het streven om de bevolking zoveel mogelijk zelf haar problemen te laten oplossen.

Begin mei 2000 heeft een delegatie van het samenwerkingsverband regio Eindhoven (SRE), Orahovac bezocht om te kijken in hoeverre civiele instanties uit de gemeente Eindhoven het werk van de Nederlandse militairen verder kunnen uitbouwen.[32] Het is een mooi voorbeeld van militairen die een fundament leggen, dat daarna efficiënt wordt overgedragen aan civiele instanties, die erop kunnen voortborduren.

## EXPERTISE

Optreden in een dergelijke complexe situatie vereist de beschikbaarheid van de juiste expertise. Allereerst betreft dit expertise over het uitvoeren van poli-

32 Rapport SRE, *Een veelzijdige missie. Onderzoek naar de mogelijkheden om Orahovac te ondersteunen*, mei 2000.

tietaken. In Kosovo is (toen het probleem acuut werd) gekozen voor de constructie dat de KMAR-officier de commandant van de afdeling, politietechnisch kon en mocht adviseren. Natuurlijk zou het beter zijn dit vooraf goed en eenduidig te regelen. De indeling van een of meerdere ervaren vaste adviseurs is dan de beste oplossing. Dit behoeven niet per se KMAR-officieren te zijn, het zou bijvoorbeeld heel goed denkbaar zijn hiervoor ervaren 'gewone' politieagenten in te delen.

Ook de beschikbaarheid van een terzake kundige jurist is essentieel. De operationele commandant ter plaatse moet direct kunnen beschikken over een jurist met relevante kennis en ervaring van het bestuursrecht en, zo mogelijk, ook op internationaal-rechtelijk gebied. In Kosovo kon de afdelingscommandant gebruik maken van de diensten van de jurist van de Duitse brigade. Het is echter aan te bevelen dat de operationele commandant, bij het optreden onder dergelijke moeilijke en onduidelijke omstandigheden, in een juridisch vacuüm, beschikt over een deskundige, direct en continu beschikbare jurist van de eigen nationaliteit.[33] Nadere discussie zou moeten uitwijzen hoe dit het best geregeld kan worden. De jurist die standaard is ingedeeld bij het contingentscommando (CONCTO) biedt niet voldoende soelaas.[34]

Voorbereiding

In ieder geval verdient het aanbeveling commandanten bij de voorbereiding op een dergelijke complexe operatie meer voor te bereiden op bestuurlijke aspecten van het optreden in de *failed state* omgeving. Ook de scholing van sleutelfunctionarissen, zoals CIMIC-officieren, specifiek op het gebied van het openbaar bestuur, is noodzakelijk. Ook hier zou (mede) gekozen kunnen worden voor het toevoegen van adviseurs.

Omdat niet van tevoren volledig in te schatten valt hoeveel en welke experts nodig zijn, zou een veel flexibeler systeem van snel in te zetten specialisten opgezet moeten worden. Dit betreft overigens niet alleen experts op het hier beschreven gebied van openbaar bestuur, maar ook bijvoorbeeld experts op milieugebied. Stel dat er in Orahovac een lekkende chemische fabriek geweest was?

Essentieel is het opzetten van een *expert-pool* die op oproep beschikbaar is. Hierbij zou de door de verantwoordelijke commandant onderkende behoefte

33 Ter illustratie van de complexiteit van de juridische problemen kan mogelijk de onduidelijkheid over het bestaan van een SOFA dienen. Binnen de Duitse brigade circuleerde een (in het Duits vertaalde) versie met de opdracht '*Kentnissnahme und Beachtung*'. Dit document bleek later niet gebaseerd te zijn op een werkelijk afgesloten SOFA maar uitsluitend op een concept.

34 In Kosovo was zoals gebruikelijk bij het CONTCO een jurist aanwezig. Deze is echter primair bedoeld voor de interne aangelegenheden. De indruk moet niet ontstaan dat de jurist van het CONTCO niet beschikbaar was of niet wilde helpen. Het is echter de vraag of deze jurist daarvoor de aangewezen functionaris is; de plaatsing bij het CONTCO geeft immers al aan dat het niet om operationele adviezen gaat.

beslissend moeten zijn. In het licht van de ontwikkeling van een CIMIC-organisatie, zou ook dit aspect bekeken moeten worden. Er bestaan zeker ervaren bestuurders, politieagenten, juristen, milieuexperts en vele andere specialisten die ook reserveofficier zijn en die bereid zouden zijn tijdelijk dit soort fundamenteel werk te doen. In de toekomst bestaat hier een reële mogelijkheid voor de inzet van reservisten bij uitzendingen.

## CONCLUSIES

Het tijdelijk waarnemen van het openbaar bestuur is, zoals uit het voorgaande gebleken is, een zeer uitgebreid onderwerp. In dit artikel zijn verschillende aspecten aangestipt. Juridische, bestuurlijke, economische, humanitaire, ethische en waarschijnlijk speelt nog een heel scala aan andere aspecten een rol.

Pas nu, tijdens vele debriefings, discussies en bij het lezen van documenten, komt het besef welk een enorme taak feitelijk is aangepakt. In de praktijk van KFOR-1 is gekozen voor een pragmatische benadering, waarbij gedaan is wat gedaan kon worden. Voor de toekomst is dit een onderwerp dat zeker nadere aandacht verdient.

Uiteindelijk zijn de Nederlandse militairen uit Orahovac vertrokken. De 11e Afdeling Rijdende Artillerie wilde als gewenste *endstate* een fundament leggen waarop andere organisaties verder konden bouwen. Dit is ook bereikt. UNMIKPOL, UNHCR en vele andere IOS, GOS en NGOS hebben dit ook vastgesteld. Zo schreef de UNHCR-vertegenwoordiger uit Djakovica (verantwoordelijk voor Orahovac) aan de afdelingscommandant:

> *In the early days when the main humanitarian actors were not yet on the ground, Dutch KFOR stepped in where the need was high, impartial, down to earth and very efficient. In the absence of main UN actors, your men took over functions of which they were only partly relieved months after the first troops entered Kosovo. From my experience over the past months I am convinced that no better foundation could have been laid for our humanitarian work in Orahovac municipality than was done by your men.*

Het winnen van het vertrouwen en het respect van de bevolking is een voorwaarde voor het creëren van een veilige omgeving, en zeker ook voor de wederopbouw van een functionerend bestuur. Militairen kunnen en moeten in de overgangsfase een cruciale rol spelen. Hoe beter militairen op dit aspect van hun taak voorbereid zijn, hoe beter het fundament dat zij kunnen leggen.

De voorbereiding op deze taak verdient dan ook maximaal aandacht. Naast de voorbereiding op de militaire aspecten van een operatie, moet het bestuurlijke

aspect extra aandacht krijgen. Daarnaast kunnen commandanten tijdens het uitvoeren van de operatie effectief ondersteund worden door het snel en flexibel inzetten van de benodigde experts.

Openbaar bestuur hoort echter niet in de handen van militairen. Wanneer het noodzakelijk is om tijdelijk het bestuur waar te nemen, is dit een enorme taak, die nog lang niet duidelijk genoeg is uitgewerkt. Een NAVO- of nationale doctrine is er niet en zelfs de gebruikte terminologie is niet duidelijk.

Het is dringend nodig dit onderwerp verder uit te diepen en in de voorbereiding op vergelijkbare missies aandacht te schenken aan dit specifieke aspect van het optreden. Het doel is een duidelijk kader te scheppen waarbinnen militaire eenheden tijdelijk functies van openbaar bestuur waarnemen.

## TEN SLOTTE

Als slotconclusie van zijn boek schrijft Michael J. Kelly:

> *Military planners and commanders dealing with the operational realities of today and the foreseeable future cannot avoid the issues set out above. It is incumbent on military planners and doctrinal developers to meet these challenges if they are to remain relevant and adequate.*[35]

Deze conclusie geldt zeker ook voor de ervaringen van de afdeling in Kosovo. Het is noodzakelijk de lessen over het optreden in een *failed state* uit te werken om daarmee optimaal voorbereid te zijn op de uitdagingen van toekomstige operaties.

35 Michael J. Kelly, *Restoring and Maintaining Order in Complex Peace Operations*, pagina 278.

# Kosovo Force-1: tussen trauma en toekomst (III)

## Humanitaire hulpverlening en geniesteun

*K.A. Gijsbers – kolonel der genie**

### INLEIDING

In voorgaande artikelen bent u door collega's Van den Aker en Van Loon geïnformeerd over hun bijdrage aan de KFOR-operatie. Ik ga in op de inzet van I(NL) Geniehulpbataljon KFOR-I, een samengestelde eenheid, in zeer korte tijd opgericht, specifiek voor de hulpverleningsoperatie en voor het ondersteunen van met name Nederlandse troepen. In grote lijnen behandel ik de (korte) voorbereidingsperiode, de samenstelling, de planning van de operatie (of het gebrek eraan), de uitvoering van de hulpverleningsoperatie en de inzet in het kader van geniesteun aan de brigade.

Het bouwen van onderkomens laat ik buiten beschouwing, hoewel deze taak veel van de beschikbare capaciteit verslindt, ook bij eenvoudige kampen waarin de Nederlandse troepen in Kosovo gehuisvest waren.

U zult merken dat informatie of inlichtingen bij militaire operaties, ook bij hulpverleningsoperaties, een dominante rol speelt. Commandanten moeten er alles aan doen voldoende en de juiste informatie te verkrijgen opdat zij een zinvol en goed besluit kunnen nemen. Daarvoor moeten ze voortdurend een deel van hun capaciteit vrij maken. Doe je dat niet, dan nemen de risico's toe en worden ze onbeheersbaar!

### FORMEREN EN GEREEDSTELLEN

Zoals door Van den Aker aangegeven, was – overigens op verzoek van NAVO – besloten een geniehulpbataljon naar Kosovo te sturen. Immers, via inlichtingenkanalen en via de media werd het de planners van de NAVO en de Defensiestaf duidelijk dat de humanitaire situatie in Kosovo onhoudbaar was. Maar hoe ernstig de situatie was, bleef onbekend. Pas toen de troepen van KFOR half juni

* De auteur is hoofd Plannen van het Commando Opleidingscentrum van de Koninklijke Landmacht. Ten tijde van Kosovo Force-I was hij commandant van het Nederlandse Geniehulpbataljon.

Kosovo binnentrokken bleek de waarheid. De steden waren vrijwel intact, vooral in het zuiden. Prizren, bijvoorbeeld, had nauwelijks geleden. Gelukkig maar, want het is een geweldig mooie stad met een rijke historie. Het wordt ook wel het Constantinopel van de Balkan genoemd.

### Vernielingen

Maar de eerste eenheden die buiten de steden trokken, zoals *Task Force* (TF) Orahovac, kregen een indruk van de tactieken die waren gebruik om de Kosovo-Albanezen te verjagen: terreur, vernieling van huis, haard en levende have, meestal door brandstichting nadat er geplunderd was. In veel dorpen was meer dan 80 procent van de huizen vernield. Bruggen waren voorzien van bomen in oliedrums en beschilderingen ter camouflage. De meeste waren heel, althans in Kosovo.

De bombardementen van de NAVO hadden zich het meest gericht op het achterland, *the Former Republic of Yugoslavia* (FRY). De elektriciteitsvoorziening werkte nauwelijks meer. Ook de watervoorziening, die veelal gebruik maakte van stroom, was grotendeels uitgevallen. Verscheidene waterputten waren onklaar gemaakt door er motoren, kadavers of in een enkel geval menselijke resten in te gooien.

De wegen waren weinig beschadigd door het conflict, maar waren van oorsprong al zo slecht dat op veel plaatsen slechts stapvoets rijden mogelijk was.

Voorts bleek de situatie van mijnen en achtergebleven explosieven (UXO's) onduidelijk. Bij het binnentrekken was veel mijnenveldafzetting te zien, maar hoe de situatie daadwerkelijk was zou pas later blijken.

### Vluchtelingen

Maar het belangrijkste: hoe was het met de mensen? Hoe hadden die de twee recente conflicten, zomer 1998 en voorjaar 1999, doorstaan? Er waren veel vluchtelingen naar het buitenland getrokken, meer dan 800.000. Maar hoe was het de rest vergaan? Vele verjaagden bleken de Kosovaarse bergen in te zijn getrokken en hebben daar de strenge kou overleefd. Anderen zijn naar de steden naar familie getrokken. Een enkeling van het platteland is in zijn dorp ondergedoken. Verscheidene mensen die dat gedaan hebben, vooral ouderen, hebben dat niet overleefd.

### Gebrek aan huisvesting en scholen

De voedselsituatie van de Kosovo-Albanezen bleek niet het grootste probleem. Markten bleken al snel weer allerlei artikelen te verhandelen. Ook de gezondheidssituatie viel ons mee. Er moest wel het nodige worden gedaan; ziekenhuizen bijvoorbeeld werkten niet. Maar, we hadden op de gebieden van directe noodhulp erger verwacht. Nee, de urgentie van de hulpverlening was minder groot dan initieel werd aangenomen.

Het grootste probleem bleek huisvesting, vooral met het oog op de aanko-

mende winter. Een tweede probleem vormde de scholen. Deze waren veelal door Servische militairen als kazerne of commandopost gebruikt, en daarna vernield en in brand gestoken. En kinderen moeten juist onder deze omstandigheden vastigheid en toekomst krijgen! Die was er niet.

### De opdracht

Deze informatie was echter niet beschikbaar tijdens het formeren en gereedstellen van de eenheid. De opdracht was om zo snel mogelijk naar Kosovo te vertrekken, als het kon binnen vier weken. Dat is dan ook zo uitgevoerd. Vier juni was de formeringsdatum; 8 juli was het gros van de eenheid in Prizren ter plekke. Twaalf juli was het geniehulpbataljon operationeel. De eenheid is op globale indicatie van de behoefte samengesteld aan de hand van de ervaring van onder meer het geniehulpbataljon Irak in 1991.

Het materieel moest eerst gereedgesteld worden, omdat de scheepsverplaatsing twee weken zou duren. De eerste ervaringen, door mijzelf opgedaan tijdens een verkenning enige dagen nadat KFOR en TF Orahovac het land binnen was getrokken, konden niet meer worden meegenomen in de organisatie van de eenheid: het bleef een '*best guess*'.

Overigens heb ik mij bij de initiële verkenning laten ondersteunen door een aantal specialisten, onder wie een reserve-officier, adviseur van een bekend ingenieursbureau. Deze adviezen zijn van bijzonder veel waarde geweest voor het opzetten van een eerste operatieplan. Het is een eerste experiment voor het vormen van de CIMIC-groep. Mij is het goed bevallen!

### Maximale hulpverlening

Achteraf gezien – en dat is altijd makkelijk – kan men zich afvragen of het niet beter was geweest de doctrine te volgen en bij een ramp of humanitaire noodsituatie eerst het militair noodhulpteam in te zetten. Deze speciaal op 24 uur *notice* staande eenheid is bedoeld om inlichtingen te verschaffen om een hulpoperatie op te kunnen zetten en voorts om de noodzakelijke contacten te leggen en de hulpverleningseenheid op te vangen.

In dat geval was de samenstelling van de eenheid doelmatiger geweest; waarschijnlijk hadden we ook niet veel tijd verloren. Immers, gelijk met KFOR trokken ook de civiele hulpverleners Kosovo binnen, van wie we grotendeels afhankelijk waren voor onze inzet.

Ik ben van mening dat de een á twee weken vertraging later ruimschoots zouden zijn teruggewonnen, omdat doelgerichter zou kunnen worden opgetreden. Tevens hadden we ons dan met een klein detachement kunnen richten op het opzetten van een basiskamp. Dit gaat veel eenvoudiger als de latere bewoners nog niet aanwezig zijn. Hoewel ik de exacte reden niet ken, denk ik dat vooral de ernstige beelden en daardoor de vermeende urgentie heeft bijgedragen tot het besluit snel over te gaan tot maximale hulpverlening. De evaluatie

van de minister van Defensie erkent de problematiek en stelt dat in het vervolg ten minste de inzet van het Militaire Noodhulpteam zal worden overwogen.

### SAMENSTELLING VAN HET GENIEHULPBATALJON

De samenstelling van het geniehulpbataljon was zoals gezegd op ervaring gebaseerd. Uiteindelijk droegen 52 eenheden van compagniesgrootte bij aan het bataljon, ruim 950 militairen sterk; evenals alle krijgsmachtdelen. Er was ingeschat dat drie geniecompagnieën en een transportcompagnie benodigd waren voor de humanitaire actie. Voorts een staf- en verzorgingscompagnie, die *tailor made* is samengesteld. Immers, genie- en transportcompagnieën zijn logistiek zelfstandige compagnieën. Hun organieke bataljonsniveau kent geen logistiek.

Om doelmatigheidredenen is ervoor gekozen om de verzorging toch centraal te regelen. Daarvoor werd de staf- en stafverzorgingscompagnie opgericht. De moeder van de staf waren 11 Pantsergenie- en 100 Bevoorradings- en transportbataljon. De moeder van de stafverzorgingscompagnie was 400 Geneeskundig bataljon, gesteund door vele eenheden, waaronder 300 Materieeldienstbataljon.

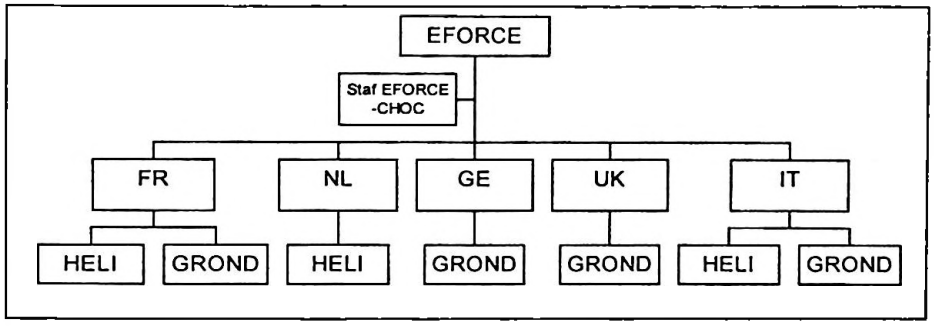
#### Korte reactietijd

Dit soort samenstellingen kunnen alleen goed werken in een scenario waarin veel reactietijd is, zodat men zich in de nieuwe samenstelling kan voorbereiden. In dit geval was dat niet zo. Het bataljon had twee tot drie weken in totaal. Uiteindelijk is door de enorme inzet van kader en soldaten op alle niveaus toch een goede ondersteuning mogelijk geworden. Maar het heeft veel energie gekost, die waarschijnlijk beter aan andere zaken besteed had kunnen worden.

#### Logistieke chaos

Het is dan ook aan te bevelen in de toekomst bij korte reactietijden slechts met organieke eenheden te gaan, of met een beperkt aantal moedereenheden. Een logistiek concept moet niet op het laatste moment worden aangepast; dat is vragen om logistieke chaos. Die hebben we ook gekend in het begin. Overigens is die steeds weer door enorme inzet van het eigen personeel, van de nationale verzorgingseenheid in Skopje en van de operationele staf van de bevelhebber, opgelost. Logistiek is met dergelijke aanvoerlijnen al ingewikkeld genoeg. Houd daarom de oplossingen simpel!

Drie geniecompagnieën waren bij de Nederlandse genie niet meer beschikbaar. De genie had immers alle recente SFOR-missies ondersteund als ook een kamp gebouwd in FYROM (Macedonië) voor *Extraction-Force* (EFOR). Daarnaast was een detachement meegegaan naar AFOR.




*Organigram EFOR*

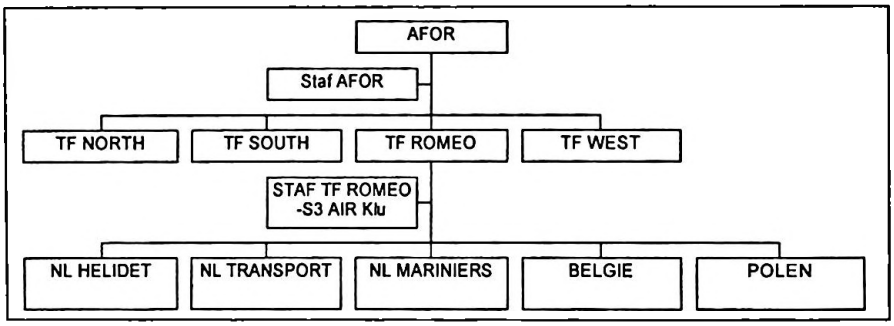
Met veel moeite konden twee compagnieën worden samengesteld met veel steun van het Genie Opleidingscentrum (GOC) en de Dienst Gebouwen Werken en Terreinen (DGWT). 105 Brugcompagnie werd omgedoopt tot algemene geniecompagnie, met brugslag, duik en horizontale en verticale constructiecapaciteit. 111 Pantsergeniecompagnie moest een recent uitgezonden peloton thuis laten en ging na exact een jaar weer naar de Balkan. Voor de derde geniecompagnie werd gebruik gemaakt van een verbindingseenheid, die als handlangercompagnie is meegegaan. Nieuw, uitdagend, maar het heeft goed uitgepakt.

### Geniecapaciteit

Kenmerk van genie-inzet is dat het heel goed capaciteit van verschillende kwaliteit kan inzetten. De eerste laag waren de handlangers, die zich overigens gedurende de uitzending ontpopten tot redelijke bouwvakkers! De tweede laag de pantsergenisten, die constructietaken als neventaak hebben. De derde laag de *full time* constructeurs en ten slotte de vierde laag, de vakbegeleiders en ontwerpers. Deze laatsten kwamen vooral van het GOC en van de DGWT als gemilitariseerde burgers. Ook heeft het bataljon enige malen experts uit Nederland laten invliegen om technische problemen op te lossen.

Steeds stond de kennis en ervaring van het gehele GOC en van DGWT – op afstand en op 24 uur-basis – ter beschikking. Zeker wanneer de handlangers een basis-constructieopleiding zouden krijgen verdient dit experiment meer aandacht. Het is een goede mogelijkheid om schaarse geniecapaciteit optimaal te benutten en eenheden in te zetten die minder vaak uitgezonden worden. Daarnaast biedt een dergelijke opleiding ook nog eens een civiele meerwaarde voor de BBT'er.

Een heel goed besluit was om een beveiligingscompagnie als onderdeel van het bataljon mee te sturen. Immers, de veiligheidssituatie was onzeker en het bataljon maar beperkt – overigens voor de situatie voldoende – voorbereid. De infanteriecompagnie luchtmobiel (met YPR uitgerust) werd door mij initieel vooral ingezet voor inlichtingentaken en als *reaction force*. De hulpeenheden konden dan altijd terugvallen op de eigen infanterie.




*Organigram AFOR*

Toen na enige maanden de situatie veiliger bleek, kon de relatie met het geniebataljon losser worden. Verschillende malen heeft de infanteriecompagnie TF Orahovac gesteund. Ook is zij aangewezen als KFOR-reserve. Daarvoor is ook in het inzetgebied geoefend met luchtmobiele inzet.

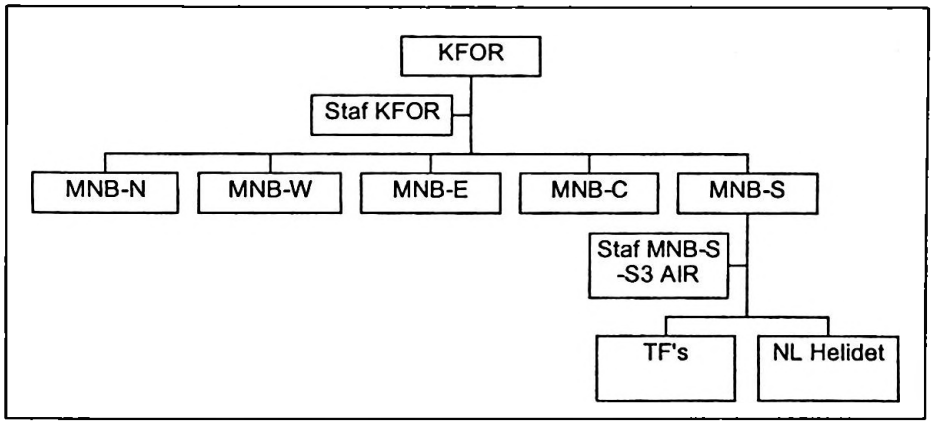
Uiteindelijk werd de operationele relatie met het hulpbataljon volledig verbroken en kwam de compagnie onder bevel te staan van een Duits infanteriebataljon, TF Prizren. Daar kreeg zij een zelfstandige taak als gebiedsverantwoordelijke eenheid. Deze flexibele wijze van inzet gaf de mogelijkheid altijd in te spelen op de dreigingssituatie. Zo behield het geniehulpbataljon altijd een snelle reactiemacht waarop het kon vertrouwen.

Militaire politie

Ook de Militaire Politie, voor verkeersbegeleiding toegevoegd aan het bataljon, bleek onontbeerlijk voor de KFOR-missie. Toen bleek dat het met de verkeersbegeleiding wel meeviel, heb ik in overleg met de Nederlandse defensieleiding de MP ingezet in de stad Prizren voor politietaken. De situatie kwam overeen met die in Orahovac: een machtsvacuüm en geen politie. De *UN-police* zou pas maanden later arriveren.

Uiterst effectief en professioneel hebben de groene marechaussees zich gekweten van hun moeilijke taken, die overigens geheel binnen het KFOR-mandaat vielen. De eenheid heeft dan ook een wezenlijke bijdrage geleverd aan de veiligheidssituatie in Prizren en daarmee ook aan de humanitaire situatie aldaar.

Ook hier gold dezelfde spelregel als bij de infanterie. MNB(S) kon de eenheid gebruiken zolang er geen (humanitaire) opdrachten van c-geniehulpbataljon waren; een regel die goed bleek te werken. Het is overigens verbazingwekkend dat de Marechausseevereniging de kwaliteit van haar eigen personeel in twijfel trok. Zij vonden de inzet in Prizren te gevaarlijk. De ervaring heeft geleerd dat de wereld er van een afstand anders uitziet dan ter plekke!




*Organigram KFOR*

### EOD-steun

Ten slotte was steun van de Explosieven Opruimings Dienst (EOD) onontbeerlijk. Wel is de omvang ervan op basis van werkaanbod gedurende de operatie door mij afgebouwd. Niet alleen nam het werkaanbod na een maand of drie duidelijk af, ook brachten steeds meer landen EOD-capaciteit naar het gebied. Opmerkelijk was de samenwerking tussen de drie krijgsmachtdelen in de EOD-groep. Initieel onderkende men problemen als gevolg van verschillende doctrines. Later heeft de commandant de teams in overleg met mij gemengd ingezet. Op deze wijze werd dit probleem grotendeels opgevangen. *Joint*-EOD tot op het enkele team!

### Aanpassen aan de situatie

Tot slot wil ik opmerken dat aan een commandant ter plekke het mandaat moet worden gegeven zijn organisatie aan te passen aan de daadwerkelijke situatie. Ik doel hierbij bijvoorbeeld op onderbevelstellingen. Maar ook wanneer bepaalde capaciteiten niet meer benodigd zijn, moeten deze worden teruggestuurd. Immers, daarmee is ook de inzetbaarheid voor vervolgoperaties gediend.

Ook moet het mogelijk zijn specifieke capaciteiten extra in te vliegen, als het nodig is voor korte duur. Hiermee wordt ook de inzet van reservisten aantrekkelijk. Deze kunnen niet maanden van hun werk wegblijven. Maar een klus voor enkele weken vormt vaak geen probleem. In overleg met de operationele staven van de chef defensiestaf en de bevelhebber der landstrijdkrachten heb ik beide vormen van flexibiliteit, naar mijn mening, succesvol toegepast.

## GEEN PLAN

Aangekomen in Kosovo was de humanitaire situatie, zoals aangegeven, onduidelijk. In hechte samenwerking met de brigadestaf, het Duitse geniebataljon, de

CIMIC-compagnie en natuurlijk de UNHCR is begonnen met een inventarisatie van de situatie en het uitvoeren van CIMIC-activiteiten. De inventarisatie van de situatie leidde tot een overzichtskaart van de humanitaire situatie. Het gaf een goed beeld van de te stellen prioriteiten, maar ook bijvoorbeeld van de interessegebieden van verschillende humanitaire organisaties.

Uit pragmatische overweging koos commandant MNB(S) voor het opdelen van zijn *Area of Responsibility* (AOR) in twee inzetgebieden voor de beide geniebataljons. De CIMIC-compagnie zou in het gehele brigadevak optreden. Het inzetgebied van het Nederlandse geniebataljon lag in het noord-westelijk deel en besloeg de operatiegebieden van *Task Force* (TF) *Border* (Duits), *TF Orahovac* (NL) en *TF Malisevo* (Russisch). Het zwaartepunt bleek in het gebied van dit laatste bataljon te liggen. Daarom heb ik een liaisonofficier bij dit bataljon geplaatst.

CIMIC-activiteiten

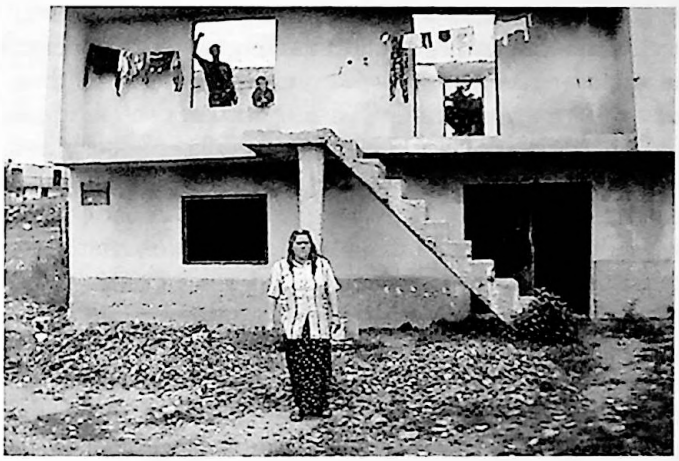
Omdat er door een gebrek aan *overall*-inzicht in de humanitaire situatie nog geen ordelijk operatieplan kon worden gemaakt, is het geniehulpbataljon begonnen met CIMIC-activiteiten: het uitvoeren van direct noodzakelijke hulp en die zaken waar het bataljon tegenaan liep. De opdrachten kwamen vooral voort uit dagelijkse besprekingen met de UNHCR, die voor de verschillende deelgebieden *lead*-NGO's had aangewezen en natuurlijk van de eigen brigade.

Mijn staf was uitgerust met een zeer ervaren[1] en forse sectie 5, civiel-militaire samenwerking, onontbeerlijk bij deze operaties. De sectie 5 zorgde ervoor dat de 'orderportefeuille' van het bataljon gevuld zou blijven. Zij deden vooral zaken met de sectoren *shelter* (woningherstel), algemene infra (scholen, ziekenhuizen) en *sanitation* (met name watervoorziening).

Als aanjager voor de contacten fungeerde vooral de transportcompagnie. Vrijwel alle hulpverleningsgoederen kwamen uit of via Macedonië en moesten naar Kosovo getransporteerd worden. Voor meer dan vijftien hulpverleningsorganisaties heeft deze compagnie dat uitgevoerd, waarbij in zes maanden meer dan 600.000 kilometer is gereden en meer dan 13.000 ton goederen is vervoerd. Hieronder meer dan 500.000 dakpannen en veel hout.

De uitgevoerde werkzaamheden betroffen onder meer het distribueren van hulpgoederen, het uitdelen en aanbrengen van shelterpakketten van UNHCR (4 $m^2$ plastic en een scharrige hoeveelheid hout, slechts voldoende om het vee of de hooimijt droog te houden, maar wel de UNHCR-norm waaraan wij ons initieel conformeerden), het schoonmaken van vervuilde waterputten door het duikerpeloton, en het herstellen van drie scholen die voor 1 september weer open moesten. Dan zou het schooljaar weer moeten beginnen.

1 De sectie 5 omvatte officieren met ervaring in Irak (*Provide Comfort*), Sint-Maarten (orkaan Luis) en Bosnië-Herzegowina (UNPROFOR en SFOR), alsmede de nodige nationale rampenbestrijdingsoperaties.



*Pusto Celo... Waar begin je in hemelsnaam?*

Al met al konden we initieel met hangen en wurgen de orderportefeuille gevuld houden om leegloop te voorkomen. Immers, niet wij, maar de UNHCR was *leading*. Wij konden niet zomaar de markt overnemen. Ons ontbraken overigens ook de financiële middelen. De één miljoen gulden, waarover Van den Aker schreef, was slechts een fractie van de totaal door ons verstrekte hulp. Voor het overige waren wij grotendeels afhankelijk van de hulpverleningsorganisaties.

### Geldstromen

Overigens verwacht je bij een dergelijke inzet beter gecoördineerd buitenlands beleid. Immers, Defensie leverde een forse ploeg personeel, duizend man, die je slechts met veel geld aan het werk houdt. Hulpverlening vergt bovendien bouwmaterialen die gekocht moeten worden. De voortzetting van het werk was niet gegarandeerd door een geldstroom uit het Ministerie van Buitenlandse Zaken/Ontwikkelingssamenwerking.

Mijn inschatting is dat we gedurende dat eerste half jaar ten minste twintig miljoen aan hulpgoederen en bouwmaterialen hebben verwerkt. Dat geld kwam van hulpverleningsorganisaties, die dat van donoren kregen. Toch was er veel geld opgehaald in Nederland. Dat heeft echter niet, behoudens de één miljoen, rechtstreeks via ons de Kosovaarse bevolking bereikt. Waar dat via hulpverleningsorganisatie is gebeurd, is met die gelden ook het apparaat van die organisatie betaald. Snapt u het nog?

## HET OPERATIEPLAN

Het uitvoeren van CIMIC-activiteiten gaf het bataljon tijd en ruimte om een goed plan te maken. Immers, inmiddels was de inventarisatie van de humanitaire situatie zo goed als rond. Ook werd steeds duidelijker welke rol de hulp-

verleningsorganisaties speelden en met wie goed kon worden samengewerkt.

In het noordelijk deel van het operatiegebied onderkenden we een drietal prioriteitsgebieden die voldeden aan de volgende criteria: hoger dan vijfhonderd meter (langere en vroegere winter), meer dan zeventig procent vernielde dorpen (geen alternatief dan een tent of wegtrekken), teruggekeerde bevolking (huisvestingsprobleem).

In drie van deze gebieden heeft het bataljon zijn werkzaamheden met name op de drie eerder genoemde onderwerpen geconcentreerd. Dit waren gebieden waarin civiele hulpverleners minder geïnteresseerd waren. Ze waren moeilijk toegankelijk, zowel voor eigen logistiek als voor de pers. De nood was er hoog. Door netwerken heeft het bataljon duurzame relaties opgebouwd met verschillende hulpverleningsorganisaties, waaronder Caritas Oostenrijk, waarvoor wij 120 huizen goed hebben opgeknapt. Geen plastic dus, maar wind- en waterdicht met ramen, glas en dakpannen. Immers, het UNHCR-plastic was vooral op hooimijten te zien.

Ook het Duitse bataljon werkte met Caritas Oostenrijk samen. De transportcompagnie heeft het gros van de bouwmaterialen uit FYROM (Macedonië) getransporteerd voor beide bataljons. Het concept was simpel: het bataljon regelde alles, van *assessment* tot uitvoering. Caritas financierde het geheel. Zo veel mogelijk werd door ons slechts voorbereid en gedistribueerd. De mensen moesten zelf hun huizen afbouwen. Alleen bij schrijnende gevallen, wanneer bijvoorbeeld de man des huizes was omgekomen, bouwde het bataljon.

US AID

Voor het opknappen van scholen werkte het bataljon samen met een van de grootste hulpverleners: US AID, een overheidsorganisatie uit de Verenigde Staten.

*Brugslag bij Rakovina: improvisatie en doorzettingsvermogen verbindt beide oevers van de Beli Drim*

Hier was het concept anders. Een lokale architecte regelde alles wat nodig was op de lokale markt. Wij maakten het plan en bouwden, met hulp van de lokale bevolking. Sommige binnenwerkzaamheden werden tot de winter uitgesteld om maar zo veel mogelijk scholen en lokalen wind- en waterdicht te krijgen. Dit betrof bijvoorbeeld het aanleggen van elektriciteit en het leggen van afwerkvloeren.

De goede samenwerking met US AID leidde vervolgens weer tot een groot project in een prioriteitsgebied in het operatiegebied van het Russische TF Malisevo. Hier waren de spelers US AID (bouwmaterialen), *International Resque Committee* (assessment en bouwbegeleiding), Geniehulpbataljon met steun van delen van TF Malisevo in rechtstreekse steun!(transport en distributie) en het TMK, voormalige UÇK-strijders die nu ongewapend daken bouwden. Het oogmerk om het Russische bataljon erbij te betrekken was om haar relatie met de bevolking en dus ook die van KFOR te verbeteren. In totaal zijn op deze wijze 650 woningen hersteld.

### Effectieve strategie

De strategie die zich ontwikkelde bleek effectief. Binnen het oogmerk van de brigadecommandant werd een eigen humanitair plan gemaakt, gericht op die zwaartepunten waar de nood het hoogst was en waar humanitaire organisaties niet direct werkten. Vervolgens werd naar partners gezocht om zoveel mogelijk invulling te geven aan dat plan. Dit betekende natuurlijk geven en nemen. Toch zijn wij er met onze partners in geslaagd op deze wijze vrijwel iedereen voor de (gelukkig laat intredende) winter onder een vast dak te krijgen. De nationaal aangewende fondsen van één miljoen bleken op deze wijze in het eerste half jaar toereikend.

## GENIESTEUN AAN DE BRIGADE

De geniesteun aan de brigade bleef beperkt tot *demining* (ontmijnen), verbetering van wegen en bruggen, en het bouwen en instandhouden van onderkomens. De laatste taak was een puur nationale aangelegenheid, die overigens wel veel capaciteit opslokt. In het kader van dit artikel wordt hier niet nader op ingegaan. De demining taak was een heel belangrijke. In de eerste plaats betrof dit het schoonmaken (*clearen*) van routes. De Nederlandse eenheden waren hierin principieel, in tegenstelling tot onze Duitse vrienden. Alle routes werden eerst door pantsergenie (explosieven-verkenners) visueel op mijnen en achtergebleven springmiddelen gecontroleerd voordat eenheden zich hierover regulier verplaatsten. Dit betrof over het eerste half jaar ongeveer 250 kilometer. Van Nederlandse kant zijn geen mijnongelukken gemeld; van Duitse zijde helaas wel. De gedegen Nederlandse voorbereiding en discipline tijdens de operatie heeft de risico's voor ons beperkt.

Voorts betrof demining het onderzoeken van meldingen en het markeren van deze incidenten. Het betrof vaak oude granaten of resten springmiddelen van het Servische leger of de UÇK. Ook werden regelmatig clusterbommen en andere niet geëxplodeerde munitie van de NAVO aangetroffen en veiliggesteld.

Mijnen en springmiddelen werden geruimd bij operationele noodzaak. Ook is dit verschillende malen om humanitaire redenen gedaan, maar grootschalige humanitaire ontmijning was een taak van gespecialiseerde civiele ontmijningsfirma's. Toen echter in een week acht kinderen omkwamen door het beroeren van scherpe clusterbommen, heb ik met de *chief engineer* van de brigade besloten om de clusterbommenvelden ten minste te markeren en deze waar mogelijk op te ruimen.[2]

Op het gebied van mobiliteit werd ook veel werk uitgevoerd. Dit was vooral nodig om het operatiegebied toegankelijk te maken voor eenheden en hulpverleningskonvooien. Dit betrof het aanpassen van de waterhuishouding en het verbeteren van wegen. Door het Duitse geniebataljon zijn ook asfalteringswerkzaamheden uitgevoerd op de schaarse asfaltwegen in Kosovo. Bij dit soort gespecialiseerde werkzaamheden steunde het Nederlandse en Duitse bataljon elkaar.

Een groot mobiliteitsproject van het Nederlandse bataljon was het voor KFOR aanleggen van twee semi-permanente verkeersbruggen over de rivier Beli Drim (120 meter) en de parallelle spoorlijn (70 meter). De bruggen zijn gefinancierd door KFOR en uitgevoerd met het Britse commerciële brugslagmateriaal van de firma Mabey Johnson. De werkzaamheden zijn onder supervisie van die firma uitgevoerd door de geniecompagnie, in organieke samenstelling 105 Brugcompagnie. Al met al een professioneel stuk werk, waarin alle facetten van het bouwproces voorkwamen. Van het vernielen van de kapotte brugresten, via het storten van betonnen funderingen tot het daadwerkelijk bouwen van de enorme bruggen, die een verkeersklasse van MLC 80 hadden.

## CONCLUSIES

### Financiële afhankelijkheid

Nederland heeft een professioneel leger en kan een operatie als KFOR aan. Een gecoördineerde nationale aanpak tussen Defensie, Buitenlandse Zaken en wellicht ook Economische Zaken verdient echter nog meer aandacht, om zodoende vanuit verschillende Nederlandse perspectieven veiligheid en humani-

2 In totaal hebben de EOD-teams 308 ruimingen gedaan, 104 gebouwen gecleared, 64 bomblets onschadelijk gemaakt en 23 maal het UNICTY gesteund bij het leegruimen van graven. In totaal werden 110 mijnen, 670 UXO's, waaronder 2 geïmproviseerde en 30.000 stuks kleinkalibermunitie onschadelijk gemaakt.

| hulpverleningsactiviteit | aantal |
|---|---|
| Diverse hulptransporten | 13.115 ton; 2660 m3; ong. 600.000 vtgkm's |
| Huizen wind en waterdicht gemaakt | Ruim 900 |
| Scholen hersteld | 6 |
| Ziekenhuizen hersteld | 1 |
| Ambulanta (hulppost) hersteld | 1 |
| Waterputten gereinigd | 40 |
| Watervoorzieningsinstallaties hersteld | 3 |
| Ontwerp tweekamerwoningen voor NGO's | |
| Kerstpakketten gedistribueerd | Ruim 56.000 |
| UNICTY ondersteund (assistent en bouwkundige werkzaamheden) | 4 maanden |
| Speeltuinen gebouwd | diverse |
| Aanschaf wasmachines, drogers voor ziekenhuis | diverse |
| Aanschaf auto voor arts | 1 |
| Distribueren hulpgoederen | Vele, waaronder bv. 1000 paar Nike-schoenen voor kinderen |
| Geneeskundige assistentie bij ongevallen | 13 |
| Noodhulp bevolking, o.a. bij modderstroom | 3 |
| Autowrakken afgesleept | tientallen |
| | |
| **Orde en rust** | |
| meldingen | 36 |
| aanhoudingen en onderzoekingen | 123 |
| woningdoorzoekingen | Ong. 20 |
| Patrouilles, road blocks en verkenningen | Vele |
| | |
| **Eigen veiligheid** | |
| Ruimen UXO's | Ruim 700 |
| Route clearen | Ruim 300 km en 20 dorpen |
| | |
| **Ondersteuning** | |
| Bouw/onderhoud basiskampen | 3 resp. 4 voor in totaal 2200 militairen |
| Wegherstel | 6 km |
| Bouw verkeersbruggen MLC 80 | 2 (70 en 120 m lengte) |
| Aanschaf, beheer en distributie goederen, met name bouwmaterialen | Het merendeel van de getransporteerde goederen via Bauhof (distributiecentrum) |
| Verstrekte maaltijden (eigen personeel) | 135.000 |
| Verbruikte brandstof | 1.500.000 l |

*Overzicht belangrijkste activiteiten geniehulpbataljon KFOR-1*

taire hulp te kunnen bieden, die bovendien op een vloeiende wijze zou kunnen overgaan in structurele wederopbouw.

Financiële afhankelijkheid van derden (hulpverleners) kent risico's. Het zou tot ongewenste leegloop kunnen leiden, terwijl de hulp hoogst noodzakelijk is. Het zou effectiever zijn om nationale hulpverleningsbudgetten onder voorwaarde door Nederlandse eenheden te laten inzetten. Interdepartementale samenwerking zoals gepraktiseerd door onze Duitse collegae, zal ongetwijfeld

leiden tot een nog beter resultaat. Voorwaarde is dan wel dat er voorafgaand aan grootschalige hulpverlening een analyse wordt uitgevoerd op basis van de resultaten van een Militair Noodhulpverkenningsteam.

**Flexibiliteit**

Flexibiliteit bij de voorbereiding van een dergelijke operatie is goed. Veel kan, ook op korte termijn, maar niet onder alle omstandigheden. Naast de vakbekwaamheid van ons personeel hebben we ook geluk gehad dat het met de bedreiging meeviel. Beter is het om met organieke eenheden te gaan en vooraf goed te oefenen. *Rerollen* kan, maar slechts na voldoende voorbereiding. Het flexibel inzetten van capaciteit, alsmede het invliegen van schaarse capaciteit en het naar huis sturen van dat wat niet (meer) nodig is, moet zeker worden nagestreefd. Daarnaast kunnen commandanten tijdens het uitvoeren van de operatie effectief ondersteund worden door het snel en flexibel inzetten van de benodigde experts.

**Vertrouwen**

Het winnen van het vertrouwen en het respect van de bevolking is een voorwaarde voor het creëren van een veilige omgeving en zeker ook voor de wederopbouw van een functionerend bestuur. Militairen kunnen en moeten in de overgangsfase een cruciale rol spelen. Hoe beter militairen op dit aspect van hun taak voorbereid zijn, hoe beter het fundament dat zij kunnen leggen.

De voorbereiding op deze taak verdient dan ook maximaal aandacht. Naast de voorbereiding op de militaire en bestuurlijke aspecten van een operatie moet ook de samenwerking met hulpverleningsorganisaties extra aandacht krijgen.

*Kozijnen schilderen. Herstel van de school van Randubrava; de lokale bevolking helpt actief mee*

### Inlichtingen

Ook hulpverleningsoperaties zijn gebaad bij een goede commandovoeringsoperatie. Inlichtingen, verkenningen, veel liaison-teams met eigen troepen en hulpverleningsorganisaties, effectieve verbindingen en vooral ook effectieve inlichtingencellen op compagnies- en bataljonsniveau voor debriefings van al het personeel en de inlichtingenverwerking zijn cruciaal. In veel gevallen leverde het geniehulpbataljon, door de nadruk op de commandovoeringsoperatie, het merendeel van de brigade-inlichtingenbehoefte!

## TEN SLOTTE

Al met al is het geniehulpbataljon effectief geweest in haar taak, zo concludeert ook de minister van Defensie in zijn evaluatie. Op verschillende wijzen is op 'voorbeeldige wijze' flexibel ingespeeld op de situatie om maximale hulp te bieden met de beschikbare capaciteiten.[3] Over de noodzaak van twee humanitaire geniebataljons in het operatiegebied van MNB-S bestond destijds en nu nog discussie.[4] Het heeft in ieder geval geleid tot een ongewenste onevenwichtige verdeling van hulp over geheel Kosovo. In de andere brigadesectoren werd door KFOR-eenheden maar mondjesmaat hulp verleend. De inzet van beide geniebataljons maakte ook de civiele hulpverleningsorganisaties effectiever. Maar één ding staat vast. De bevolking in het zwaar getroffen zuiden was er beter mee af. Daar lijkt ook de stabiliteit en de toekomstverwachting van dat gebied mee gediend. En daar gaat het toch om?

## Literatuur


Detrez, R. *Kosovo. De uitgestelde oorlog.* Houtekiet. Antwerpen, 1999.
Landmacht. *Handboek Kosovo en Macedonië.* Den Haag, 1999.
Leurdijk, D. en D. Zandee. *Kosovo. Van crisis tot crisis.* Clingendael. Den Haag, 1999.
Minear L., T. van Baarda, and M. Sommers. *Occasional Paper #36: NATO and Humanitarian Action in the Kosovo Crisis.* Providence, RI: Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies and the Humanitarian Law Consultancy, Brown University, 2000.
Minister van Defensie, Mr. F.H.G. de Grave: www.mindef.nl. *Evaluatie vredesoperaties,* 30 juni 2000.


3 Minister van Defensie, Mr. F.H.G. de Grave: www.mindef.nl. *Evaluatie vredesoperaties,* 30 juni 2000.

4 Zie hiervoor: Minear L., T. van Baarda, and M. Sommers. *Occasional Paper #36: NATO and Humanitarian Action in the Kosovo Crisis.* Providence, RI: Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies and the Humanitarian Law Consultancy, Brown University, 2000.

# *Managing this crisis is not perfect science*

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

*The humanitarian operation in Southeastern Europe since late-March 1999 has proved to be as politicised, difficult, and complex an operation as has ever been faced by the participating* UN *humanitarian agencies. A multitude of protection, logistical, and coordination problems had to be addressed in a highly charged political and security environment. While the humanitarian operation achieved its over-riding objective – to ensure the security and meet the immediate life sustaining needs of hundreds of thousands of refugees – the multiplicity of actors, including bilateral actors compounded the problems of providing a coherent, effective humanitarian response. Many lessons have already been learned, and* UNHCR *commissioned an independent evaluation, which started in early July, to ensure that all the appropriate lessons are learned.*[1]

Kort na het begin van de NAVO-luchtaanvallen op de Federale Republiek Joegoslavië werden Albanië en Macedonië overspoeld met Kosovaarse vluchtelingen. De slachtoffers van de door president Milosovic georkestreerde 'etnische zuivering' stroomden in grote aantallen de grenzen van beide landen over. Deze Albanezen waren door de Serviërs op gewelddadige wijze verdreven uit de Joegoslavische provincie Kosovo. Iedereen herinnert zich de televisiebeelden van de geschokte getuigen van wreedheden die van de ene op de andere dag geheel afhankelijk werden van de hulp van anderen.

Voorafgaande aan en tijdens de vluchtelingencrisis was ik in Albanië werkzaam bij de OVSE. Met dit artikel wil ik een indruk geven van de sturing en het verloop van de humanitaire actie die in Albanië op gang kwam. Het is een ervaringsbeeld, opgebouwd in de vier maanden waarin ik namens de OVSE werkte

---

* De auteur was van februari tot en met juli 1999 werkzaam als beleidsadviseur op het hoofdkwartier van de OVSE in Tirana (Albanië) en gedurende de vluchtelingencrisis in Albanië als Hoofd Informatie verbonden aan de *Emergency Management Group* van de Albanese regering. Hij werkt thans vanuit het Instituut Defensie Leergangen aan een dissertatie over de invloed van gastlandbelangen op de sturing en het verloop van humanitaire actie. Dit artikel is gebaseerd op een lezing die de auteur voor de Koninklijke Vereniging te Beoefening van de Krijgswetenschap op 19 oktober jl. heeft gehouden.

1 United Nations (1999). *Funding & Donor Relations; revision of the 1999* UN *consolidated interagency appeal for the Southeastern Europe Humanitarian Operation*: (Internet: UNHCR Homepage, d.d. 061099; http://www.unhcr.ch/fdrs/kosapp/changes.htm; hoofdstuk II, p. 3; afdruk beschikbaar)

bij de *Emergency Management Group* (EMG) van de Albanese regering.

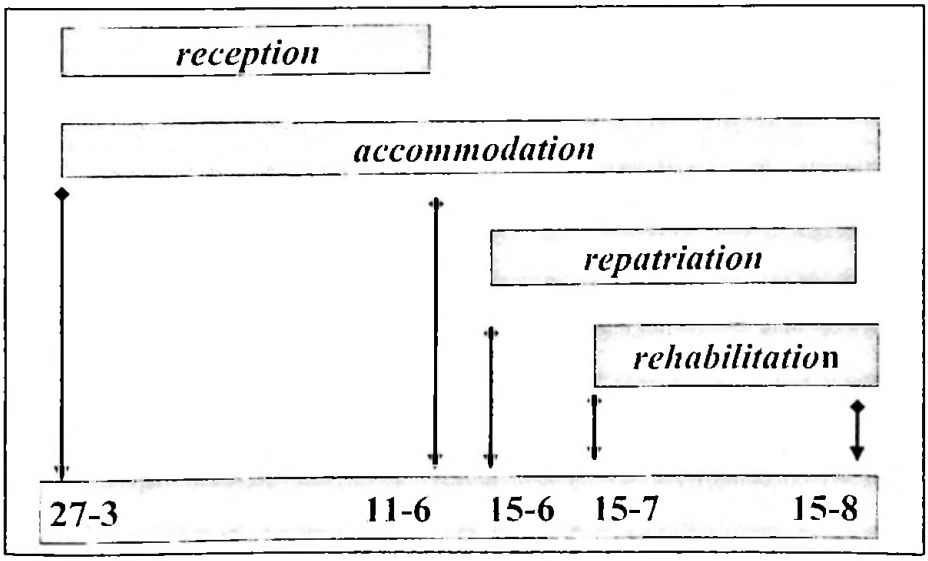
Onder de paraplu van sturing en verloop kunnen natuurlijk veel zaken worden besproken. Daarvoor is hier geen ruimte. Ik beperk mij daarom tot de aspecten waarvan ik verwacht dat ze tot de verbeelding spreken. Het is mijn bedoeling een beeld over te dragen van een complexe crisiswerkelijkheid. Een werkelijkheid, waarin maar al te vaak een te verwachten streven naar het zo goed mogelijk lenigen van de menselijke noden concurreert met niet per definitie humane belangen of uitgangspunten.

Dit artikel is als volgt opgebouwd. Eerst beschrijf ik hoe Albanië en de internationale gemeenschap werden verrast door de grote toestroom van vluchtelingen. Daarna probeer ik de rol van Albanië als crisismanager te verklaren. Daarop volgt een beschrijving van de werking van het Albanese crisiscentrum (*Emergency Management Group*). Vervolgens geef ik aan welke bijzondere positie militaire hulpverleners kunnen innemen tijdens zo'n crisis. Ten slotte bespreek ik een aantal voorbeelden, die illustreren dat de kwaliteit van humanitaire actie niet in alle gevallen een gezamenlijk streven is. Mijn slotoverwegingen hebben betrekking op het vraagstuk van de kwaliteit van de humanitaire actie.

## DE EERSTE DAGEN VAN DE VLUCHTELINGENCRISIS

### Crisis

Op maandag 29 maart 1999 was ik in de Albanese grensplaats Kukes getuige van de zich ontwikkelende vluchtelingencrisis. In het voorafgaande weekend




*Fasering van crisismanagement*

waren er in totaal meer dan 60.000 Kosovaren naar Albanië gevlucht.[2] De aanblik van Kukes op die maandag was een trieste. Geen straat zonder grote groepen vluchtelingen op het trottoir. Tienduizenden mensen als vee bijeengedreven op het dorpsplein, lijdzaam wachtend op onderdak en vervoer. Niemand kon hen precies vertellen wat er zou gaan gebeuren.

Economische motieven concurreerden met menslievendheid. Vluchtelingen betaalden soms hoge bedragen voor een lift van de grensplaats Morini naar Kukes. Niet iedereen bood gratis onderdak aan, sommige inwoners verhuurden dat tegen een flinke vergoeding. Ondertussen hoorden wij geschokt de meest afschuwelijke verhalen over de 'etnische zuivering' aan. De eerste journalisten waren er sneller dan de eerste hulpverleners. In een oogwenk stond Kukes op de wereldkaart en stroomde de ellende uitgebreid de huiskamers in. Albanië werd, of zij dat nu wilde of niet, gastland voor de vluchtelingen en de internationale hulpverlenende gemeenschap.[3]

Het lokale bestuur had zichtbaar moeite met het organiseren van de opvang. Men vergaderde veel en liep vooral achter de feiten aan. De dependance van de *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) in Kukes werd bemand door twee medewerkers, veel te weinig om van meet af aan een rol van betekenis te kunnen spelen. Kukes liep op haar tenen en UNHCR evenzeer. Er dreigde die eerste dagen in Kukes een crisis binnen de crisis en menigeen vroeg zich af of Albanië wel in staat zou zijn zoveel vluchtelingen op te vangen.[4]

### Geluk

In de eerste dagen van de vluchtelingencrisis temperden een aantal factoren de 'verzorgingsdruk' op Kukes, wat voorkwam dat het vluchtelingenleed nog groter werd. Gelukkig waren veel inwoners van Kukes bereid vluchtelingen in hun gezin op te nemen, soms wel drie gezinnen tegelijk. Bovendien wist de Albanese regering Kukes enigszins te ontlasten. Vanuit heel het land werden vervoermiddelen naar Kukes gedirigeerd om vluchtelingen op te halen.

Maar de grootste rol speelde de factor geluk. Op de derde en vierde dag stokte de toestroom van vluchtelingen en werd de grenspost Morini aan Servische

2 'Maandag 29 maart (dag 6). Sinds zaterdag zijn 60.000 Albanese Kosovaren gearriveerd in Albanië, 30.000 Kosovaren zijn naar Montenegro gevlucht, en 15.000 tot 20.000 wachten aan de grens met Macedonië. Bovendien zijn 280.000 Kosovaren ontheemd. Volgens het UNHCR proberen elk uur 4.000 Kosovaren de grens met Albanië over te steken. Geschat wordt dat er 100.000 vluchtelingen onderweg zijn naar Albanië, 15.000 naar Macedonië, en 40.000 naar Montenegro.' (Danssaert, P. (1999:9).

3 De term 'gastland' is een vertaling van de Engelse term *host nation*, een veel gebruikte term in dit soort omstandigheden. 'Gastheerland' zou als vertaling meer naar de letter zijn, maar wordt zelden gebruikt.

4 Rosenthal (1986: 103-129) definieert 'crisis' als: *'...a serious threat to the basic structures or the fundamental values and norms of a social system, which – under time pressure and highly uncertain circumstances – necessitates making critical decisions.'*.

zijde zelfs voor enige tijd gesloten. Kukes en Albanië kregen daardoor tijd om adem te halen. Als er in die eerste dagen bij voortduring grote groepen vluchtelingen de grens zouden zijn overgekomen, zou de chaos in Kukes niet te overzien zijn geweest. Dan zou de vluchtelingenstroom als een bom zijn ingeslagen in de Albanese samenleving. In dat geval zou die samenleving de opvang onder nog lastiger omstandigheden hebben moeten organiseren.

Tegelijkertijd werkten de weersomstandigheden enorm in het voordeel. Het was in Kukes droog en niet al te koud. Bij slechtere weersomstandigheden zouden er zonder twijfel onmiddellijk slachtoffers zijn gevallen door uitputting en ziekte, maar ook op de gevaarlijke en slecht onderhouden bergwegen die Kukes ontsluiten van de rest van Albanië.

- **Circa 465.000 vluchtelingen op 14-6**
- **Waarvan:**
  - **87.000 in tentenkampen**
  - **96.000 in 'collective centers'**
  - **282.000 in 'host families'**
- **Terugkeer:**
  - **15 juni: circa 5000**
  - **16 juni: circa 14.000**
  - **17 juni: circa 20.000**
  - **18 juni: circa 21.000**
  - **enz.**
- **2 aug: 11.000 in Albanië**

*Feiten en getallen*

## Door het oog van de naald

Vanuit een hulpverlenersoptiek beschouwd, kroop de internationale gemeenschap die eerste crisisdagen door het oog van de naald. De crisissituatie in Kukes was nauwelijks beheersbaar, en de wereld keek mee. Er was net voldoende plaats, net voldoende voedsel en net genoeg transport om de opvang in goede banen te leiden. Nam de internationale gemeenschap hier wellicht een onnodig risico? Had zij misschien beter voorbereid moeten zijn? Waarom werd de last in het begin van de vluchtelingencrisis alleen door Albanië gedragen en was UNHCR nog niet op stoom? Het ging hier immers om een situatie die zich had ontwikkeld binnen de Kosovocrisis, een *contingency* die niemand over het hoofd had kunnen zien! Het was te verwachten dat die 'zuivering' zou plaatsvinden in de richting van de Albanese bevolkingsgroepen in Albanië en Macedonië.

Kukes en Albanië werden overrompeld en dat was verbazingwekkend. Er was immers tijd en reden genoeg om te plannen.[5] De Kosovocrisis sleepte zich namelijk al enige tijd voort. De onderhandelingen tussen de internationale gemeenschap, de vertegenwoordigers van de Kosovaren en de Federale Republiek Joegoslavië hadden lang geduurd en waren moeizaam verlopen. President

5 Turner (1978) spreekt in dat verband van *failures of foresight*.

Milosovic' antwoord op de patstelling waarop de onderhandelingen stukliepen was voorspelbaar. Een 'etnische zuivering' als reactie op de NAVO-luchtaanvallen tegen Joegoslavië kon niet uitblijven, mede gezien de ontstaansreden van het Kosovoconflict en de positie van de Kosovaren.[6] Bovendien was Albanië al eerder geconfronteerd met de problematiek van vluchtelingenopvang. In 1998 vluchtten er onder bedreiging van Servische terreur namelijk meer dan 18.000 Kosovaren naar Albanië. Ook toen waren Albanië en de internationale gemeenschap niet voorbereid, en het leek reëel te veronderstellen dat lessen uit die ervaring onder druk van de Kosovo-ontwikkelingen zouden zijn vertaald in concrete voorbereidingsmaatregelen.

Risico?

Had de geluksfactor een minder voorname rol gespeeld, dan zou dat in drie opzichten zeer problematisch zijn geweest. Ten eerste zouden de vluchtelingen

*Aankomst LCVP's in de havenstad Durres (Bron: AVDKM)*

6 Voor een uitgebreide beschrijving van het Kosovo-vraagstuk zie bijvoorbeeld Detrez, R. (1999). Detrez betoogt dat ook de nieuwe Unie-republiek Joegoslavië een staat is die zich exclusief en uitdrukkelijk als Servisch wil manifesteren. 'Men moet geen illusies koesteren over de bereidheid van de Serven de Albanezen als burgers met dezelfde „eigendomsrechten" op de Joegoslavische staat te accepteren. Men moet echter evenmin illusies koesteren over de bereidheid van de Kosovaren om als gelijkgerechtigde burgers in zo'n civiele Joegoslavische staat te leven. Het Kosovaarse nationalisme is immers net als het Servische een etnisch nationalisme, dat alleen vrede neemt met een etnisch-nationale staat'.

slechter af zijn geweest en dus de humanitaire ramp omvangrijker; nog meer (zichtbaar) leed! Ten tweede zou het (vervolgens) de internationale gemeenschap zijn aangerekend dat zij meer leed niet had kunnen voorkomen. Daarbij mag niet uit het oog worden verloren dat de NAVO-bombardementen niet eenstemmig werden gesteund en nog volop aan de gang waren. De internationale gemeenschap had op dat moment dus geen behoefte aan een extra (imago) probleem. Ten derde zouden de organisatie en de coördinatie van de humanitaire actie onder complexere omstandigheden van start zijn gegaan. De Albanese samenleving zou in de improvisatiefase zwaarder zijn beproefd, zodat vervolgactiviteiten hadden moeten plaatsvinden vanuit een achterstandspositie. Dat zou de hulpverleners, ook de militaire, zwaarder hebben belast.

Terugkijkend zou men kunnen beargumenteren dat de internationale gemeenschap een flink risico heeft genomen door onvoldoende voorbereid te zijn. De vraag is of dat waar is. Het nemen van een risico veronderstelt immers een soort strategisch handelen, bijvoorbeeld de keuze om welbewust de opvang niet voor te bereiden omdat een zichtbare voorbereiding door president Milosovic had kunnen worden opgevat als een internationaal startsignaal voor 'etnische zuivering'. Dat is wellicht wat te ver gezocht.

Ik ben geneigd vast te houden aan de opvatting dat het internationale optreden vooral bij de dag werd geleefd. Daarnaast ben ik van mening dat de onvoldoende voorbereiding exemplarisch is voor het internationale onvermogen om bij dit soort complexe crises de belangrijkste spelers op strategisch niveau bij elkaar te brengen. Zoals een hooggeplaatste UNHCR-medewerker mij antwoordde op een vraag in die richting: 'maar niemand heeft toch UNHCR gevraagd hoe zij over de NAVO-campagne dacht en wat dat voor haar zou betekenen'. Of dat waar is weten we niet, maar van volstrekte samenwerking zal zeker geen sprake zijn geweest. En dat stelt in enige mate het beeld van een complexe crisiswerkelijkheid scherp.

## ALBANIË

### Gastland

De Kosovocrisis kreeg een zichtbare en merkbare transnationale dimensie door het op gang komen van de vluchtelingenstromen. Albanië en Macedonië konden en wilden daarvoor hun grenzen niet sluiten. Beide landen vormden het humanitaire vangnet van de internationale gemeenschap die probeerde president Milosovic onder druk van bombardementen op de knieën te krijgen. Het sluiten van de grenzen was zowel uit humanitair als politiek oogpunt geen optie. Humanitaire actie was niet alleen dringend gewenst, maar ook een verplichting die de internationale gemeenschap zichzelf had opgelegd vanwege haar aandeel in de *complex emergency* Kosovo.

> *Complex Emergencies combine internal conflicts with large-scale displacements of people, mass famine, and fragile or failing economic, politi-*

*Een beeld dat schokt. Vluchtelingen op weg naar Albanië*
*(Uit: Revista Militare, februari 1999)*

*cal, and social institutions. Some complex emergencies are exacerbated by natural disasters and severely inadequate transport networks.*[7]

De Albanese regering zag zich geconfronteerd met een vluchtelingencrisis tegen de achtergrond van de vele problemen op haar nationale agenda. Er was immers genoeg te doen in Albanië, dat in 1997 implodeerde na het ineenstorten van de piramideschema's en de daaropvolgende grote onrust in de samenleving.[8] Albanië probeerde te koersen op economisch en democratisch herstel.

7 *Global Humanitarian Emergencies*, 1995 (New York: US Mission to the UN, January 1995), p. 1. A. Er zijn ook synoniemen zoals *complex crises* en *complex humanitarian disasters*. Roberts (1996:11) pleit overigens voor een al te gemakkelijk gebruik van de term. *'The use of the term and various synomyms does usefully describe a reality of the late twentieth century, but is also open to objection. (...) While it may be true that complicated questions rarely have simple answers, one cannot conclude that multi-facated answers – as the term 'complex emergencies' often implies – are necessarily right.'*

8 Zie Miall, H. e.o. (1999: 123); *'Yet in early 1997 the Albanian state partly collapsed, armed rebels ransacked the government armouries in the south of the country and 1,800 people were killed in the ensuing anarchy. It was the coincidence of two unexpected events that caused the rebellion: President Berisha's decision to conduct the 1996 elections in a manner that international observers condemned as neither fair nor free, and the extraordinary growth and collapse of the Albanian pyramid schemes. The result was that Berisha, who had removed almost all legitimate sources of opposition, faced a revolt that was personally directed against himself, and found his army and police force melting away.'*

Daartoe moest de openbare orde en veiligheid op een hoger peil worden gebracht en de alomtegenwoordige corruptie onder overheidsdienaren worden uitgeroeid. Maar de humanitaire situatie vroeg om prioriteit en kreeg die ook. De 'Albanië-agenda's' van de internationale gemeenschap veranderden, waardoor de democratische en economische ontwikkeling van Albanië zou worden vertraagd.

### Ondernemer

De vluchtelingencrisis confronteerde Albanië met diverse bedreigingen. Het land zou op zijn minst worden vertraagd in zijn vooruitgang. En als de crisis de sinds jaar en dag gevoerde politieke strijd tussen regering en de oppositie zou doen escaleren was Albanië zelfs verder van huis.[9] Bovendien zou de veiligheidssituatie snel kunnen verslechteren, nu er zich met de komst van de vluchtelingen als potentieel slachtoffer een nieuwe criminele markt aandiende. Deze doos van Pandorra, zo bleek later, bevatte diefstal, afpersing, bedreiging, corruptie, illegaal verkeer, gedwongen prostitutie en zelfs kinderroof. Daar kwam bij dat Albanië een makkelijk doelwit zou zijn voor Servische artilleriebeschietingen of terroristische acties.

Tegelijkertijd dienden zich kansen aan. In de Albanese kranten werd gediscussieerd over de mogelijkheid van een versneld NAVO-lidmaatschap indien Albanië zich als voorbeeldige bondgenoot-in-spé zou opstellen.[10] Het internationale aanzien van Albanië zou waarschijnlijk toenemen als het land zich zou manifesteren als betrouwbare partner. Bovendien viel er economisch voordeel te behalen, zowel indirect als direct. Een toegenomen aanzien door een opstelling als welwillend gastland zou zich mogelijkerwijs betalen in de vorm van meer internationale (donor-) aandacht voor het reguliere opbouwprogramma van de Albanese samenleving en in de vorm van gulle internationale en bilaterale 'crisisdonaties' voor schadeloosstelling, gebouwherstel en *quick impact* rehabilitatie-projecten. In zekere zin was deze crisis daarom voor Albanië een *window of opportunity*.

---

9 Albanië kent een diepe politieke polarisatie tussen de Democratische Partij, die de verkiezingen van 1992 won, en de Socialistische Partij, die in 1997 aan de macht kwam. De beide partijleiders, respectievelijk Sali Berisha en Fatos Nano dragen bij aan die polarisatie vanwege hun persoonlijke en openbare vete. Vergelijk Miall, H. (1999: 123).

10 Vertaald door het OVSE-hoofdkwartier in Tirana uit de Albanese krant 'Shekulli' d.d. 6 april 1999: *'The Chairman of the North Atlantic Association Alfred Moisiu says the Albanian Government should repeat its request to become a member of NATO (...). This means Albania takes advantage of the situation in the region but this is indispensable. (...) Sabit Brokaj, military advisor to Meidani said, I do not believe that the specific situation Albania is in today would have any bearing at all on Albania becoming a NATO member any quicker; criteria do not change because situations do. (...) Parliament Speaker Gjinushi declared that now is not the moment to bring up such issues. NATO is giving all its support to Albania without us being a member of the organisation anyway. (...) Jozefina Topalli said that it would be a great fortune if Albania were admitted into NATO. Our Government should be focusing on this.'*

Gezien de kansen en bedreigingen bevond de zittende regering zich onder aanvoering van haar jonge premier (Pandeli Majko) in een lastig maar uitdagend parket. De plotselinge toestroom van vluchtelingen zette de toch al wankele Albanese socio-politieke orde onder enorme druk. De Albanese regering wilde een nationale crisis binnen de internationale crisis voorkomen. Alleen door een goede verhouding met de internationale gemeenschap en een sterke presentie in het crisismanagement zouden bedreigingen kunnen worden gekeerd en kansen kunnen worden verzilverd. *Laissez-faire* en slechte organisatie konden daarentegen politiek desastreus zijn.[11]

*Konvooi en begeleiding door mariniers in Durres (Bron: AVDKM)*

11 Vergelijk Kowert (1999: 7): *'Yet the coherence of the nation-state is a permissive condition of international relations. (...) Broadly speaking, the nation-state's internal coherence has been explained in three different ways: (1) it satisfies the needs of individuals; (2) it satisfies the needs of powerful social groups; and (3) it is the culmination of larger social processes that neither individuals nor groups can control'.*

De regering van Albanië richtte haar aandacht daarom op de feitelijke hulpverlening én op de ondernemende rol die zij moest spelen bij het managen van de vluchtelingencrisis. Vanuit haar 'gastlandperspectief' beschouwd, was het dus voorstelbaar dat het landsbelang in sommige situaties zou moeten concurreren met het belang van tijdige en toereikende humanitaire actie. Ook dat bepaalt het beeld van een complexe crisiswerkelijkheid, een 'competitieve' crisissfeer die kan worden geïllustreerd met de omkaderde voorbeelden.

***Voorbeeld 1: sheltermanagement***

Tijdens de vluchtelingencrisis moest aan grote aantallen vluchtelingen onderdak (*shelter*) worden geboden. Adequaat sheltermanagement (genoeg en tijdig onderdak), vooral in de fase van eerste opvang, was een voorwaarde voor goede hulpverlening. De Albanese belangen druisten soms in tegen de belangen van de hulpverlenende gemeenschap. Locaties voor kampementen werden niet vrijgegeven als het landeigenaarschap werd betwist. Een snelweg in aanleg mocht niet worden gebruikt omdat dit tot politieke discussie zou leiden, mede omdat de bouw ervan door een ander land werd gefinancierd. De selectie van noodopvangfaciliteiten duurde lang omdat het primaat van het lokale bestuur (niet benoemd maar gekozen en daardoor vaak behorende tot de oppositie) moest worden erkend. Vooral in het begin van de crisis, toen besluitvorming nog plaatsvond onder tijdsdruk en niemand wist hoeveel vluchtelingen er nog zouden komen, was deze opstelling een doorn in het oog van het crisismanagement. Vanuit het gastlandperspectief echter, was het een volstrekt begrijpelijke en goed te verdedigen houding.

***Voorbeeld 2: humanitaire hulp***

Niet overal in Albanië kregen de vluchtelingen aandacht van de internationale gemeenschap. In het plaatsje Bajram Curri had de Albanese overheid geen grip op de openbare orde en veiligheid; de plaatselijke maffia regeerde er met geweld. In Bajram Curri bood alleen de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) de helpende hand aan de ruim 3000 vluchtelingen en *Internally Displaced Persons* (IDPS).[12] Veel hulpverlenende instanties vonden het te gevaarlijk om naar Bajram Curri te gaan. De OVSE stelde zich op het standpunt dat UNHCR de verantwoordelijkheid moest nemen voor deze vluchtelingen en IDPS. UNHCR echter, rechtvaardigde haar afwezigheid met een kostenbatenafweging tussen enerzijds de omvang van het probleem en anderzijds de beschikbare capaciteit. Bovendien vond zij dat adequate hulpverlening in een veilige omgeving moest plaatsvinden, hetgeen op de eerste plaats een regeringsverantwoordelijkheid was. De OVSE probeerde meerdere malen het vraag-

12 Onder leiding van de Nederlandse (destijds) majoor Gonggrijp.

stuk te agenderen, maar slaagde daar pas laat in. De verschillende partijen hadden uiteenlopende dreigingspercepties en belangen, terwijl iedereen ervan uitging dat de OVSE zich niet zo maar uit Bajram Curri zou terugtrekken. De Albanese regering heeft zich in deze discussie altijd afzijdig gehouden. Een krachtige stellingname zou hebben geleid tot het verzoek om krachtig optreden in het 'wilde noorden'. Maar het noorden van Albanië is vooral oppositiegezind, en de openbare wanorde en onveiligheid vooral een gevolg van een maffiose opportune uitleg van de *Kanun*, een eeuwenoude traditionele regelgeving voor de Noordelijke Albanese samenleving. De regering had noch de middelen noch de wil om het *law and order*-probleem aldaar grondig aan te pakken. Daarvoor was het probleem te complex (want traditie) en te gepolitiseerd (want oppositie). Handelen onder deze omstandigheden zou mogelijk tot hernieuwde binnenlandse politieke strijd hebben geleid, en daaraan had op dat moment niemand behoefte.

## EMERGENCY MANAGEMENT GROUP

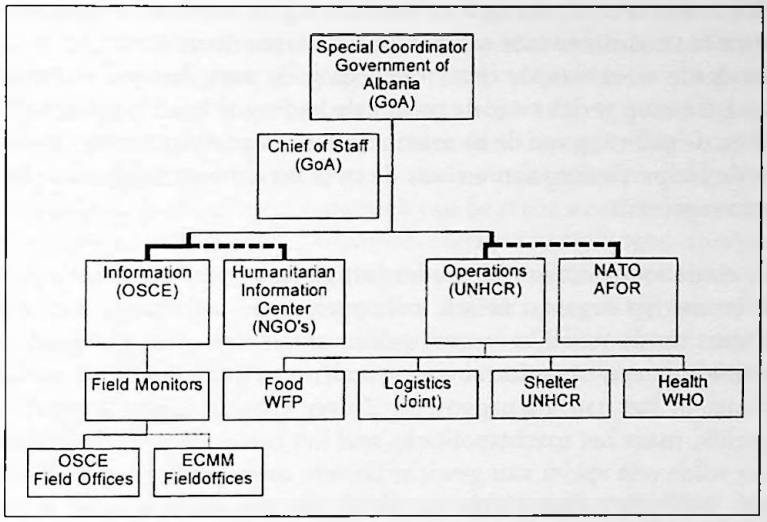
### De regering als crisisactor

Albanië organiseerde haar relatie met de internationale gemeenschap door op regeringsniveau een gecombineerd/geïntegreerd Albanees-internationaal crisiscentrum op te richten: de *Emergency Management Group* (EMG).[13] De EMG-constructie beoogde vooral de verschillende belangrijke spelers rond de hulpverlening bij elkaar te brengen zodat de humanitaire actie kon worden gecoördineerd.[14] Vanuit het gezichtspunt van de Albanese regering werd echter een groter belang toegekend aan de notie dat zonder zo'n EMG de regering onvoldoende vat zou hebben op de internationale gemeenschap.

Met en door de EMG kon de Albanese regering donorlanden en internationale organisaties rechtstreeks en als groep aanspreken. Dat was om twee redenen wenselijk. Het arme Albanië zou afhankelijk kunnen worden van een 'hulpeconomie' als de regering geen vat zou krijgen op de internationale hulp die het land binnenstroomde. Zonder bewaking van de Albanese publieke en private belangen bij de leniging van de humanitaire noden dreigde namelijk het

13 Vooral op aandringen van ambassadeur Daan Everts, destijds (de Nederlandse) *Head of Presence* van de OVSE-presence in Albanië.

14 Volgens order nr. 4, d.d. 31 maart 1999 van de *'Governmental Commission created for facing the emergency situation resulting from the expatration of the Albanian population from Kosovo'* (vertaling door OVSE uit het Albanees). *'(...) Its objectives are: dealing with transport problems, supply of food and health problems of the Albanian population expatriated from Kosovo. (...) exchanging and processing information taken from the organs of local government related to the objectives set by the Governmental Commission. (...) speeding up the implementation of procedures for foreign aid for the refugees, investigating for evidence of requests of national and international subjects willing to help, coordinating with hosting commissions created in the prefectures'.*




*De Emergency Management Group (EMG)*

risico van 'erin pompen en verzuipen'. Voorts zou de oppositie vrij spel hebben bij gebrek aan een zichtbare en bewijsbare rol van de regering in het crisismanagement. Beschuldigingen van onvoldoende transparantie en misbruik van hulpgoederen zouden dan door de regering heel moeilijk te ontkrachten zijn geweest.

In het licht van een en ander is het dus niet verwonderlijk dat het feitelijke crisismanagement van de regering behoorlijk gepolitiseerd was en zich ontwikkelde rond twee uitgangspunten: bescherming van de Albanese belangen, en zo transparant mogelijk.

### De EMG-structuur

De initiële structuur van de *Emergency Management Group* was sterk ad hoc georganiseerd. In de eerste twee weken van de crisis was de EMG een OVSE-geleide constructie. NAVO (dat wil zeggen de *Albanian Force* of AFOR) en de UNHCR waren respectievelijk nog niet en nauwelijks aanwezig, en het lag voor de hand dat de OVSE een krachtige en leidende rol zou spelen. De positie van de OVSE in Albanië was (en is) sterk: een groot vertrouwen van de zittende regering, bijna overal in het land vertegenwoordigd, heel goed bekend met de samenleving en niet in de laatste plaats geleid door een buitengewoon invloedrijke ambassadeur.

De OVSE kon deze taak echter niet te lang op zich nemen. Zij is immers geen hulporganisatie en was dus zuiver mandaattechnisch 'de verkeerde organisatie op de verkeerde plaats'. De OVSE was een vreemde eend in de bijt van de internationale hulpverlenerswereld, een gemeenschap die aan legitimiteit een zwaar gewicht toekent. De OVSE kon haar leidende positie dus niet blijven clai-

men. Zij moest een stap terug doen om haar eigen mandaat te beschermen en de UNHCR het coördinerende werk te kunnen laten doen.

In de derde week van de crisis onderging de EMG daarom een structuurwijziging die erop gericht was de UNHCR de leiding te laten nemen bij de coördinatie en de planning van de humanitaire actie. Vanaf dat moment stuurde de UNHCR de hulpverlening aan en was de OVSE verantwoordelijk voor het informatiemanagement.

Tot het einde toe is dit een bijzonder lastige taakverdeling gebleven, voornamelijk omdat het organisatorisch loskoppelen van informatie en aansturing haaks staat op de feitelijke verwevenheid ervan. De UNHCR waande zich in competitie met een organisatie waarvan zij vond dat deze geen recht had op een plaats in het EMG-management. Zuiver rationeel geredeneerd was dit begrijpelijk, maar het machtspolitieke spel liet een andere werkelijkheid zien. De OVSE wilde een speler van gewicht blijven, overeenkomstig haar positie in Albanië. Bovendien financierde zij (dus?) de EMG en beschikte ze als geen ander (want veel goed geïnformeerde veldkantoren) over actuele vluchtelingeninformatie.

### De UNHCR

Het maakte het er voor de UNHCR allemaal niet eenvoudiger op en velen waren van mening dat de UNHCR er niet in slaagde haar coördinerende taak naar behoren uit te voeren. Daarvoor zijn meerdere redenen aan te geven, maar de belangrijkste is dat de UNHCR er pas na verloop van tijd in slaagde haar achterstandspositie in te lopen. Omdat de UNHCR in het begin van de crisis volstrekt onvoldoende leidend en handelend aanwezig was leefde zij onder voortdurende – niet malse – kritiek. Het UNHCR-hoofdkantoor reageerde daarop met *inward looking* gedrag, voortdurend tamboererend op het haar toekomende primaat van de hulpverlening. Maar wie de aanval kiest moet wel beschikken over voldoende en goede krijgers, en daar schortte het aan. De facto was de UNHCR daardoor vooral in gevecht met zichzelf. Zij had bovendien nauwelijks grip op de uitvoering van de hulpverlening omdat het haar veel tijd kostte zich decentraal goed te organiseren, zowel in kwalitatief als kwantitatief opzicht. Daar kwam bij dat de UNHCR niet kon sturen in de activiteiten van de verschillende donorlanden; de meeste landen bouwden hun vluchtelingenkamp zonder de UNHCR te raadplegen of te informeren en dat was voor de UNHCR zeer lastig.[15]

15 Het is de vraag hoe dit gedrag kan worden verklaard. In een vraaggesprek met een UNHCR-medewerker kwam een aantal mogelijke redenen naar voren. Een latente vorm van schaamte omdat de 'etnische zuivering' niet kon worden verijdeld, zelfpromotie om op die manier de eigen nationale politieke druk te kunnen pareren of een trend die zich lijkt voor te doen in de vorm van een verschuiving van multilaterale naar bilaterale hulp. Dit laatste mogelijk als gevolg van het niet al te beste VN-imago en de wens om de toch al krappe nationale budgetten op een meer efficiënte manier te besteden.

Het is de vraag of de UNHCR falend optreden kan worden verweten. Een volmondig 'ja' als antwoord zou mijns inziens te makkelijk zijn, alhoewel in normatieve zin verdedigbaar. Laat ik voorop stellen dat veel UNHCR-personeel zich buitengewoon heeft ingespannen. Er was echter een organisatorisch probleem: UNHCR liep lange tijd één stap achter de zaken aan. Deels omdat het binnen de organisatie UNHCR niet klopte, deels omdat ook zij werd geconfronteerd met een ongekende eigen dynamiek van de crisis waarbij diverse organisaties hun eigen weg gingen, Albanese overheidsinstellingen inbegrepen. Daar kwam bij dat de UNHCR op de vingers werd gekeken door de EMG. Desalniettemin kan ik mij wel iets voorstellen bij de opmerking van mevrouw Sadako Ogata in een live CNN-uitzending: *'my own office requires restructuring'*.[16] Ik ga er dan gemakshalve maar vanuit dat zij niet alleen doelde op haar beleidsvormende staf.

Succes?

De EMG was volgens velen een unieke samenwerkingstructuur. Toen de crisis op zijn einde liep en de vluchtelingen bijna allemaal waren teruggekeerd naar Kosovo, was de internationale gemeenschap bijzonder enthousiast over de EMG en haar functioneren.[17] En dat was ook niet verwonderlijk. Terugkijkend en achteraf oordelend was alles naar tevredenheid verlopen. Iedereen was door de Albanese regering en de UNHCR steeds als een gelijkwaardige partner op de hoogte gehouden en bij het spel betrokken. In *hindsight* was de EMG een 'gouden greep' geweest.

Maar de vraag moet worden gesteld of de waardering-achteraf voortkomt uit de collectieve beleving van het unieke feit en het unieke samenzijn (het erbij betrekken van de actoren) of uit de collectieve waardering voor de kwaliteit van het functioneren als coördinerend orgaan. Ik kies zonder meer voor het eerste, maar haast mij te zeggen dat dat in geen geval de minst belangrijke waarde van zo'n constructie hoeft te zijn.

Er was zelden sprake van gecoördineerde en afgestemde hulpverlening; crisismanagement in de ware zin van het woord bleek fictie, met uitzondering van het transportmanagement. De hulpverlening was ondanks een centrale crisismanagementstructuur toch vooral een individuele en bilaterale exercitie. Grote organisaties zoals de UNHCR voor wat betreft *shelter*, het VN *World Food Program* (WFP) en de VN *World Health Organization* (WHO) lieten zich niet stu-

16 Sadako Ogata, uitspraak tijdens een live interview in een uitzending van CNN (Q&A), d.d. 23 juli 1999.

17 Zie bijvoorbeeld: United Nations (1999). *Funding & Donor Relations; revision of the 1999 UN consolidated inter-agency appeal for the Southeastern Europe Humanitarian Operation: '(...) the Emergency Management Group (EMG), the main coordinating body for response to the Kosovo crisis in Albania. The EMG has been acknowledged by international organisations, donors and NGOs to be a highly effective coordination mechanism'.* (Internet: UNHCR Homepage, d.d. 061099; http://www.unhcr.ch/fdrs/kosapp/ changes.htm; hoofdstuk III, p. 1 van 3 pagina's; afdruk beschikbaar)

*Kosovaarse vluchtelingen op weg naar Macedonië*
*(Uit: Revista Militare, februari 1999)*

ren. Donorlanden evenmin. Van enig centraal crisismanagement in de ware zin van het woord, het acroniem 'EMG' suggereert het overigens wel, was dus nauwelijks sprake. De EMG functioneerde als nationaal en internationaal politiek-bestuurlijk beheersmechanisme. Teleurstellend wellicht voor sommigen, maar inherent aan een complexe crisiswerkelijkheid.

## NAVO'S ALBANIAN FORCE

### AFOR-missie

De *Albanian Force*-missie (AFOR) arriveerde als eenheid relatief laat in Albanië. Niemand zou graag in de schoenen van de Britse luitenant-generaal Reith (COMAFOR) hebben gestaan op het moment dat het opbouwen van de strijdkrachten plaatsvond. Degene die er oog voor had kon zien dat hier geen sprake was van het in één keer aan land zetten van een complete NAVO-eenheid die snel en gecoördineerd aan het werk ging. Internationale en nationale besluitvorming beïnvloeden nu eenmaal zo'n coherente inzet. Het maakte in de ogen van de doorsnee hulpverlener ook niet zo vreselijk veel uit. Veel elementen van AFOR waren al eerder in Albanië gearriveerd, maar dan als delen van nationale contingenten van NAVO-lidstaten. In de ogen van velen was de NAVO dus al lang aan de slag.

*To provide humanitarian assistance in support of, and in close coordination with, the UNHCR and Albanian civil and military authorities, to alleviate the suffering of those who were forced to leave their homes in Kosovo and are now in Albania.*[18]

In de taakstelling van AFOR valt de ondersteunende rol op. Dat verklaart waarom AFOR nooit als entiteit deel uitmaakte van het EMG-management. Beide andere organisaties, de UNHCR en de Albanese autoriteiten, waren immers vertegenwoordigd. Toch kon bij de hulpverlenende gemeenschap al snel de verwachting ontstaan dat zo'n grote, goed georganiseerde en goed uitgeruste militaire macht ook een leidende rol op zich zou moeten nemen. Hier diende zich een potentieel risico van imagobeschadiging aan en daarom moest de verwachting van de 'grote leider' en de 'alleskunner' worden getemperd.

Ik herinner me de voor sommigen steeds onbevredigende maar heldere boodschap van de NAVO-vertegenwoordigers van civiel-militaire samenwerking in de EMG: AFOR had geen autonome rol, maar was hier 'ter ondersteuning'! Die boodschap was duidelijk, alhoewel zij aanleiding gaf tot achterdocht. De luchtoorlog was immers nog in volle gang, maar was nog niet succesvol gebleken. Over een landoptreden werd druk gespeculeerd en niet iedereen was ervan overtuigd dat AFOR geen tweede pet in haar broekzak had.

### AFOR-imago

AFOR voerde in Albanië een zeer professionele voorlichtingscampagne. Het AFOR-imago werd vakkundig gesynchroniseerd met de AFOR-identiteit en leed mede om die reden geen enkele schade. De militaire macht werd voor de internationale hulpverlenende gemeenschap zichtbaar en merkbaar goed op de kaart gezet. Dat kwam enerzijds door de krachtige 'overname' van het vrachtmanagement van het vliegveld Rinas; zonder AFOR-bemoeienis zou de afhandeling van hulptransporten zonder twijfel problematisch zijn verlopen, met alle gevolgen van dien voor de bevoorrading van de hulpoperatie. Op Rinas bevond zich het logistieke hart van de humanitaire actie dat pompte vanwege AFOR. Anderzijds was iedereen onder de indruk van de inspanningen van de helikopterdetachementen (niet in de laatste plaats het Nederlandse) en van de *Taskforce* Romeo, de (Nederlands-Belgische) eenheid waarop de internationale hulpverlenende gemeenschap kon rekenen op momenten dat er een grote behoefte was aan vervoer of andere soorten steun.

Minstens zo belangrijk was een zorgvuldige uitleg van het AFOR-mandaat. Noch COMAFOR, noch zijn liaisonofficieren in de EMG hebben in dat opzicht ooit overspannen verwachtingen gecreëerd. De opdracht en onderschikking van AFOR zijn voor de internationale partners altijd zonneklaar geweest. Nooit heeft

18 Afsouth Operation Allied Harbour; http: //www. afsouth.nato.int/harbour/default.htm; p.1; afdruk beschikbaar.

AFOR de pretentie gedemonstreerd de leiding te willen overnemen. COMAFOR is bij mijn weten maar één keer in de dagelijkse plenaire EMG-vergadering verschenen. Vaker aanwezig zijn was onverstandig, hij had immers alleen bilaterale relaties aan te knopen.

AFOR straalde als militaire macht veel vertrouwen uit. COMAFOR's uitleg over de positie en de bijdrage van zijn troepen aan de 150 hulpverleners uit de verzamelde niet-gouvernementele wereld werd ontvangen met een luid applaus. Ik ervoer zijn toespraak als een vlot pr-verhaal en had verwacht dat juist deze groep een 'het-zal-wel-houding' zou aannemen. De werkelijkheid was volstrekt anders. Ik verklaar het applaus voor een deel uit het gezag dat AFOR, in de persoon van Reith, uitstraalde, maar meer nog uit het feit dat AFOR door zowel de Albanese bevolking als de hulpverlenende organisaties werd gezien als een betrouwbare en goed georganiseerde partner. Een militaire macht in een heldere en geaccepteerde ondersteunende rol, beschikkend over een groot organiserend vermogen.

Hier openbaarde zich een belangrijke randvoorwaarde voor civiel-militaire samenwerking in het geval een militaire eenheid optreedt in een (a)typische ondersteunende en ondergeschikte rol. Het gaat er dan kennelijk om de verwachting van de spelers in de hulpverleningsarena te synchroniseren met de militaire opdracht, zonder aan gezag en betrouwbaarheid in te boeten. Het gaat er ook om voortdurend te streven naar vertrouwen. Let wel, wetend dat bij een groter wordende crisisdruk alle ogen zich op de militaire macht zullen richten.

Illustratief is het voorbeeld van de snel verslechterende veiligheidssituatie in en om de vluchtelingenkampen. Naarmate de tijd verstreek werden steeds meer vluchtelingen slachtoffer van de een of andere vorm van crimineel gedrag. De Albanese politie was te klein in aantal om daartegen adequaat op te treden en in sommige gevallen draaiden ze zich om onder dreiging van maffiose elementen uit de samenleving. De inzet van AFOR-militairen had dit probleem kunnen oplossen en opmerkingen in die richting bereikten COMAFOR steeds vaker. Maar een dergelijke inzet was absoluut onbespreekbaar omdat het AFOR-mandaat dat niet toeliet.

Ook als dergelijke situaties zich voordoen mag er dus tussen identiteit en imago geen gat ontstaan, en dat kan een lastige klus zijn. Wederom een aspect van een complexe crisiswerkelijkheid. Het (integer) positioneren van de militaire organisatie op een gewaardeerde en vertrouwenwekkende plek in de complexe crisis vraagt, lijkt mij, daarom een behoorlijke politiek-bestuurlijke vaardigheid van de commandant, zijn ondercommandanten en zijn staf.

*Het Internationale Rode Kruis distribueert drinkwater, Mostar*
*(Uit: Revista Militare, februari 1999)*

VOORBEELDEN VAN CRISISMANAGEMENT

## Verloop en kwaliteit

Als je gedurende vier maanden heel direct betrokken bent bij het management van de vluchtelingencrisis krijg je een aardige indruk van het verloop en de kwaliteit van de hulpverlening. Gelukkig was ik niet met handen en voeten aan de EMG gebonden. Ik kon ook vaak 'het veld' in en werd door de veldkantoren

van de OVSE en de ECMM goed op de hoogte gehouden van de actuele stand van zaken met betrekking tot de hulpverlening.

Volgens mij getuigt het niet van veel realiteitszin als je verwacht dat de internationale hulpverlening volledig geïntegreerd en als een goed geoliede machine haar werk doet. Mij is vooral opgevallen dat bijna alle spelers in principe allemaal hun eigen koers varen, ondanks het bestaan van zoiets als de EMG. Je kunt als EMG bijvoorbeeld donorlanden niet dwingen haast te maken met de oplevering van een kamp, om nog maar te zwijgen van het gebod tot aanpassing van de normering van kampinrichting en voorzieningen. Daar klinken nationale middelen, cultuur en leefwijze, en dus ook nationale trots heel hard door.

Maar hoe realistisch je blik ook is, toch zijn er wel wat opmerkelijke managementvoorbeelden aan te reiken – het Bajram Curri-voorbeeld is reeds eerder aan de orde geweest – die het beeld van de complexe crisiswerkelijkheid scherp stellen omdat ze uitmonden in tentatieve axioma's die realisme kunnen doen omslaan in cynisme.

***Voorbeeld 1***

Het management van deze crisis is in mijn ogen vooral een organiseren van onderop en een reactieve aangelegenheid geweest. Van enige centrale sturing en tijdige *contingency*-planning in de opvangfase en de accommodatiefase was nauwelijks sprake. Dit overigens in tegenstelling tot de terugkeerfase en rehabilitatiefase, waar de UNHCR, voor een niet onbelangrijk deel in de terugkeerfase gesteund door de NAVO, wel haar stempel op de planning wist te drukken. Desalniettemin, in die eerste twee fasen waar het vooral ging om de kwaliteit van de feitelijke hulpverlening en het kunnen reageren op kritieke situaties, zijn belangrijke planonderwerpen altijd op de achtergrond gebleven, gehouden of slakachtig-traag vooruitgegaan. Ik denk dan aan het volledig ontbreken van bufferkampen voor piekopvang, aan een tijdige start van het wintergereedmaken en aan een tijdig en uitvoerbaar actieplan voor het garanderen van de veiligheid van de vluchtelingen. Gecentraliseerde planning en sturing van hulpverlening heeft vooral een symbolische (politiek-bestuurlijke) waarde.

***Voorbeeld 2***

Niet overal in Albanië kregen de vluchtelingen aandacht van de internationale gemeenschap. In het plaatsje Bajram Curri, waar de Albanese overheid geen grip had op *law and order* en de plaatselijke maffia met geweld regeerde, bood alleen de OVSE de helpende hand aan de ruim drieduizend vluchtelingen. Voor de hulpverlenerswereld en de regering was het geen *hot issue*. UNHCR-vertegenwoordigers reageerden formeel met het standpunt dat het aantal vluchtelingen, gezien de aantallen UNHCR-staven in het land, te gering was om een permanente vertegenwoordiging te rechtvaardigen. Hulpverlening is niet afdwingbaar.

*Kosovo; de vluchtelingen... (Uit: Revista Militare, februari 1999)*

*Voorbeeld 3*

Tweederde van het aantal vluchtelingen werd opgenomen in gastgezinnen (*host families*). Velen deden dat uit menslievendheid, maar ook in opdracht van bestuursautoriteiten. Bovendien anticipeerden zowel lokale autoriteiten als gastgezinnen op een ruime tegemoetkoming in de kosten voor de opvang. De UNHCR en de Albanese regering onderhandelden (te) lang over het bedrag dat aan de gastgezinnen zou moeten worden uitbetaald. Niemand hield zich intensief bezig met de vraag hoe er rechtmatig moest worden uitgekeerd en aan welke personen. Toen de financiële regeling eenmaal formeel rond was kon dus niet onmiddellijk tot uitkering worden overgegaan. Bovendien ontstond er een discussie over het totaal aantal vluchtelingen in gastgezinnen. Het Albanese ministerie van *Local Government* hanteerde getallen waarin het aantal vluchtelingen in gastgezinnen ongeveer 25.000 hoger uitkwam dan in

de UNHCR-getallen. De uitkering aan gastgezinnen werd om deze redenen enorm vertraagd en dat leidde tot onvrede bij de gastgezinnen. De daardoor ontstane *host family fatigue* had een voorspelbaar effect. Veel vluchtelingen werden gedwongen hun gastgezin te verlaten. Gastgezinnen wilden geld zien en verhoogden de huur. Sommige vluchtelingen werden zomaar uit het gastgezin gezet, anderen konden de hogere huur niet langer betalen. Er dreigde een risico van destabilisering van de maatschappelijke orde als gevolg van een eventuele ongecontroleerde uitstroom van vluchtelingen uit gastgezinnen, een gebrek aan opvangmogelijkheden, ontevredenheid onder de gastgezinnen en bijgevolg politieke exploitatie van de schuldvraag. Menslievendheid kent haar economische beperkingen.

***Voorbeeld 4***

In de ogen van velen was Kukes op een gegeven moment overvol en was het op geen enkele manier in staat een volgende grote groep vluchtelingen op te vangen. De leefcondities waren op sommige momenten onacceptabel slecht en het risico van chaos was groot. Bovendien vormde zo'n grote groep mensen dicht bij de grens ook een veiligheidsrisico, omdat het voor de Serviërs een gemakkelijk artilleriedoelwit was. Vergeet niet dat er al verschillende *cluster-rockets* op Albanië waren afgevuurd. Desondanks duurde het heel lang voordat werd besloten Kukes zoveel mogelijk leeg te halen. Crisisbelangen en (dus) risicobeleving lopen uiteen.

***Voorbeeld 5***

In Albanië werd duidelijk dat de kwaliteit van de hulpverlening gelijk is aan de perceptie en de beschikbare middelen van de weldoener. Niets minder en niets meer dan dat. Voor sommigen was de 'Auschwitz-achtige' aanblik van de leefomstandigheden in het vluchtelingenkamp in de tabaksfabriek in Shkodra volstrekt onaanvaardbaar. Voor vertegenwoordigers van een grote internationale organisatie was het geen probleem; het was immers nog lang niet zo erg als in Goma. Kwaliteit van hulpverlening stoelt niet op een algemene norm maar op een individuele of organisatienorm.

***Voorbeeld 6***

Het was heel moeilijk om vluchtelingen te bewegen Kukes te verlaten en te verhuizen naar andere delen van Albanië. Voor velen was dit zeer onaantrekkelijk: te ver weg van Kosovo, een te onzekere toekomst of een te lange reis. Maar het was net zo moeilijk om hen gecoördineerd te repatriëren of hen te bewegen nog niet terug te gaan naar Kosovo. Zelfs een grote mijnendreiging was voor de Kosovaar die terug wilde naar zijn eigen huis niet voldoende argument om voorlopig in Albanië te blijven. Zo zijn er meer voorbeelden, ook van

vluchtelingen die om veiligheidsredenen of anderszins verhuisden van het ene kamp naar het andere. Niet iedereen was zich bewust van dit fenomeen en meer dan eens werd de planning gefrustreerd omdat over het hoofd werd gezien dat ook de vluchteling wensen, belangen en een mening heeft. Vluchtelingen vormen geen amorfe massa, maar zijn beslissers.

## AFSLUITING

Als je terugkijkt op de vluchtelingencrisis in Albanië zou je in de val kunnen trappen van de misvatting van de wijsheid achteraf. Achteraf gezien kan alles eenvoudig worden verklaard en in dit geval valt te constateren dat alles goed is gegaan want iedereen was tevreden. Ook Albanië, want dat heeft de vluchtelingen geholpen en tegelijkertijd waarschijnlijk toch een aantal potentiële kansen weten te verzilveren.

De Engelse dame die op buitengewoon professionele wijze leiding gaf aan het *Humanitarian Information Center*, het coördinerend orgaan voor de NGO-wereld in Albanië, typeerde het geheel achteraf als: *the biggest non-emergency I have ever experienced.* Ik ben van mening dat het achteraf beoordelen *of* een crisis wel of geen crisis is geweest naar de aard van het crisisperspectief een onlogische en daardoor niets-toevoegende bijdrage is. Er zijn vele definities van crisis in omloop, maar ik steun de visie dat het vooral gaat om een situatie waarbij de elementen dreiging, onzekerheid en tijdsdruk de boventoon voeren. Daarvan was in Albanië gedurende lange tijd zonder meer sprake.

Maar daarmee is niet alles gezegd. Het moet juist een uitdaging zijn om in de geschetste complexe en tegelijkertijd ambivalente werkelijkheid op een gecoördineerde manier te streven naar meer dan hetgeen internationaal wordt aangemerkt als het meest belangrijke leidende principe van humanitaire actie: *relieving life-threatening suffering.*[19] Het kwaliteitsdenken moet een centrale plaats krijgen in dit soort omstandigheden en dus onderwerp van centraal crisismanagement zijn.

Crisismanagement mag niet bij de dag worden geleefd, maar vraagt om een voortdurend streven naar kwaliteit binnen de complexe uitdaging die de hulpverleners aangaan. Essentieel daarbij is het (kunnen) voorzien van kritieke momenten en het verbinden van een norm aan de (te plannen) respons.[20] Een norm die stoelt op het besef dat in een bepaalde vluchtelingensituatie de kwaliteit van de hulp voor alle vluchtelingen gelijk moet zijn. De realiteit gebiedt te zeggen dat dit ambitieuze doelen zijn. Door ze zo absoluut te positioneren wordt ook geen recht gedaan aan de enorme en liefdevolle inzet van zovelen

19 Vergelijk Minear, L. en Weiss, T.G. (1995: 60).
20 Vergelijk in dat verband Boin, A. en Rosenthal, U. in COT (1998: 258) over de complexiteit van crisis en de uitdaging waarvoor crisismanagers komen te staan.

die net als in Albanië in dergelijke situaties hun individuele bijdrage aan de hulpverlening leveren.

Een Nederlandse VN-functionaris in Albanië was er blij om dat dit 'gelukkig geen 'Afrikacrisis' was met ondervoeding en een *outbreak* van een besmettelijke ziekte'. Wie zal zeggen dat in Albanië de situatie beheersbaar zou zijn gebleven als de vluchtelingen pas veel later naar huis hadden gekund? Naderende grote problemen waarvoor nog geen goede oplossing in het vooruitzicht was gesteld waren: *host-family fatigue*, een sterk toenemende criminaliteit, de zich aankondigende hete zomer en onvoldoende voorbereiding op de winter. In een horrorscenario zouden deze problemen Albanië en de internationale gemeenschap behoorlijk onder druk hebben gezet. Bedenk dat dan ook de druk op AFOR, in termen van verwachtingen, groter zou zijn geworden. Gelukkig speelt geluk ook een rol, maar het is goed te weten dat het managen van dit soort internationale crises geen *perfect science* is.[21] Dat besef weert cynisme en voedt het kwaliteitsstreven.

## Literatuur


Crisis Onderzoek Team (COT) Universiteit Leiden (1998), *Crisis, oorzaken, gevolgen en kansen*, Samsom, Alphen aan den Rijn.

Danssaert, P. (1999), '*De 78 dagen van Kosovo*', IPS Brochures *1999*, nr 122.

Detrez, R. (1999), Kosovo, *De uitgestelde oorlog*, uitgeverij Houtekiet, Antwerpen.

Kowert, P.A. (1999), 'National Identity: Inside and Out', *Security Studies, Special Issue: The origins of national Interests*, Volume 8, Numbers 2/3, Winter 1998/99-Spring 1999.

Miall, H., Ramsbotham, O. en Woodhouse, T. (1999), *Contemporary Conflict Resolution, The prevention, management and transformation of deadly conflicts*, Polity Press, Cambridge.

Minear, L. en Weiss, T.G. (1995), *Mercy Under Fire, War and the Global Humanitarian Community*. Westview Press, Inc., Colorado (US) en Oxford (UK).

Rosenthal, U. (1986), 'Crisis Decision Making in the Netherlands', *Netherlands Journal of Sociology*, 22.

Turner, B.A. (1978), *Man-Made Disasters*, Wykeham Publications, London.


21 Zoals leden van de internationale hulpverlenende gemeenschap in het EMG meer dan eens verzuchtten.

# Apaches in peacekeeping operations

*R.P.J. Adang – majoor van de Koninklijke Luchtmacht**

## INLEIDING

Zoals in de jongste Defensienota is vastgelegd is de uitvoering van vredesoperaties één van de hoofdtaken van de Nederlandse krijgsmacht geworden. In het afgelopen decennium heeft een groot aantal eenheden van de vier krijgsmachtdelen aan dit soort operaties deelgenomen. Sinds enige tijd hoort daartoe ook 301 Squadron, dat met AH-64A Apache-gevechtshelikopters is uitgerust. Van juni 1998 tot september 1999 zijn in totaal vijf detachementen van 301 Squadron van de vliegbasis Gilze-Rijen uitgezonden naar Bosnië-Herzegowina, om daar deel te nemen aan de operaties van SFOR. Behalve een schat aan ervaring heeft dit ook een aantal belangrijke lessen opgeleverd over het optreden met Apaches in een *peace-keeping*-operatie.

In dit artikel wordt aan de hand van de in Bosnië opgedane ervaring de mogelijke bijdrage van de Apache aan dit soort operaties nader belicht.

Wanneer men de inzet van Apaches in Bosnië gaat evalueren, dringt zich onmiddellijk de vraag op hoe effectief die inzet was. Menigeen denkt daarbij terug aan de Amerikaanse terughoudendheid bij de inzet van Apaches in Kosovo. Na lange voorbereiding in Albanië werd *Task Force Hawk* uiteindelijk immers niet ingezet bij de operaties in het kader van *Allied Force*. Dat de eenheid vervolgens een rol speelde bij de binnenkomst van KFOR vanuit Macedonië, wordt vaak over het hoofd gezien. Ook op dit moment zijn de Apaches nog steeds actief in Kosovo als vuist van een *Immediate Respons Team* (IRT) en dragen zij op die manier bij aan het stabiliseren van de situatie.

Welke bijdrage hebben de gevechtshelikopters geleverd aan het bewaren van de vrede in Bosnië-Herzegowina? En is het zinvol om de Apaches van de KLU in de toekomst opnieuw in dergelijke operaties in te zetten? Om die vragen te beantwoorden zal ik eerst de uitzending van Nederlandse Apaches naar Bosnië-Herzegowina beschrijven. Vervolgens ga ik in op de verschillen tussen taken en taakuitvoering tijdens vredebewarende operaties en conventionele gevechtsoperaties. Aan de hand van deze verschillen wordt daarna bekeken of de Apache geschikt is voor de uitvoering van taken in het kader van vredes-

* De auteur is Hoofd Operaties van het 301 Squadron op de vliegbasis Gilze-Rijen. Hij was in 1999 commandant van het vierde Apache-detachement in Bosnië.

operaties, waarbij achtereenvolgens de sterke en zwakke kanten van het wapensysteem in relatie tot die taken worden belicht.

## A OF D?

De uitzending in Bosnië is uitgevoerd met het oudere type Apache, de AH-64A, waarvan de KLU er op dit moment twaalf in gebruik heeft. De komende jaren worden deze vervangen door dertig stuks van de veel modernere AH-64D. De belangrijkste verschillen tussen AH-64A en AH-64D zijn de verbeterde navigatie- en communicatieapparatuur en de gemoderniseerde avionica. Bij dat laatste zijn alle systemen volledig geïntegreerd door middel van moderne computers en worden beeldschermen gebruikt voor het aanleveren van informatie en de bediening van de systemen.

De bewapening en sensorsystemen zijn echter grotendeels ongewijzigd, waardoor de wijze van optreden en de voor- en nadelen van de systemen nagenoeg gelijk zijn gebleven. De lessen die in Bosnië zijn geleerd met de AH-64A zijn hierdoor vrijwel volledig van toepassing op de AH-64D.

## NEDERLANDSE APACHES IN BOSNIË

Bij de KLU wordt doctrinair bezien uitgegaan van een vlucht van vier Apaches als kleinst mogelijk organiek verband. Door de beperkte capaciteit van het 301 Squadron, onder andere het gevolg van de gelijktijdige aanvang van de om-

*Onderhoudshangars op Comanche Base (Bron: R. Adang)*

scholing van personeel naar de nieuwe AH-64D, was het evenwel niet mogelijk detachementen met een organieke samenstelling naar Bosnië uit te zenden. Daarentegen werd gekozen voor het samenstellen van een aantal kleine detachementen, bestaande uit twee Apaches, vier vliegers en drie man technisch personeel. Dit was mogelijk doordat de detachementen als een module werden toegevoegd aan en onder bevel werden gesteld van een Amerikaanse Apache-eenheid op *Comanche Base* nabij Tuzla.

De aanzienlijke logistieke capaciteit van de gasteenheid stond daarbij garant voor een goede inzetbaarheid van de helikopters. Door een nagenoeg volledige integratie op operationeel gebied waren de bemanningen bovendien verzekerd van een behoorlijk aandeel in de te vliegen missies. Doordat de Nederlandse Apachevliegers deels bij US *Army* zijn opgeleid en nagenoeg dezelfde *standard operating procedures* gebruiken, verliep deze integratie zonder veel problemen.

Taken

Als onderdeel van de gasteenheid werd het Nederlandse detachement primair ingezet ter ondersteuning van *Multinational Division-North* (MND-N) in de Amerikaanse sector. Daarnaast diende de eenheid als operationele reserve voor de commandant van SFOR (COMSFOR) en was dus inzetbaar in heel Bosnië-Herzegowina. Als onderdeel van SFOR waren de taken van de Apaches afgeleid van de volgende doelstellingen:

*Het veiligstellen van de uitvoering van de vredesakkoorden van Dayton.*

*Het zonodig door afschrikking, dan wel met gebruikmaking van geweld consolideren van de vrede en veiligheid in Bosnië-Herzegowina.*

In de praktijk vertaalden deze doelstellingen zich voor de Nederlandse Apaches in een grote verscheidenheid aan missies. Voor het grootste deel bestonden deze uit het beveiligen van operaties van SFOR-eenheden op de grond (zoals huiszoekingen of het controleren van demonstraties), het inspecteren van wapenopslagplaatsen en het uitvoeren van colonnebegeleiding.

Verder werden de Apaches veelvuldig ingezet voor het escorteren van luchttransporten en het uitvoeren van diverse soorten verkenningen. Deze taken sloten voor een groot deel aan bij de bestaande hoofdtaken van de Nederlandse Apaches; te weten, aanvallen, beveiligen en verkennen.

Daarnaast werd het takenpakket uitgebreid door de toevoeging van een nieuwe taak, die wordt aangeduid met de term *aerial presence*. Dit betekent zoveel als het stabiliseren van mogelijke conflicthaarden door zichtbaar aanwezig te zijn. Anders dan de overige taken kan dit zowel het directe doel van een missie zijn als een bijkomend effect van de uitvoering van andere missies, inclusief trainingsvluchten.

*...moeilijk begaanbaar terrein... (Bron: R. Adang)*

## Terrein en weer

De terreinomstandigheden in het inzetgebied varieerden sterk. Terwijl in het zuidwesten de Dinarische Alpen domineren met toppen tot boven de 2000 meter, is het noordoosten vooral heuvelachtig met enkele brede dalen. In het uiterste noordoosten ligt een laagvlakte waarin de rivieren de Sava en de Drina de grenzen met respectievelijk Kroatië en Servië vormen. Afgezien van het enige grote bevolkingscentrum, Sarajevo, is Bosnië-Herzegowina dunbevolkt. In het moeilijk begaanbare terrein liggen talloze kleine oorden die onderling door smalle wegen zijn verbonden en zijn er slechts enkele grote doorvoerroutes.

Dit bemoeilijkt de controle van het gebied en biedt gelegenheid voor clandestiene transporten van personeel, wapens en brandstof. Bovendien zijn de doorvoerroutes, die vooral in de dalen liggen, gemakkelijke doelwitten voor hinderlagen. Aan de andere kant schept het reliëf een tactisch voordeel voor helikopterbemanningen, doordat er meestal voldoende mogelijkheden zijn om objecten gedekt te naderen.

Behalve voor dekkingsmogelijkheden zorgt het terrein ook voor sterk wisselende weersomstandigheden. Alhoewel Bosnië een typisch landklimaat heeft, met strenge winters en warme zomers, brengt de aanvoer van vochtige Middellandse-Zeelucht geregeld neerslag en laaghangende bewolking met zich mee. De combinatie van terrein en weer zorgt voor een omgeving die de nodige problemen met zich meebrengt.

## Dreiging

Sinds de implementatie van de akkoorden van Dayton is het gemiddelde dreigingsniveau in Bosnië relatief laag. De meeste geweldplegingen doen zich voor tussen de verschillende bevolkingsgroepen en in het criminele circuit. Agressie tegen SFOR-troepen is hoofdzakelijk afkomstig van groepen oud-strijders die zich niet of slechts met grote tegenzin neerleggen bij de grenzen zoals die in 1995 zijn vastgesteld. Voor helikopterbemanningen vertaalt deze drei-

ging zich in mogelijke beschietingen met klein-kaliberwapens (vooral AK-47 en jachtgeweren) en eventueel oudere types schoudergevuurde luchtverdedigingssystemen, zoals de SA-7.

Tijdens de NAVO-acties boven Joegoslavië in het kader van *Allied Force* werd bovendien rekening gehouden met een toegenomen dreiging van modernere luchtverdedigingssystemen, vooral vanaf Servisch grondgebied. De Servische luchtverdediging bestreek een belangrijk deel van de laagvlakte in het noordoosten en legde daarmee enkele beperkingen op aan de vrijheid van handelen van SFOR, bij de uitvoering van vliegoperaties rond Bosnische steden aan de Servische grens.

### Eigen troepen

Ten tijde van de uitzending van de Nederlandse Apache-detachementen bestond SFOR uit zo'n 30.000 militairen. Ogenschijnlijk een formidabele troepenmacht, maar verspreid over een groot deel van Bosnië-Herzegowina is het aantal relatief gering. Dit betekent dat een beperkte hoeveelheid middelen beschikbaar is om de situatie in een groot gebied te controleren. Aan de ene kant brengt dit risico's met zich mee voor de voornamelijk uit gemechaniseerde infanterie bestaande grondtroepen, die in kleine groepen en vaak lichtbewapend op aanzienlijke afstand van het basiskamp moeten opereren. Daardoor kunnen zij in het geval van een onverwachte escalatie niet altijd op snelle ondersteuning over de grond rekenen.

Aan de andere kant beperkt dit het overzicht van SFOR over de situatie en de mogelijkheden om eventuele clandestiene activiteiten te ontdekken. De beschikbaarheid van zowel gevechts- als transporthelikopters is in dergelijke omstandigheden essentieel om de eenheden op de grond voldoende bescherming en ondersteuning te kunnen bieden en de 'informatiedichtheid' te vergroten.

## PEACEKEEPING VERSUS CONVENTIONELE OPERATIES

### Verschillen

Uit verschillende recente operaties blijkt dat veel vredesoperaties, zeker waar het vredebewarende operaties betreft, veel grilliger van aard zijn dan conventionele oorlogen. De taken die worden uitgevoerd hebben daarbij vaak meer een politioneel dan een militair karakter. Vanzelfsprekend heeft dit gevolgen voor de manier waarop wapensystemen worden ingezet en de tactieken die daarbij worden gebruikt.

De missies die de Apaches in Bosnië uitvoerden, vielen voor het grootste deel binnen de definities van de primaire taken 'beveiligen' en 'verkennen'. Desondanks bleken de bestaande operationele concepten niet naadloos aan te sluiten

op de specifieke omstandigheden tijdens een vredesoperatie en verschilde de wijze van uitvoering aanzienlijk van de tactieken die worden gebruikt bij gevechtsoperaties.

In deze paragraaf worden de verschillen nader belicht. Daarbij dient te worden opgemerkt dat gedurende de uitzending van de Nederlandse Apache-detachementen, het optreden van SFOR een zuivere *peacekeeping*-operatie is geweest. In een *peace-enforcing*-scenario zijn er op tactisch niveau waarschijnlijk veel minder verschillen met het optreden in een oorlog in de traditionele betekenis van het woord. Gezien de aard van de in Bosnië opgedane ervaring gaat dit artikel dan ook vooral in op de inzet van Apaches in vredebewarende operaties.

'Contingency planning'
Het belangrijkste verschil met conventionele gevechtsoperaties wordt veroorzaakt door de aard van de dreiging. Alhoewel het gemiddelde dreigingsniveau aanzienlijk lager is dan bijvoorbeeld tijdens de Golfoorlog, bestaat er bij een vredebewarende operatie veel meer onzekerheid over die dreiging. In tegenstelling tot de meeste gewapende conflicten zijn de aard, samenstelling en doelstellingen van een tegenstander veelal niet duidelijk.

Ook de mogelijke reacties op een bepaalde wijze van optreden zijn veel minder voorspelbaar. Dit betekent dat in planning en uitvoering met een groot aantal eventualiteiten (*contingencies*) rekening moet worden gehouden en dat standaardoplossingen bijna nooit kunnen worden toegepast. De complexiteit die ontstaat door het ontbreken van een duidelijke dreiging kan worden geschetst aan de hand van een missie in de nabijheid van de Servische grens, die werd voorbereid ten tijde van operatie *Allied Force*. Het doel van de missie was het ondersteunen van een grondoperatie waarbij een aantal huizen zou worden doorzocht. Complicerende factoren bij de planning waren de nabijheid van een Bosnisch-Servische stad, enkele Bosnisch-Servische wapenopslagplaatsen en de Servische grens. In de planning werden de volgende mogelijke reacties op de operatie geïdentificeerd:

- De lokale bevolking is coöperatief en verzet zich niet.
- De lokale bevolking verzet zich zonder gebruik van geweld.
- De lokale bevolking verzet zich gewapenderhand.
- De lokale bevolking verzet zich gewapenderhand en krijgt daarbij steun uit de naburige stad.
- De lokale bevolking verzet zich en krijgt steun van het Bosnisch-Servische leger dat gebruik maakt van materieel uit de wapenopslagplaatsen (tanks en artillerie).
- Het nabije Servische leger ziet de opmars van SFOR-troepen als het begin van een NAVO-grondaanval op Servië en steekt de grens over.

Afgezien van het feit dat men op alle mogelijke reacties voorbereid diende te zijn, moest men er in dit geval rekening mee houden dat een te grootschalige inzet mogelijk provocerend zou werken en juist die reactie uit zou lokken die men trachtte te voorkomen. Uiteindelijk werd ervoor gekozen de Apaches initieel gedekt een verkenning uit te laten voeren, om ze daarna als afschrikking gedurende de grondoperatie goed zichtbare posities in te laten nemen. In het geval van een eventuele opmars vanuit de wapenopslagplaatsen of een reactie vanuit Servische zijde, zouden ze van daaruit gedekt naar gevechtsopstellingen verplaatsen.

Dit voorbeeld illustreert de onzekerheid die er kan bestaan over de dreiging waarmee men tijdens de uitvoering van een missie kan worden geconfronteerd. Aan de andere kant dient te worden opgemerkt dat die dreiging in Bosnië aan weinig veranderingen onderhevig was. Alhoewel de perceptie van de dreiging van dag tot dag verschilde, was de tactische situatie in praktijk vrijwel statisch. Dit had tot gevolg dat, ondanks de grote complexiteit, de voorbereidingstijd voor de meeste missies kon worden beperkt omdat een aanzienlijk deel van de planning van tevoren kon plaatsvinden; uitzonderingen zoals de hiervoor beschreven missie daargelaten. Mede hierdoor konden de Apaches uitstekend worden gebruikt als *Quick Reaction Force* (QRF), die bestond uit twee Apaches die 24 uur per dag binnen één uur na alarmering in de lucht moesten kunnen zijn. Door zijn snelheid, bereik en relatieve onafhankelijkheid van het terrein, kon de Apache op deze manier boven heel Bosnië in korte tijd aanwezig zijn om bescherming te bieden c.q. om verder escaleren te voorkomen.

### Vlieghoogte

Afgezien van een onzekere vijandsituatie waren twee dreigingen wél bekend. In Bosnië worden de voornaamste gevaren voor helikopterbemanningen gevormd door hoogspanningsleidingen en incidenteel gericht vuur met handvuurwapens. De beste verdediging tegen beide dreigingen is het vergroten van de vlieghoogte.

Een andere reden voor het vliegen op grotere hoogte is het verhogen van de zichtbaarheid in het kader van *aerial presence*. In plaats van laag tussen de bomen werden de meeste vluchten in Bosnië dan ook op een hoogte van honderd meter of meer uitgevoerd. Dit vergde een aanzienlijke omschakeling van de Apachevliegers, voor wie het voorkómen van waarneming door gedekt te blijven normaal gesproken één van de belangrijkste succesfactoren voor een missie is.

### Informatiebehoefte

De uitvoering van missies wordt ook beïnvloed door het soort informatie dat tijdens een vlucht moet worden verkregen. Bij gevechtsoperaties bestaat vooral behoefte aan informatie over de samenstelling van vijandelijke eenheden,


*Het 30-millimeter snelvuurkanon in gebruik op Glamoc-range in centraal-Bosnië (Bron: Archief 301 Squadron)*

type voertuigen en de aard van het materieel. In Bosnië waren de verkenningsmissies vooral gericht op het verkrijgen van informatie op basis waarvan kon worden vastgesteld of de bestanden werden nageleefd.

Om dit mogelijk te maken bestond onder meer behoefte aan gedetailleerde informatie over activiteiten van personen en eenheden. Daarbij moet worden gedacht aan zaken als merk en type van een personenauto, kenteken, uiterlijke kenmerken van personen en type handvuurwapen. Dit stelt hoge eisen aan de sensorsystemen en de manier waarop deze worden gebruikt. De Apaches bleken bij uitstek geschikt om deze taak uit te voeren. De sensoren van de Apache stellen de bemanning in staat verdachte activiteiten zonodig van grote afstand te observeren. Bovendien kunnen de beelden worden opgenomen op video voor evaluatie door *intell*-specialisten na de vlucht.

**'Rules of Engagement'**

In Bosnië bestond de standaardwapenlast uit twee tot acht Hellfire-antitankraketten en tussen de driehonderd en zevenhonderd 30-millimeter granaten. Beide wapensystemen zijn uiterst precies en effectief tegen een grote variatie aan doelen. In tegenstelling tot conventionele gevechtsoperaties was het uitschakelen van vijandelijke doelen in Bosnië echter niet hun primaire functie. Daarentegen dienden de wapensystemen om dreiging uit te oefenen en om de, vaak lichtbewapende, grondtroepen te ondersteunen, mochten zij de situatie niet op eigen kracht in de hand kunnen houden.

Voor beide taken is escalatiedominantie een vereiste en ligt de inzet van zware wapens voor de hand. Deze vuurkracht kan echter, zoals in Bosnië is gebleken, ook een nadeel zijn. De *Rules of Engagement* (ROE) voor SFOR staan het gebruik van geweld toe wanneer de missie dat vereist. Daarnaast mag ook geweld worden aangewend voor zelfverdediging of de verdediging van andere SFOR-militairen of personen wier leven direct wordt bedreigd door gewelddadige acties. In alle gevallen dient het gebruikte geweld proportioneel te zijn, dat wil zeggen: in verhouding met het doel van de missie of met de dreiging.

Het gebruik van disproportioneel geweld werkt escalerend en is daarmee strijdig met de doelstellingen van SFOR. Dit kan echter een dilemma opleveren voor de Apachebemanning, voor wie het 30-millimeter snelvuurkanon het lichtste wapen is waarover men beschikt. Ondanks de grote nauwkeurigheid van dit systeem en afgezien van het feit dat mogelijk kan worden volstaan met het afgeven van waarschuwingsschoten, kan het gebruik ervan uit zelfverdediging in de verkeerde omstandigheden verstrekkende gevolgen hebben voor de stabiliteit in Bosnië.

Het is dan ook van belang dat wordt voorkomen dat bemanningen in een situatie geraken waarin zij moeten kiezen tussen het wel of niet gebruiken van hun bewapening, zonder dat zij van tevoren goed over de mogelijke gevolgen van beide opties hebben nagedacht. Dit kan door vliegers al tijdens de training te confronteren met deze aspecten van vredesoperaties. Daarnaast moet het operatiebevel van een bepaalde missie duidelijke geweldsinstructies bevatten, die de bemanning in voorkomend geval assisteren bij het nemen van een beslissing.

### Missieduur

De missies in Bosnië werden vaak gekenmerkt door een langdurige inzet van kleine aantallen helikopters. Een voorbeeld daarvan vormt het controleren van demonstraties in Brçko in maart 1999. Het aanwijzen van deze Bosnisch-Servische stad als neutraal gebied lokte heftige reacties uit in de Republika Srpska en werd gevolgd door demonstraties in de stad die wekenlang aanhielden. Omdat gevreesd werd dat *hard-liners* de protesten zouden aangrijpen voor het opnemen van de wapens, werd door SFOR een cordon rond de stad gelegd en werden alle toegangswegen gecontroleerd. De Apaches werden daarbij gebruikt om de gaten tussen de verschillende checkpoints te dichten door 24 uur per dag rond de stad te patrouilleren.

Alhoewel in het algemeen maar twee tot vier Apaches gelijktijdig in de lucht waren, was een groot deel van de achttien helikopters en ruim veertig vliegers van de eenheid nodig om de operatie voort te kunnen zetten. Daarnaast was een aanzienlijke logistieke inspanning nodig om de inzetbaarheid van de Apaches op het vereiste peil te houden.

## Conclusies

De taken die de Apaches in Bosnië hebben uitgevoerd, vielen grotendeels binnen de bestaande concepten van 'beveiligen' en 'verkennen'. Anders dan bij het optreden in een gewapend conflict lag de nadruk echter op het uitoefenen van afschrikking, het verzamelen van informatie en het leveren van ondersteuning aan grondtroepen. Wanneer wordt aangenomen dat het optreden van SFOR in Bosnië in enige mate representatief is voor vredebewarende operaties in het algemeen, kan worden geconcludeerd dat het kenmerkende verschil tussen de traditionele inzet van gevechtshelikopters en die in een *peacekeeping*-operatie is dat er bij de laatste, zowel bij de planning als de uitvoering van missies, een veel grotere onzekerheid bestaat over de dreiging en het verloop van de missie.

Daarnaast moet vaak ongedekt worden geopereerd; stellen dergelijke operaties andere eisen aan de informatie die moet worden verzameld en zijn andere ROE van kracht. Deze factoren hebben aanzienlijke gevolgen voor de manier waarop de missies worden gepland en uitgevoerd. Bovendien moet rekening worden gehouden met langdurige *round-the-clock* operaties. Alhoewel de dreiging en de intensiteit van de missies gemiddeld lager zijn dan bij een inzet in een gewapend conflict, worden daardoor, ook bij kleinschalige inzet, hoge eisen gesteld aan het logistieke en operationele voortzettingsvermogen van de eenheid.

## DE AH-64: EEN BREED INZETBAAR PLATFORM

De geschiktheid van de AH-64 Apache voor uitvoering van *peacekeeping*-operaties is verre van vanzelfsprekend. De helikopter is in het begin van de jaren zeventig ontworpen om in een grootschalig conflict, in zo kort mogelijke tijd en met zo weinig mogelijk verliezen, zoveel mogelijk vijandelijke tanks en pantservoertuigen uit te schakelen.

Hiervoor werd de helikopter uitgerust met systemen die het in staat stelden om de vijand 's nachts op zeer lage hoogte te naderen, om deze vervolgens onzichtbaar, vanaf kilometers afstand met precisiewapens aan te vallen.

Alhoewel tijdens de Golfoorlog is bewezen dat het deze taak met grote effectiviteit kan uitvoeren, is de waarde van deze capaciteiten bij de uitvoering van politietaken, zoals *aerial presence*, niet direct duidelijk. Zoals uit het voorgaande is gebleken, zit het verschil tussen de inzet van Apaches in een conventionele oorlog en in *peacekeeping*-operaties niet zozeer in de taken die moeten worden uitgevoerd, maar in het doel van die taken en de gevolgen die dit heeft voor de wijze van uitvoering.

Dit stelt andere eisen aan de helikopter en zijn uitrusting. De vraag is dan ook gerechtvaardigd of de Apache geschikt is voor de uitvoering van deze

*De geschiktheid voor vredesoperaties is niet vanzelfsprekend (Bron: R. Adang)*

taken en zo ja, wat de sterke en zwakke kanten van het systeem zijn in relatie tot de gewijzigde uitvoering. In de volgende paragrafen wordt nader op deze vragen ingegaan.

## GESCHIKTHEID

De afschrikwekkende werking van de Apache berust voor een groot deel op de kracht van het aanzienlijke wapenarsenaal dat hij met zich mee kan dragen. De gevechtshelikopter beschikt in zijn huidige vorm over drie wapensystemen. Het hoofdwapensysteem is de AGM-114K 'Hellfire' lasergeleide antitankraket, waarvan er maximaal zestien onder de vleugels kunnen worden meegevoerd. Deze raketten worden naar het doel geleid door dit met de eigen laser of een externe laser aan te stralen. Deze manier van geleiding geeft het wapen een hoge trefkans.

Een ander voordeel is het bereik van maximaal acht kilometer. Behalve Hellfires kunnen onder de vleugels ook tot 76 ongeleide raketten worden meegevoerd. De raketten, die een bereik van ruim zeven kilometer hebben, kunnen worden uitgerust met verschillende koppen waaronder antitank, rook en *flare*. Dit systeem is primair bedoeld om door het gelijktijdig afschieten van meerdere raketten in één keer een gebied van enkele duizenden vierkante meters aan te vallen en het heeft dan ook een beperkte precisie. Door de grote kans op *collateral damage* die dit met zich meebrengt is dit wapensysteem dan ook

ongeschikt voor *peacekeeping*-operaties. Desondanks werden ze in Bosnië achter de hand gehouden voor het geval de situatie op grote schaal zou escaleren.

Het derde wapensysteem is het 30-millimeter snelvuurkanon, dat zich onder de neus bevindt. Dit kanon is draaibaar opgehangen en door zijn grote nauwkeurigheid zeer effectief tegen ongepantserde en lichtgepantserde doelen tot een afstand van ongeveer drie kilometer. In een inwendig magazijn kunnen maximaal 1200 patronen worden meegevoerd, die worden verschoten met een snelheid van ruim tien per seconde.

De formidabele vuurkracht van de Apache, is een groot voordeel tijdens de uitvoering van *peacekeeping*-operaties. In het algemeen is de dreiging die ervan uitgaat voldoende om escalatie te voorkomen. Mocht een situatie desondanks uit de hand lopen dan zijn de Apaches in staat om aan grondtroepen, die vooral uit gemechaniseerde infanterie bestaan, de noodzakelijke ondersteuning te leveren.

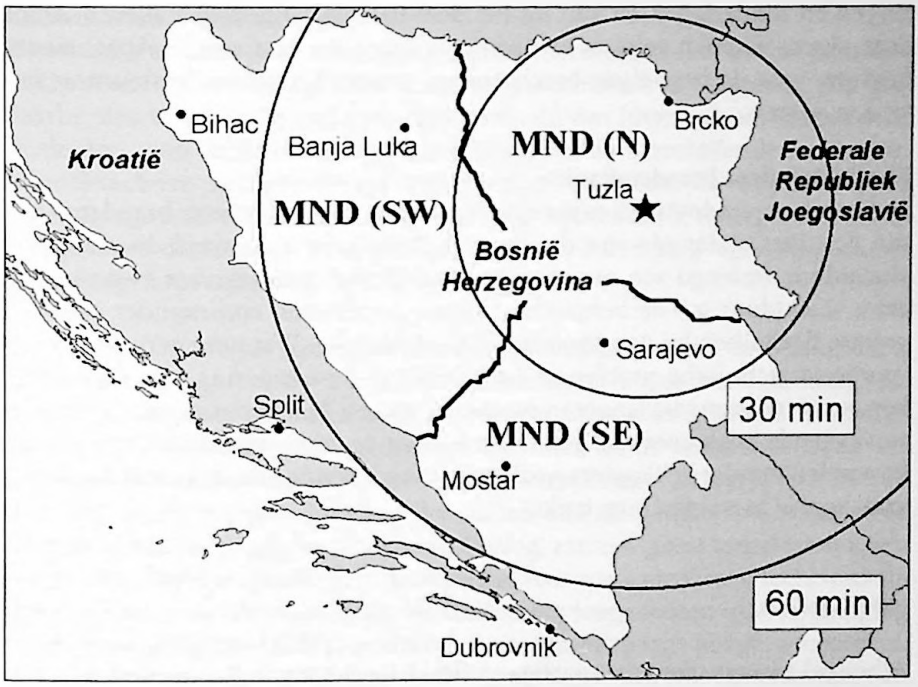
## STERKE KANTEN

### Sensoren

De effectiviteit van zijn wapensystemen is niet de enige reden waarom de Apache geschikt is voor het opereren in een vredesoperatie. Zoals gezegd vormt het uitoefenen van afschrikking maar een deel van het takenpakket. Daarnaast worden verkenningstaken uitgevoerd, waaronder het inspecteren van wapenopslagplaatsen en beveiligingstaken, zoals colonnebegeleiding. Deze zijn meer afhankelijk van het vermogen om zowel bij dag als nacht activiteiten te observeren en te rapporteren. Hiervoor beschikt de Apache over verschillende sensorsystemen. Deze zijn onderverdeeld in twee delen: de *Pilot Night Vision Sensor* (PNVS) en de *Target Acquisition Designation Sight* (TADS). De PNVS bestaat uit een infraroodcamera (*Forward Looking InfraRed* – FLIR) en is bedoeld om de vlieger in de achterste cockpit in staat te stellen 's nachts op lage hoogte te vliegen. De TADS wordt primair door de voorste vlieger gebruikt om zowel overdag als 's nachts doelen op te sporen en aan te stralen. Daartoe is de TADS samengesteld uit een FLIR, een daglichtcamera (*Daylight TV* - DTV), een telescoop (*Direct View Optics* – DVO), een laserafstandmeter/doelaanduider (*Laser Range Finder/ Designator* – LRFD) en een laserzoeker (*Laser Spot Tracker* – LST). De beelden van de FLIR en de DTV kunnen worden opgenomen op video voor analyse na de vlucht.

### Snelheid en bereik

De voordelen die de Apache biedt ten aanzien van vuurkracht en sensorsystemen worden verveelvoudigd door zijn snelheid en bereik. Anders dan grondgebonden wapen- en sensorplatforms kan de Apache zich met snelheden tot




*Indicatie van de benodigde vliegtijd vanaf Comanche Base*

ver boven de 200 kilometer per uur vrijwel ongehinderd door ieder terrein verplaatsen. Hierdoor kan in korte tijd ondersteuning c.q. bescherming worden geleverd aan operaties van eigen troepen verspreid over een groot gebied. Vanuit *Comanche Base* kon bijna ieder punt in MND(N) binnen dertig minuten worden bereikt en in minder dan een uur was vrijwel geheel Bosnië-Herzegowina bereikbaar.

De voordelen van snelheid en bereik komen ook van pas bij het controleren van wapenopslagplaatsen, die vaak tientallen kilometers van elkaar verwijderd liggen. Door zijn verplaatsingssnelheid kan de Apache in korte tijd een groot aantal van deze objecten bezoeken. Doordat het doel daarbij in het algemeen niet dichter dan ongeveer een kilometer hoeft te worden genaderd[1] en de Apache ongevoelig is voor landmijnen (zolang hij vliegt), loopt de bemanning bovendien aanzienlijk minder risico dan personeel in voertuigen.

Bovendien is de reactietijd erg kort,[2] is hij niet gevoelig voor wegversper-

1 De FLIR kan tot 40 maal vergroten en de DTV zelfs tot 127 maal.

2 Zonder voorwaarschuwing duurt het maximaal anderhalf uur om op een willekeurige locatie in het Amerikaanse divisievak in Bosnië ondersteuning van Apaches te krijgen. Wanneer inzet wordt verwacht, kan dit teruglopen tot ongeveer dertig minuten. Wanneer er al Apaches in de lucht zijn is, afhankelijk van de positie, een (veel) kortere tijd mogelijk.

ringen en hinderlagen en kan hij het doel meestal ongezien naderen. Door deze eigenschappen volstaat in Bosnië de inzet van een enkele Apache-eenheid om voor de benodigde bescherming, informatie en ondersteuning van SFOR te zorgen.

Flexibiliteit door brandstoftanks
In Bosnië waren de Apaches permanent voorzien van een extra brandstoftank van 870 liter onder één van de vleugels. Door deze tank werd de maximale vluchtduur verlengd van ongeveer tweeënhalf uur tot ongeveer vier uur. De extra vluchtduur gaf de bemanning en de *air mission commander* een veel grotere flexibiliteit bij de uitvoering van een missie. Wanneer een toestel bijvoorbeeld technische problemen kreeg tijdens de uitvoering van de missie, kon een ander zonodig langer in positie blijven en de taken overnemen tot een vervangende helikopter was gearriveerd. Door de verlengde vluchtduur waren bovendien minder helikopters nodig voor langdurende missies, omdat minder vaak hoefde te worden bijgetankt.

## BEPERKINGEN

Alhoewel zijn sensoren de Apache een flinke toegevoegde waarde geven in een vredesoperatie, heeft het huidige systeem ook enkele beperkingen. De belangrijkste daarvan is de kwaliteit van de FLIR. Ongeveer de helft van alle missies wordt bij nacht uitgevoerd. Daarbij maakt de bemanning gebruik van FLIR om op lage hoogte te vliegen en doelen op te sporen. Door de beperkte beeldkwaliteit van de huidige FLIR zijn obstakels en andere luchtvaartuigen minder goed zichtbaar en moeten hoogte en snelheid soms worden aangepast om de vliegveiligheid niet in gevaar te brengen. Dit kan ten koste gaan van een optimale uitvoering van de missie.

Ook het opsporen en identificeren van doelen wordt bemoeilijkt door de FLIR. Overdag kan de DTV worden gebruikt voor het identificeren van doelen of het verkrijgen van gedetailleerde informatie. Bij nacht moet een doel echter vaak dicht worden genaderd voordat het kan worden geïdentificeerd, wat de kwetsbaarheid vergroot. Daarnaast is het bij nacht – door de beperkte resolutie van de FLIR – vaak niet mogelijk om alle noodzakelijke detailinformatie te leveren.

De huidige FLIR-apparatuur is ontwikkeld in de jaren zeventig. Sindsdien zijn er systemen op de markt gekomen die kleiner en lichter zijn, en een aanzienlijk betere beeldkwaliteit geven. Alhoewel US Army momenteel werkt aan de integratie van dergelijke systemen in zijn Apaches, is deze aanpassing op dit moment nog niet beschikbaar.

### Zelfbeschermingsmiddelen

De Apache is uitgerust met enkele zelfbeschermingsmiddelen die zijn ontwikkeld om de overlevingskansen op het gevechtsveld te vergroten. Het gaat daarbij om een infraroodstoorzender, bedoeld om hittezoekende raketten te misleiden, een radarwaarschuwingsontvanger, die verschillende radarsystemen detecteert en identificeert en een radarstoorzender die bepaalde typen doelvolgingsradars kan misleiden. Verder kunnen *chaff*- of *flare*-patronen worden geladen die kunnen worden afgevuurd als verdediging tegen respectievelijk radargeleide of hittezoekende raketten.

De huidige middelen zijn ontwikkeld als verdediging tegen de belangrijkste luchtverdedigingssystemen van het Warschaupact uit de jaren zeventig, die nog steeds in grote aantallen over de hele wereld worden gebruikt. Sindsdien zijn er echter, zowel in het voormalige Oostblok als in westerse landen, veel systemen ontwikkeld die in meer of mindere mate ongevoelig zijn voor de huidige zelfbeschermingsmiddelen. Bovendien zijn dergelijke systemen, mede als gevolg van het einde van de Koude Oorlog, aan een groot aantal landen verkocht. De kwetsbaarheid van de Apache voor aanvallen met luchtverdedigingssystemen is hierdoor sinds de Golfoorlog toegenomen. Als verdediging tegen deze dreiging wordt bij voorkeur 's nachts en op lage hoogte geopereerd. Duisternis vormt een effectieve verdediging tegen infraroodgeleide raketten maar heeft weinig invloed op de meeste radargeleide systemen. Bovendien presteren moderne systemen steeds beter tegen laagvliegende doelen.

Voor een goede bescherming zijn dan ook nieuwe zelfbeschermingsmiddelen nodig, zoals ook bij de verwerving van de AH-64D door Nederland is voorzien. Deze zijn weliswaar in ontwikkeling, maar het zal nog enige tijd duren voordat daarover kan worden beschikt. Dat betekent echter niet dat de Apaches tot dat moment niet voor offensieve acties kunnen worden ingezet. Dit is in de afgelopen jaren veelvuldig bewezen door de inzet van Israëlische Apaches boven Libanon onder dreiging van diverse radar- en infraroodgeleide luchtverdedigingssystemen.

Aan de inzet van Apaches zijn net als bij ieder ander wapensysteem risico's verbonden en deze risico's zullen net als bij ieder wapensysteem van geval tot geval moeten worden afgewogen. Het verbeteren van de zelfbeschermingsmiddelen dient uitsluitend om deze risico's verder te beperken en daarmee de kans op een succesvolle inzet te vergroten.

De beperkte capaciteiten van de zelfbeschermingsmiddelen kunnen gedeeltelijk worden ondervangen door de *Longbow Fire Control Radar* (FCR), waarvan Nederland er conform de laatste Defensienota zestien moet gaan aanschaffen. Dit radarsysteem beschikt over een *Radio Frequency Interferometer* (RFI) die vijandelijke luchtverdedigingsradars zeer nauwkeurig kan detecteren en identificeren. Na detectie kan met behulp van de FCR de exacte locatie van het sys-

teem worden bepaald, waarna een radargeleide Hellfire-raket kan worden gebruikt om het doel uit te schakelen. Dit zorgt voor een aanzienlijke afname van de kwetsbaarheid van de Apache voor radargeleide luchtverdedigingssystemen en voor infraroodgeleide luchtverdedigingssystemen, die van een radar gebruikmaken voor voorwaarschuwing en initiële doelopsporing.

Bovendien geeft de FCR de Apachebemanning het vermogen om ook onder slechte weersomstandigheden doelen op te sporen en informatie te verzamelen. Daarmee wordt de inzet van Apaches ter ondersteuning van vredesoperaties minder afhankelijk van weersomstandigheden en kan bescherming *near all-weather* worden geleverd.

Het weer

Een nadeel van de Apache ten opzichte van grondgebonden systemen is dat hij in grotere mate afhankelijk is van het weer. In vrijwel ieder theater kunnen er weersomstandigheden voorkomen die de inzet van Apaches niet zinvol c.q. onmogelijk maken. Dit betekent dat operaties van grondtroepen die voor hun ondersteuning afhankelijk zijn van Apaches, onder deze omstandigheden niet kunnen worden uitgevoerd dan wel met grotere risico's gepaard gaan. Daar staat tegenover dat de weerslimieten voor de inzet van Apaches veel lager zijn dan bijvoorbeeld die voor de inzet van jachtbommenwerpers of verkenningsvliegtuigen.

Kwetsbaarheid brandstoftanks

Een nadeel van de externe brandstoftanks is dat ze niet *self sealing* zijn en daardoor minder geschikt voor tactische operaties. Vanwege de duidelijke voordelen van een grotere brandstofvoorraad wordt daarom gezocht naar mogelijkheden om de interne brandstofcapaciteit te vergroten of de kwaliteit van de uitwendige tanks te verbeteren.

'Force multiplier' met ruimte voor verbetering

De Apache beschikt over een aanzienlijk wapenarsenaal waarmee hij uitstekend kan voorzien in de afschrikking en vuurkracht die nodig zijn tijdens een vredesmissie. Bovendien maken de verschillende sensoren het toestel geschikt voor het verzamelen van de benodigde informatie en het controleren van bestanden, zowel overdag als 's nachts.

Deze eigenschappen in combinatie met zijn snelheid en bereik maken van het toestel een *force multiplier* die in korte tijd in een groot gebied kan worden ingezet. Alhoewel het systeem op dit moment nog enkele beperkingen kent, zullen diverse aanpassingen er in de nabije toekomst naar verwachting voor gaan zorgen dat zijn capaciteiten nog verder worden uitgebouwd. De belangrijkste daarvan zijn een verbeterde FLIR, de toevoeging van het Longbow-systeem en modernere zelfbeschermingsmiddelen.

## AFSCHRIKKING

Het VN-optreden in Bosnië in de eerste helft van de jaren negentig heeft op harde maar duidelijke wijze aangetoond dat in een *peacekeeping*-operatie escalatie het beste kan worden voorkomen door afschrikking en, indien dit niet lukt, het stoppen van de escalatie door gebruikmaking van geweld. Zolang het laatste niet nodig is vormt afschrikking het beste wapen. Voor een goede afschrikking dient aan drie voorwaarden te worden voldaan.

In de eerste plaats dient men over het vermogen te beschikken om bij escalatie naar hogere geweldsniveaus te blijven domineren (escalatiedominantie). Ten tweede dient dit vermogen geloofwaardig te zijn, dat wil zeggen, ook over de eventuele daadwerkelijke inzet mag geen twijfel bestaan. In de laatste plaats dient men aan de potentiële tegenstander duidelijk te maken dat men over de capaciteit en de wil beschikt om hem onder alle omstandigheden op de knieën te dwingen.

**Capability**

**Credibility**

**Communication**

*De drie C's van een geloofwaardige afschrikking*

De kracht van de Apache is dat hij deze drie elementen van afschrikking in zich verenigt. Niet alleen beschikt de Apache over de capaciteit (*capability*) om in korte tijd in een groot gebied, en met aanzienlijke precisie, een enorme vuurkracht uit te brengen; dit vermogen is dankzij de Golfoorlog ook voldoende geloofwaardig (*credibility*) en het zichtbaar rondvliegen met de helikopter volstaat – uitgaande van een helder mandaat en duidelijke ROE – om deze boodschap over te brengen (*communication*). Deze combinatie van eigenschappen maakt de Apache uitermate geschikt om in de behoefte aan afschrikking te voorzien. Het vermogen om in zeer korte tijd om te schakelen van het laagste naar het hoogste deel van het geweldsspectrum, gecombineerd met de effectiviteit van zijn wapensystemen, voorziet daarbij in de benodigde escalatiedominantie, die dankzij de snelheid en bereik van het systeem in korte tijd over een groot gebied kan worden geprojecteerd.

Daarnaast stellen zijn sensorsystemen hem in staat om niet alleen passief, door het uitoefenen van een dreiging, maar ook actief, door het verzamelen

van inlichtingen, aan het handhaven van de vrede bij te dragen. De conclusie is dan ook gerechtvaardigd dat de aanwezigheid van Apaches in Bosnië heeft bijgedragen aan het succes van het optreden van SFOR.

### Tot slot

De inzet van Nederlandse Apaches in Bosnië was zowel in tijd als omvang relatief gering. Desondanks is deze inzet zinvol geweest. Niet alleen omdat de detachementen een bijdrage hebben geleverd aan de ondersteuning van de operaties van SFOR, maar ook omdat het de KLU in staat heeft gesteld ervaring op te doen met de inzet van haar Apaches in het algemeen en die in *peacekeeping*-operaties in het bijzonder. Gezien zijn geschiktheid voor de ondersteuning van dergelijke operaties, zal deze ervaring in de toekomst goud waard blijken te zijn.

# De veteranen kunnen komen

*Redactie Militaire Spectator*

In de nacht van 9 op 10 mei 1940 verliet de Opperbevelhebber van Land- en Zeemacht, generaal H.G. Winkelman, zelfverzekerd zijn hoofdkwartier aan het Lange Voorhout 7 te Den Haag. Tegen het hoofd van de Afdeling Inlichtingendienst Buitenland sprak hij de historische woorden: *'Nu kunnen de heeren komen, wij hebben alles eraan gedaan wat wij kunnen. Ik ga nu naar huis een paar uren slaap pakken'*. Nog geen vier uur later zetten de eerste Duitse troepen voet op Nederlands grondgebied. De krijgsmacht verkeerde na ruim honderd jaar van vrede – wanneer we althans de pacificatie van de Indische archipel buiten beschouwing laten – weer in oorlog; een oorlog die diepe sporen in de Nederlands (-Indische) samenleving heeft achtergelaten en veel militairen voor het leven heeft getekend.

Op 10 mei 2000, precies zestig jaar na het voor ons uitbreken van de Tweede Wereldoorlog, opende minister-president Wim Kok het Veteraneninstituut te Doorn. De opening van het Veteraneninstituut bekroonde een opmerkelijk emancipatieproces van Nederlandse militairen en gemilitariseerde burgers die in opdracht van een democratisch gekozen regering het Koninkrijk der Nederlanden onder oorlogs- of vergelijkbare omstandigheden hebben gediend. Met het Veteraneninstituut krijgen de Nederlandse veteranen (en hun naaste familieleden) eindelijk de beschikking over één loket, waartoe zij zich kunnen wenden met vragen, wensen of noden. Het instituut doorbreekt daarmee de hokjesgeest en kan aldus voor individuele veteranen ook de toegang tot voorzieningen vergemakkelijken.

Dat de minister-president het Veteraneninstituut opende, bevestigde nogmaals dat de Nederlandse overheid zich verantwoordelijk voelt voor het lot van ingezette militairen, ook vele jaren na afloop van die inzet. De betrokkenheid van politici bij het lot van veteranen is – en hetzelfde kan worden geconstateerd voor burgerslachtoffers van oorlogsgeweld – niet uit de lucht komen vallen. Er is – mede als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen – sprake van voortschrijdend inzicht. Dat de overheid een speciale verantwoordelijkheid heeft voor veteranen, staat thans (gelukkig) niet meer ter discussie.

De *Militaire Spectator*, het oudste vaktijdschrift in Nederland, besteedt van oudsher veel aandacht aan de professionele analyse van daadwerkelijk militair optreden. Zo verschenen – om een voorbeeld te noemen – al vrij snel na Winkelmans capitulatie verslagen over de strijd in de Meidagen. Daarnaast is altijd ruimschoots aandacht geschonken aan de strijd tegen Japan, de militaire wor-

steling met de Indonesische nationalisten of de inzet in Korea. De laatste jaren vullen bovendien artikelen over vredesoperaties regelmatig de kolommen. Een vluchtige analyse leert dat ook in ons blad de aandacht voor de factor mens bij voorbereiding op, tijdens en na afloop van een uitzending aanzienlijk is toegenomen. De *Militaire Spectator* weerspiegelt in dit opzicht een tendens in het denken.

De redactie heeft gemeend als hommage aan die honderdduizenden oudcollega's die sinds mei 1940 onder oorlogsomstandigheden hebben gediend, een themanummer over veteranen te moeten uitbrengen (MS 5/2000 red.). In tegenstelling tot eerdere herdenkingsnummers staan daarin niet de gevechtshandelingen centraal, maar de ontwikkeling in het (denken over) veteranenbeleid. Diverse aspecten van zorg en erkenning passeren de revue, een aantal belangrijke spelers in het rijk geschakeerde veteranenland wordt nader geïntroduceerd en de filosofie achter het Veteraneninstituut krijgt de plaats die haar toekomt.

De redactie juicht – het moge duidelijk zijn – de komst van het nieuwe instituut toe. Dit mag evenwel geen reden zijn tot zelfgenoegzaamheid. Er is nog voldoende werk aan de winkel. De partners in Doorn moeten de samenwerking operationaliseren en doen uitgroeien tot een echt instituut. Aan het belang van de veteranen behoren – hoe lastig dit in de praktijk ook kan zijn – institutionele belangen van de afzonderlijke partners ondergeschikt te zijn. Daarnaast dient, gelet op de relatief grote inbreng van zorgverleners en hun organisatiegraad binnen en buiten de krijgsmacht, gewaakt te worden voor onnodige problematisering. Recent onderzoek toont aan dat ongeveer tachtig procent van de veteranen geen nadelige gevolgen van inzet ondergaat en weer probleemloos aansluiting in de burgermaatschappij vindt.

Veteranen (en hun familie) die in de knel zitten of komen als gevolg van uitzending, hebben uiteraard recht op hoogwaardige zorg en steun. De krijgsmacht moet bij de voorbereiding op en de begeleiding van militairen tijdens uitzending haar voordeel doen met opgedane ervaringen en nieuwe wetenschappelijke inzichten. Voor suboptimalisering dient evenwel te worden gewaakt. Maatschappelijke erkenning behoort als aandachtspunt evenveel – en ter wille van de balans wellicht: zelfs meer – aandacht te krijgen. Kleinschalige activiteiten als het onthullen van plaatselijke monumenten of het stimuleren van herinneringsliteratuur zijn uiterst waardevol voor zelfrespect en maatschappelijke waardering. Veteranen behoren trots te kunnen zijn op hun militaire verleden en de samenleving zou – idealiter – trots moeten uitstralen over haar veteranen.

Hier is duidelijke sprake van een defensiebelang. Een samenleving die oog heeft voor offers door militairen gebracht, die respect toont voor veteranen, biedt meer kans tot werving van nieuwe collega's dan een samenleving die volstrekt onverschillig staat ten aanzien van de militaire professie. Het is dan ook

teleurstellend dat de recente Defensienota nauwelijks woorden wijdt aan de veteranen. De omslag naar een krijgsmacht nieuwe stijl met meer BBT-personeel dat relatief langer gaat dienen, zou alleen al tot bespiegelingen hebben moeten leiden over de rol die vooral de BBT'ers kunnen gaan spelen in de relatie tussen samenleving en krijgsmacht. Langer dienen betekent een veel grotere kans op uitzending. De BBT'er van nu is dus – simpel gezegd – de veteraan van de toekomst.

Waar het ministerie van Defensie na de opschorting van de opkomstplicht niet in staat bleek een aansprekend reservistenbeleid te formuleren, dreigt ook op dit punt een gebrek aan creativiteit en/of daadkracht. Het ministerie zou er daarnaast goed aan doen haast te maken met de ontwikkeling van een systeem waarbij wordt vastgelegd welke militairen worden uitgezonden, voor welke duur en welke onderscheidingen worden verstrekt. Verder zou de klantvriendelijkheid van die defensiedelen waarop door veteranen vaak een beroep wordt gedaan, best eens onderzocht mogen worden. Hoe snel worden verzoeken om inzage in stamboeken, aanvragen van onderscheidingen, vragen om uitkeringen of steun afgedaan? Het Veteraneninstituut mag voor Plein 4 beslist geen alibi vormen om achterover te leunen.

Een professioneel Veteraneninstituut en de roep om maatschappelijke erkenning, vragen om een volwassen omgang met het verleden. Ook en misschien wel juist wanneer dat verleden geen aanleiding tot vreugde geeft. Het zou ons inziens de positie van de veteranen ten goede komen wanneer heel nadrukkelijk een onderscheid wordt gemaakt tussen twee soorten verantwoordelijkheid. Regering en volksvertegenwoordiging zijn verantwoordelijk voor het besluit tot inzet en dragen daardoor een zware verantwoordelijkheid voor het lot van militairen tijdens die inzet en bij terugkeer. Minister-president Kok heeft dat beginsel op 7 september 1995 te Roermond ten overstaan van duizenden Indiëveteranen duidelijk verwoord. '*Daarom wil ik er vandaag nog eens met nadruk op wijzen dat de inzet van onze krijgsmacht in het voormalig Nederlands-Indië plaatsvond in opdracht van een democratische regering, met goedkeuring van een democratisch gekozen volksvertegenwoordiging en met instemming van het grootste deel van onze toenmalige bevolking.*' De minister van Defensie draagt – evenals zijn adviseurs – een bijzondere verantwoordelijkheid. Wanneer militaire inzet niet tot het gewenste resultaat leidt, zoals in Indië of – meer recentelijk – in Srebrenica, behoort een bewindsman zijn verantwoordelijkheid te nemen en in de bres te springen voor de uitvoerders van het beleid. Indien hij dat niet geloofwaardig kan doen, rest hem slechts één optie: heengaan.

De uitgezonden militairen zijn en blijven verantwoordelijk voor de daden die ze tijdens uitzending verrichten of nalaten. Het feit dat – achteraf – de wijsheid van het politieke besluit tot inzet in twijfel wordt getrokken of zelfs breedmaatschappelijk wordt ontkend, kan en mag bovendien geen vrijbrief zijn om

strafbaar of laakbaar gedrag van individuele militairen te ontkennen of te vergoeilijken. De positie van de voormannen van de veteranenorganisaties valt in dit opzicht niet te benijden. Zij moeten emoties in de eigen achterban accommoderen, maar kunnen – willen zij geloofwaardige gesprekspartners blijven – hun ogen niet sluiten voor de excessen door sommige militairen in Indonesië gepleegd of voor laakbaar gedrag tijdens vredesoperaties.

Dat de felle reactie vanuit veteranenland op een opmerking van minister-president Kok of een vorm van excuus aan Indonesië over het gevoerde dekolonisatiebeleid niet gewenst zou zijn, is in dit opzicht niet bemoedigend. Het is een verkrampte, defensieve reactie, waarmee sommige veteranenvertegenwoordigers zich lijken af te sluiten van maatschappelijke ontwikkelingen. En dat terwijl de vurig nagestreefde maatschappelijke erkenning pas gestalte kan krijgen in een voortdurende, open dialoog met de samenleving. Wanneer men de gevangene blijft van het eigen verleden en alleen oog heeft voor het eigen beeld van het verleden, zal men slechts beperkt een bijdrage aan de realisering van de doelstellingen van het Veteraneninstituut kunnen bieden.

De redactie wenst alle veteranen geluk met deze mijlpaal.

# 'De' veteraan bestaat niet

## Veteranen en traumabehandeling

*H.H. Vogelaar, drs. J.W. Reerds en prof. dr. B.J.N. Schreuder**

### INLEIDING

Centrum '45, opgericht in 1973, is het landelijk centrum voor de behandeling van oorlogsgetroffenen en vervolgden en voor onderzoek en onderwijs op het gebied van de psychotraumatologie. In Centrum '45 worden mensen behandeld die ernstige psychische klachten ondervinden als gevolg van verzet, deportatie of opsluiting in een concentratie- of internemingskamp tijdens de Tweede Wereldoorlog. Tevens worden behandeld: burger-oorlogsgetroffenen, veteranen en partners van de genoemde groepen en de naoorlogse generatie.

Het centrum omvat een polikliniek, een dagkliniek en een kliniek in Oegstgeest. Daarnaast beschikt Centrum '45 over een klinische, dagklinische en poliklinische behandelvoorziening in Noordwijkerhout ten behoeve van getraumatiseerde vluchtelingen en asielzoekers.

Veteranen worden sinds 1991 in Centrum '45 behandeld. Aanleiding daartoe was de beleidsnota van het ministerie van Defensie in 1990: *Zorg voor veteranen in samenhang*. Hierin werden de hoofdlijnen geschetst voor het toekomstig veteranenbeleid, waarbij een belangrijke plaats werd ingeruimd voor immateriële hulpverlening. In de nota werd onder meer als uitgangspunt voor het toekomstige beleid de wens geuit om de expertise die Centrum '45 had opgebouwd bij de behandeling van verzetsdeelnemers en oorlogsgetroffenen uit de Tweede Wereldoorlog, ook toegankelijk te maken voor veteranen.

Overleg tussen het ministerie van Defensie, het toenmalig ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur en Centrum '45 leidde ertoe, dat in 1991 kon worden begonnen met de behandeling van veteranen die ernstige psychische klachten ondervonden als gevolg van hun ervaringen tijdens oorlogsomstandigheden.

---

* H.H. Vogelaar is functionaris behandelinformatie en voorlichting van Centrum '45.
Drs. J.W. Reerds is psycholoog-psychotherapeut en clustermanager van de afdeling getroffenen Tweede Wereldoorlog en veteranen van Centrum '45.
Prof. dr. B.J.N. Schreuder is psychiater en directeur van Centrum '45. Tevens is hij bijzonder hoogleraar aan de Universiteit Leiden en aan de Katholieke Universiteit Nijmegen.

Veteranen werden als behandelcategorie als volgt omschreven:

*Alle gewezen militairen met de Nederlandse nationaliteit, die het Koninkrijk hebben gediend in oorlogsomstandigheden of daarmee overeenkomende situaties, inclusief internationale vredesmissies van de Verenigde Naties.*

Sinds 1991 hebben zich ruim driehonderd veteranen aangemeld voor een behandeling (allen mannen). Veelal na verwijzing door de huisarts, de Stichting Dienstverlening Veteranen of de BNMO. Diegenen die zich tot nu toe aanmeldden hadden de volgende (gevechts)achtergrond:
75 % – voormalig Nederlands-Indië, politionele acties;
8 % – Nederland, meidagen 1940;
5 % – Nieuw Guinea;
4 % – Korea (vaak in combinatie met Nederlands-Indië);
8 % – Libanon, Cambodja en Bosnië.

De laatste jaren is een toename van aanmeldingen van jonge veteranen te constateren. Van de veteranen die zich sinds 1997 hebben aangemeld voor behandeling had veertien procent deelgenomen aan de VN-vredesmissies in Libanon, Cambodja en voormalig Joegoslavië.

Vrijwel alle veteranen die zich bij Centrum '45 aanmeldden hadden in ernstige mate last van een post-traumatische stressstoornis: herbelevingen in de vorm van nachtmerries, flash-backs, het (moeten) vermijden van situaties die angstige herinneringen aan de gevechtssituaties oproepen, slaapstoornissen, overmatig schrikachtig of alert, en lichamelijke verschijnselen als verhoogde angst en bloeddruk.

Moeilijk hanteerbare woede-uitbarstingen verstoren vooral de intieme relaties. In sommige gevallen leidt dit tot sociaal isolement. Schuld- en schaamtegevoelens en de angst niet begrepen te worden bemoeilijken het delen van de ervaringen met anderen.

Veteranen kunnen in Centrum '45 gebruik maken van alle beschikbare behandelfaciliteiten: individuele psychotherapie, groepspsychotherapie, partnerrelatie-therapie en gezinstherapie. Ook zijn er mogelijkheden voor een meer intensieve behandeling in de kliniek en biedt de dagkliniek een specifiek veteranenprogramma waarbij ook de partners en kinderen worden betrokken.

## Opzet

In dit artikel[1] wordt aan de hand van interviews met vijf behandelaren van Centrum '45 een beeld geschetst van de veteraan zoals wij deze meemaken bij aan-

1 Dit artikel kwam tot stand door middel van interviews met de volgende behandelaren van Centrum '45: M.L. Helleman, psycholoog-psychotherapeut; J. Kelders, psychomotorisch therapeut; A.A.M. Oostveen, psycholoog-psychotherapeut; B.J. Steilberg, psycholoog-psychotherapeut; D. Wepster, psycholoog-psychotherapeut.

melding en behandeling. De volgende aspecten komen daarbij aan de orde. Hoe beleefde de veteraan de oorlogssituaties waarin hij verkeerde? Welke factoren hebben dit beeld voor, tijdens en na de gevechtssituatie beïnvloed? In hoeverre hebben de terugkeer in de oude civiele situatie, latere maatschappelijke ontwikkelingen en publiciteit (de media) een rol gespeeld in zijn leven?

Voorts wordt ingegaan op de factoren die van invloed waren op het ontstaan van de psychische klachten bij veteranen en welke klachten het meest op de voorgrond treden. Tevens komen de overeenkomsten en verschillen tussen oudere en jongere veteranen aan de orde. Uiteraard wordt ook aandacht besteed aan de onderlinge betekenis van al deze facetten in relatie tot de post-traumatische klachten.

Allereerst gaan we in op het begrip post-traumatische stressstoornis (PTSS).

## POST-TRAUMATISCHE STRESSSTOORNIS

Ingrijpende schokkende ervaringen of existentiële psychotrauma's hebben een sterke invloed op het functioneren van de mens. Existentiële psychotrauma's worden onderscheiden van normale stresssituaties en *life-events*.

Als reactie op een stressvolle gebeurtenis reageert de mens over het algemeen met *mastering* en een poging een nieuwe integratie te vinden van deze gebeurtenis in zijn huidige bestaan. Stress ontstaat als het individu het gevoel ontwikkelt de situatie niet meer de baas te kunnen. Disstress kan omschreven worden als het resultaat van een niet-geslaagde wisselwerking tussen persoon en omgeving. *Coping*-gedrag wordt omschreven als een wijze van aanpassen aan relatief moeilijke omstandigheden; manieren om de spanning te verminderen en het psychisch evenwicht te herstellen.

Een existentieel psychotrauma is een toestand waarbij iemand zich in zijn existentiële bestaan bedreigd voelt, met de daarbij passende gevoelens van hopeloosheid en afschuw. Een vorm van extreme stress die zich onderscheidt van gewone stress op een zestal punten (Kahana, 1988):

- het totale leven wordt door de gebeurtenis ontwricht;
- er zijn geen veilige gebieden meer;
- de nieuwe situatie is extreem vijandig en gevaarlijk;
- er is nauwelijks of geen gelegenheid om de situatie te veranderen;
- er is geen voorspelbaar einde aan de situatie waar te nemen;
- het lijden lijkt zinloos en is rationeel niet te verklaren.

### Beschadiging van het zelfbeeld

De gevolgen van een dergelijk ingrijpende schokkende ervaring of existentieel psychotraumata kunnen zich op korte of lange termijn uiten in een post-trau-

matische stressstoornis. Vanuit de psychodynamische traumatheorie wordt verondersteld dat het psychotrauma het zelfgevoel en het zelfbeeld beschadigt. Vooral het wegvallen van de onbewuste beschermende fantasieën over onkwetsbaarheid en grootheid. Deze beschermende fantasieën, opgebouwd in de vroege kindertijd, worden door de schokkende ervaringen aangetast of vernietigd.

Militairen die worden ingezet in de krijgsvoering kunnen reeds op het gevechtsterrein psychische symptomen als gevolg van schokkende krijgservaringen ontwikkelen, maar ook achteraf. Onder verschillende benamingen werden deze symptomen aanvankelijk samengevat: *irritable heart of the soldiers, combat neurosis, combat fatigue, combat exhaustion, operational fatigue, battle fatigue, battle neurosis* en *shell shock*. Deze symptomen maakten dat militairen niet meer konden worden ingezet en vormden dus een probleem voor de krijgsvoering.

Na de operationele inzet bleven bij sommigen de verschijnselen bestaan of men kreeg er in een later stadium last van, vaak gekoppeld aan maatschappelijk isolement en onvermogen om weer aan het werk te gaan dan wel aan het werk te blijven.

In verband met compensatieclaims zocht men naar een nauwkeurige en eenduidige omschrijving van de post-traumatische symptomen en naar criteria om vast te stellen of deze al dan niet aanwezig waren (Gersons en Carlier, 1992).

Criteria

De betrokkenheid van Amerikaanse soldaten bij de Koreaoorlog en vooral de Vietnamoorlog, leidde tot epidemiologisch onderzoek en tot de uiteindelijke conceptualisering van het begrip PTSS. Sindsdien werd in de Verenigde Staten uitvoerig epidemiologisch onderzoek gedaan bij de oudere veteranen van de Tweede Wereldoorlog, de Koreaoorlog en de Vietnamoorlog.

Een belangrijk resultaat van deze onderzoeken was, dat het vóórkomen van PTSS en andere psychologische aanpassingsproblemen significant en dramatisch hoger was onder diegenen die aan gevechtshandelingen en daarmee vergelijkbare situaties waren blootgesteld (de zogenaamde *Theatre Veterans*), in vergelijking met degenen die dit niet waren (de zogenaamde *Era Veterans*). Dit wijst erop dat blootstaan aan traumatische gevechtshandelingen een belangrijke rol speelt in de ontwikkeling van psychiatrische symptomen en psychologische problemen, en dat voor deze groep het herstel na de operationele inzet zeer moeilijk was en mogelijk ook zal blijven (Kulka, Schlenger, Fairbank, e.a., 1990). Ook uit onderzoek onder veteranen van de Tweede Wereldoorlog en de Koreaoorlog (Archibald, 1965) bleek, dat veteranen die krijgshandelingen hadden meegemaakt, zich duidelijk onderscheidden van veteranen waarbij dit niet het geval was. De symptomen die de eerste groep vertoonde bestonden uit:

verhoogde prikkelbaarheid, schrikachtigheid, concentratie- en geheugenmoeilijkheden, slapeloosheid, snelle vermoeidheid, depressie en fysieke problemen, gecombineerd met moeilijkheden in werk en gezin, sociale isolatie en vermindering van interesse.

## HET BEELD VAN DE VETERAAN

Wat is het beeld van veteranen die zich hebben aangemeld voor een behandeling in Centrum '45?

Voor we deze vraag beantwoorden een kanttekening. Het is onvermijdelijk dat bij de beschrijving van dit beeld gemeenschappelijke achtergronden, overeenkomstige ervaringen en belevingen worden genoemd. Dit houdt het gevaar in van generalisatie en overbelichting van bepaalde ervaringen of onderbelichting van andere aspecten. We mogen niet uit het oog verliezen dat het uiteindelijk gaat om veteranen met eigen, specifieke gevechtservaringen, die ieder op hun eigen wijze de spanningen en angsten daarvan kennen, twijfels hebben over de zin van hun inzet, die kampen met schaamte en schuldgevoelens over situaties die zich onvermijdelijk voordoen tijdens oorlogsomstandigheden. Het is uiteindelijk die individuele beleving van de ervaringen en de soms zeer individuele omstandigheden die mede bepalend zijn geweest voor de traumatische klachten op latere leeftijd.

*Een ernstig zieke Nederlandse voormalige krijgsgevangene wordt uit Pakan Baru overgebracht naar Singapore, 1945 (Foto: SMG/KL)*

De militairen die zijn ingezet tijdens de periode 1945-1949 in het voormalig Nederlands-Indië, zijn voor het merendeel opgegroeid in kommervolle omstandigheden. Allen maakten in hun jeugd de crisisperiode in de jaren dertig mee en vervolgens, tijdens de puberteit, de Tweede Wereldoorlog. Het ouderlijk milieu behoorde veelal tot de lagere sociaal-economische klasse en de kleine middenstand. Een milieu van harde werkers, met veel problemen, soms verliezen door de dood van ouder(s) of broertjes en zusjes. Bij een aantal Indiëveteranen is er ook duidelijk sprake geweest van affectieve tekorten in de jeugd.

Opleidingsniveau
Kenmerkend is dat bij een zeer groot percentage de schoolopleiding is afgebroken als gevolg van de Tweede Wereldoorlog. Het opleidingsniveau beperkt zich daardoor veelal tot lagere school of enkele jaren vervolgopleiding. Opvallend is dat ondanks de gevolgen die het niet voltooien van de schoolopleiding heeft gehad voor de latere beroepscarrière, hierover relatief weinig verbittering wordt geuit.

Traumatische ervaringen
Bij ongeveer de helft was reeds tijdens de Tweede Wereldoorlog sprake van traumatische ervaringen. Een aantal nam deel aan verzetsactiviteiten, anderen werden geconfronteerd met razzia's en moesten onderduiken om te ontkomen aan tewerkstelling. Een niet gering aantal werd in Duitsland tewerkgesteld in het kader van de *Arbeitseinsatz*. Deze groep maakte soms zeer traumatische gebeurtenissen mee tijdens transporten en werk, onder meer door de bombardementen op de fabrieksstedden in Duitsland.

Een aantal noemt ook dat men na de bevrijding psychisch niet in staat was de dienstplicht te vervullen.

> *Ik leefde als een zombie na het kamp, het was volstrekt onverantwoord mij een geweer in m'n hand te geven.*

Vooral de groep beroepsmilitairen die als krijgsgevangene waren tewerkgesteld aan de Birmaspoorweg of in de Japanse mijnen, waren fysiek nog lang niet hersteld van de ontberingen toen zij werden ingezet.

> *Lichamelijk was ik nog een wrak; erger was, nu ik terugkijk, dat ik zo vol zat met haatgevoelens dat ik beschermd had moeten worden tegen mezelf. Ik was tot alles in staat om wraak te nemen om wat me was aangedaan.*

Klachten over de voorbereiding
Bijna allen hebben klachten over de voorbereiding op de militaire inzet. Deze klachten betreffen enerzijds de militaire opleiding, die als zeer summier werd

ervaren. Anderszins is er kritiek op informatievoorziening over de situatie in Nederlands-Indië. Men wist onvoldoende over het spanningsveld waarin men terecht zou komen. Ook de voorbereiding op de cultuuromslag werd als onvoldoende ervaren.

*Op de boot werd af en toe een praatje gehouden over cultuur en geslachtsziekten en dat was het.*

Uitzondering hierop zijn de oorlogsvrijwilligers (ovw'ers) die een militaire training kregen in Engeland of de Verenigde Staten. Ook de omstandigheid dat zij een aanvullende tropentraining kregen in Malakka, toen men in Indië niet aan wal mocht, maakt dat bij deze groep de voorbereiding wel als adequaat wordt ervaren. Moeilijk voor deze groep was dat men zich had gemeld als vrijwilliger om Indië te bevrijden van de Japanse bezetter en uiteindelijk in een andere oorlog terechtkwam.

De groep Indiëveteranen, zowel de ovw-ers als de dienstplichtigen, onderscheidt zich door een grote mate van plichtsbesef en patriotisme. Slechts bij een kleine groep was er sprake van een vlucht vanuit een slechte thuissituatie, een zoektocht naar avontuur of juist scepsis vanuit politieke achtergrond.

### NEDERLANDS-INDIË

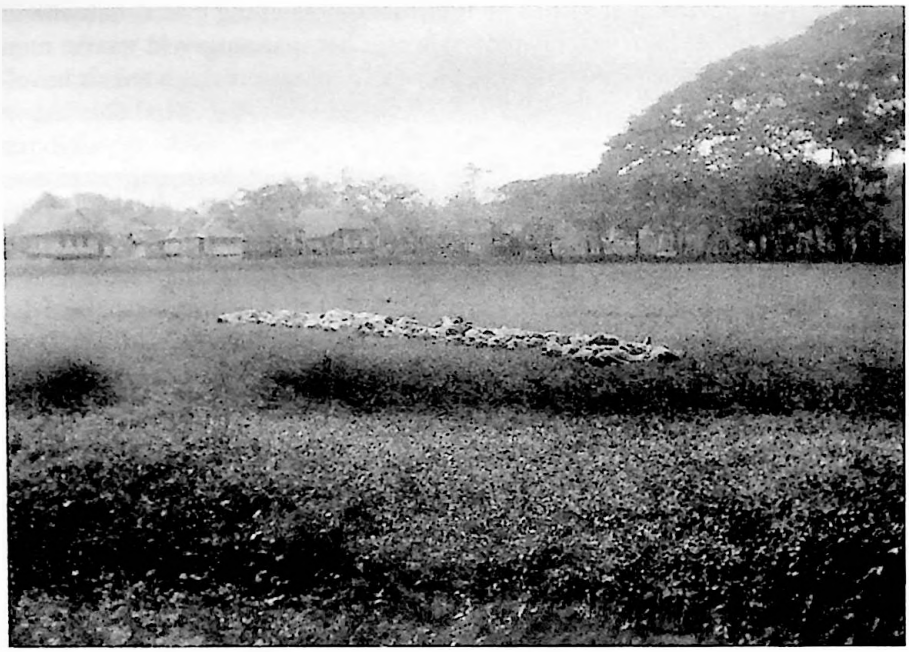
In Indië kwam men in een oorlogssituatie terecht waar men vooraf geen flauw vermoeden van had. Verbijstering was er over de werkelijke militaire situatie. De slechte voorbereiding en de cultuurschok vergde een enorme aanpassing. Vanaf het schip kwamen zij terecht op buitenposten, moesten zij wachtlopen en mee op patrouille, zonder daar goed op te zijn voorbereid.

*Tijdens het wachtlopen was ik zo bang, dat ik zelfs de vuurvliegjes voor Indonesiërs aanzag en in staat was om te gaan knallen.*

#### Twijfels

Een niet gering aantal veteranen verhaalt over de twijfel die er al snel was over de juistheid en het rechtvaardige van het militair ingrijpen in Indië. Toch lijkt deze twijfel ter plaatse slechts summier te zijn geuit. De groepsvorming, de onderlinge solidariteit in gedeeld gevaar, maakte dat men zijn mond hield, maar de gedachten erover waren er wel.

Men kwam terecht in een maalstroom van gebeurtenissen, van geweld, waarin men, ondanks de jonge leeftijd en de gebrekkige voorbereiding, zijn weg moest zien te vinden. Men werd geconfronteerd met de dood, met maten die werden gedood, het zelf iemand doden, soms met lijf-aan-lijfgevechten. Velen omschrijven het als een roes waarin ze terechtkwamen; een roes waarin de angst en het besef van de werkelijke situatie werd weggedrukt.



*De lijken van circa vijftig personen op de aloen-aloen (het dorpsplein) van Barroe, Zuid-Celebes. Zij waren geëxecuteerd door militairen van het* DST. *(Foto:* SMG/KL*)*

*Ik zag het, het werd wel ergens opgeslagen, maar drong niet echt tot me door.*

## Angst

Momenten dat de angst wel doordrong, zo blijkt uit de verhalen, waren kort voor een actie. De stilte, het wachten, werd als het meest beklemmend ervaren. In die stilte nam de angst de militair in zijn greep. Kwam de actie op gang, werd er eenmaal geschoten, dan ontstond een soort *black-out*, een bewustzijnsvernauwing waarbij geen ruimte was om nog ergens bij stil te staan.

*Was de actie afgelopen, dan kreeg je een terugslag. Maar de spanning reageerde je af met grappen en grollen. En vooral natuurlijk niet te veel praten over de maten die het niet hadden gehaald.*

## Schuldgevoel

De Indiëveteraan werd in deze *pressure-cooker* van geweld al snel een ervaren soldaat, met over het algemeen een hoog moreel besef. Toch lijkt dit morele besef te hebben bijgedragen aan de ontwikkeling van traumatische klachten. Geconfronteerd met de schokkende gebeurtenissen die de oorlog met zich meebracht, ontstonden schuld- en schaamtegevoelens over wat men zag gebeuren, over het eigen handelen of over datgene wat men juist had nagelaten.

Enkele situaties komen daarbij uit de verhalen frequent en als het meest schokkend naar voren. De dood van 'maten' was op zich al schokkend. Soms kreeg de dood van een maat een extra dimensie.

*Ik was brenschutter en moe. Ik vroeg mijn maat het even van me over te nemen. Vijf minuten later was hij dood.*

Dergelijke gebeurtenissen in het kader van een persoonlijke relatie geven de traumatische gebeurtenis een extra lading. Veteranen omschrijven de verbondenheid als een soort gezinssituatie, waarin je als broers met elkaar leefde, afhankelijk was van elkaar om te overleven. Dit gaf een enorme binding, een binding die ook nu nog in de onderlinge verhoudingen naar voren komt. De dood van een maat door een dergelijke gebeurtenis was een diep-traumatische ervaring die later in het leven vaak tot een schuldgevoel, namelijk zelf nog wél te leven, leidde.

Schuldgevoelens waren er ook over acties waarbij vrouwen en kinderen betrokken waren.

*Een militair van het NDVN staat een stervende kameraad bij tijdens de gevechten om heuvel 975, in mei 1951 (Foto: W.W. Dussel, Collectie SMG/KL)*

*We kregen bevel om een woning aan te vallen waarin zich vijandelijke soldaten zouden bevinden. Toen het stil was geworden en we de woning binnendrongen, bleken er alleen vrouwen en kinderen te zijn.*

Ook het terugvinden van gedode en moedwillig verminkte maten was zeer ingrijpend en stelde buitengewone eisen aan het eigen moreel besef en zelfbeheersing.

*Toen ik dat had gezien en de volgende dag moest deelnemen aan een actie, was ik werkelijk tot alles in staat.*

Van belang hierbij is dat we beseffen dat veteranen in die periode in een ontwikkelingsfase verkeerden, waarin innerlijke verwarring rond het omgaan met agressieve impulsen zich al voordoet zonder deze uitgesproken gevechtsservaringen. Situaties waarin agressie zowel wordt gestimuleerd als gelegitimeerd, kunnen ertoe leiden dat de grenzen van de eigen morele standaard worden overschreden en wraakgevoelens tot gevolg hebben. Problemen met de agressieregulatie, het zelfgevoel en schuldgevoelens zijn daardoor op latere leeftijd waarschijnlijk.

### Schaamte

Ook schaamte komt veelvuldig voor, zoals bij diegenen die werden geconfronteerd met het verhoren van gevangenen door de inlichtingendienst of met de acties onder leiding van kapitein Westerling.

*Wat ik daar zag aan wreedheden stuitte me enorm tegen de borst. Ik verwijt mezelf nog steeds dat ik toen niets heb gezegd. Ook al weet ik dat dit niet had geholpen.*

Een zeer hoog percentage wijst deze handelwijze af en betitelt het als volstrekt immoreel.

Het doden van een vijandelijke soldaat, zeker wanneer dit gebeurde op korte afstand, blijkt ook een ervaring die de veteraan moeilijk kan loslaten.

*Het was hij of ik, maar die ogen die ik zag, net voor ik schoot, laten me nooit meer los.*

Dergelijke gebeurtenissen maakten diepe indruk, werden onuitwisbaar gegrift in het netvlies. Veel van de klachten over schokkende ervaringen, over schuld- en schaamtegevoelens zijn hiertoe te herleiden.

### Het thuisfront

Met deze ervaringen gingen de veteranen, tot hun woede vaak jaren later dan was toegezegd, terug naar Nederland. En vaak naar een thuisfront dat veelal te

weinig weet had van de werkelijke situatie. Voor een deel was dit te wijten aan een eenzijdige en rooskleurige berichtgeving door de overheid. Anderzijds hielden de veteranen dit ook in stand.

Opvallend is dat velen in brieven naar huis weinig vertelden over de werkelijke omstandigheden. Men wilde de dierbaren thuis niet onnodig belasten en hield hen onkundig van de ware omvang en intensiteit van de gebeurtenissen en hun angsten. Dat was ook een vorm van zelfbehoud.

*Als iets op papier staat, zwart op wit, dringt het ook meer door tot jezelf.*

## DE JAREN NA NEDERLANDS-INDIË

De terugkeer in Nederland werd een grote teleurstelling. De veteranen hebben het gevoel te zijn 'gedumpt' door zowel de overheid als de krijgsmacht. Na jarenlange inzet, die gepaard ging met vele schokkende ervaringen, was er nauwelijks sprake van opvang. Tot op de dag van vandaag is hierover bij de veteranen veel verbittering en woede. Een veteraan schetst de aankomst als volgt:

*We gingen van de boot af, kregen op de kade een bekertje koffie en een plakje cake als je mazzel had.*

Een ander:

*We moesten zelfs verloren gegane kledingstukken afrekenen, kregen wat zakgeld en we konden gaan. Niemand keek verder nog naar je om.*

De militairen waren vertrokken in een periode dat er een redelijk groot maatschappelijk draagvlak was voor het militair ingrijpen in Nederlands-Indië. In de tussenliggende periode had de maatschappelijke en politieke discussie hierover dit draagvlak ingrijpend gewijzigd. De jonge mannen die terugkeerden voelden zich daardoor miskend en in de steek gelaten. Iedereen leek ineens tegen het inzetten van troepen te zijn geweest en gemakshalve de zwartepiet te schuiven naar diegenen die het moeilijke werk hadden moeten verrichten.

### Terug in het gezin

De terugkeer in het ouderlijk gezin verliep evenmin probleemloos. De veteraan werd gezien als de zoon die jaren daarvoor was vertrokken.

*Ik vertrok als een kind en keerde terug als man.*

Ouders konden of wilden zich niet realiseren dat jaren van ingrijpende ervaringen van hun zoon een ander persoon hadden gemaakt. Ervaringen die de

zoon had verzwegen in zijn brieven uit Indië. Mede door dit onbegrip, zowel binnen het thuismilieu als de maatschappelijke omgeving, en het feit dat men zijn naasten niet wilde belasten met gruwelverhalen, hield de veteraan de pijnlijke herinneringen voor zich en beperkte zich tot de leuke anekdotes. Verwerking van de ervaringen en het opbouwen van een gezonde identiteit is binnen een dergelijke levenssfeer een moeilijke opgave. Sommigen keerden zich in zichzelf, anderen botsten met de ouders en de maatschappelijke omgeving. Dit laatste werd nog gevoed door de bitterheid over de houding van de overheid. In de beleving van velen was door de overheid medewerking en voorrang toegezegd bij het vinden van een baan en huisvesting. In de praktijk bleek hier niets van terecht te komen.

### Achterstandspositie

Het hervinden van een plaats in de maatschappij werd mede bemoeilijkt door de achterstand die men had opgelopen door de afgebroken schoolopleidingen als gevolg van de Tweede Wereldoorlog. Ook bij het volgen van opleidingen en cursussen om deze achterstandspositie weg te werken, werd geen steun ondervonden van de overheid. Dit gaf het idee dat alle kansen voor een maatschappelijke carrière aan hen voorbijgingen. Toch slaagden velen erin door eigen inzet en het volgen van opleidingen een goede maatschappelijke carrière op te bouwen.

### Partners

De indruk bestaat dat velen niet lang na terugkeer in het huwelijk zijn getreden. Een aantal was al verloofd bij het vertrek naar Indië, anderen vonden een partner, en huwden vrij snel. Soms om de thuissituatie te ontvluchten. Met de huwelijkspartner werd over het algemeen evenmin gesproken over de traumatische kanten van de ervaringen. Partners die in Centrum '45 in behandeling waren, vertelden dat zij pas jaren later hoorden wat hun echtgenoot had meegemaakt. Opgemerkt moet worden dat daarbij ook het tijdperk een rol heeft gespeeld. De Indiëveteranen zijn van een generatie die zich minder gemakkelijk openlijk uitte over wat hen bezighield dan de huidige generatie.

Men zou kunnen veronderstellen dat het snel in het huwelijk treden vele mislukte huwelijken tot gevolg heeft gehad. Dit blijkt niet het geval te zijn. Dat komt zeker ook door de partners die de veteranen hebben gevonden: deze onderscheiden zich door zorg en wilskracht om het samen te redden en de gave om zichzelf weg te cijferen, meestal ten koste van de eigen ontwikkeling als vrouw.

### Klachten

Veel veteranen vertoonden al snel na terugkeer klachten. Ook waren er aanpassingsproblemen, botsingen op het werk, niets accepteren en het zich moeilijk voegen in hiërarchische situaties. Psychosomatische klachten en nachtmerries traden in deze periode het meest op de voorgrond. Echter, niet in die

*Herbegrafenis en herdenking van Nederlandse gevallen militairen, Semarang, 1949 (Foto: SMG/KL)*

mate dat dit het functioneren dusdanig beïnvloedde dat hiervoor psychiatrische of psychotherapeutische hulp werd gezocht.

Men had wel last van bepaalde klachten, bijvoorbeeld slaapproblemen en agressieve uitbarstingen, maar dit werd niet gekoppeld aan wat men in Indië had meegemaakt. De klachten waren latent aanwezig, traden soms periodiek wat meer op de voorgrond en verminderden daarna weer.

## EEN 'FOUTE' OORLOG

Veteranen hebben ondanks de latent aanwezige klachten over het algemeen gedurende een lange periode goed gefunctioneerd. Dit beeld verandert vanaf de jaren zeventig, toen in de media met regelmaat uitzendingen en publicaties verschenen over de rechtmatigheid van het militair ingrijpen in Nederlands-Indië en over de misstanden daarbij. De maatschappelijke discussie hierover, die in feite tot op de dag van vandaag voortduurt, werkte als *trigger* op de sluimerende psychische klachten. Het verwijt te hebben deelgenomen aan oorlogsmisdaden, een foute oorlog te hebben gevoerd, werd ervaren als krenkend en kwetsend. Als een trap na, een volstrekt onbegrip voor de omstandigheden waarin men had verkeerd.

De verbittering die altijd al manifest aanwezig was geweest, ontlaadde zich in alle hevigheid. Dit werd nog versterkt door de houding van de overheid. Een in de ogen van de veteranen welwillende houding ten opzichte van Poncke Princen, een volgens hen benepen houding bij aanvragen van pensioenen of gewondenkruis, bevestigden de altijd al aanwezige gevoelens, door de overheid in de steek te worden gelaten.

Daarbij kwam dat de veteranen in een leeftijdsfase zaten dat men uit het arbeidsproces stapte vanwege pensionering, VUT of lichamelijke klachten. Een periode dat een ieder begint terug te kijken op het leven tot dan toe, en de balans hierover opmaakt. Van veel oorlogsgetroffenen is bekend dat in die periode de klachten als gevolg van traumatische ervaringen fors toenemen. Bij veteranen is daarbij alle negatieve en diep kwetsende publiciteit zeker een versterkende factor geweest. Bij velen zijn in deze levensfase ernstige post-traumatische klachten zo manifest geworden, dat hiervoor hulp werd gezocht.

*Bij Inje (Korea) sneuvelden in de nacht van 31 mei 1951 veertien Nederlandse militairen (Foto: W.W. Dussel, Collectie SMG/KL)*

## NIEUW-GUINEAVETERANEN

De militairen die werden ingezet tijdens het conflict rond Nieuw-Guinea waren voor het merendeel dienstplichtigen die waren geboren in de moeilijke periode kort voor of tijdens de Tweede Wereldoorlog. Ze maakten de hongerwinter mee en soms was er sprake van (een) ouder(s) met traumatische oorlogservaringen. Het lijkt dat deze tekortkomingen in de vroege jeugd geen aanwijsbare negatieve effecten hebben gehad op de dienstperiode in Nieuw-Guinea.

Het beeld van de Nieuw-Guineaveteranen die zich met psychische klachten hebben aangemeld, wijkt wel op een aantal punten af van het algemene beeld dat veteranen geven over de ervaringen in Nieuw-Guinea. Over het algemeen kijkt men redelijk positief terug op de diensttijd in Nieuw-Guinea en was een ruime meerderheid niet betrokken bij gevechtscontacten met de Indonesiërs. Wel is er kritiek op de voorbereiding en voorlichting. Dit betreft de politieke en militaire situatie en onvoldoende kennis van de Papoeacultuur.

### Schokkende ervaringen

De veteranen die zich hebben aangemeld met psychische klachten blijken voor negentig procent betrokken te zijn geweest bij schokkende oorlogsservaringen. Dit betreft gevechtscontacten en/of de dood van vrienden uit dezelfde eenheid. Ook het bergen van gedode Indonesische para's komt frequent als een schokkende ervaring naar voren.

> *Ze waren gedood bij de landing in een moeras. Toen wij erbij kwamen was de ontbinding zo ver gevorderd, dat het hoofd en de armen los lieten toen we ze wilden vervoeren. Terwijl wij tot ons middel in datzelfde moeras stonden.*

Behalve de klachten als gevolg van dergelijke ervaringen, komen de schuldgevoelens en schaamtegevoelens ten opzichte van de Papoeabevolking significant naar voren. De Nieuw-Guineaveteranen hebben sterk het gevoel, dat door de politieke ontwikkelingen, de Papoea bevolking in de steek is gelaten. Met veel warmte wordt gesproken over de trouw van de Papoea's en de samenwerking met de Papoea-eenheden, en er is blijvende woede over de dood van vrienden voor een zaak die bij voorbaat als verloren werd beschouwd.

### Klachten over de opvang

Klachten zijn er ook over de opvang na terugkeer in Nederland. Deze klachten hebben dezelfde inhoud als bij de Indiëveteranen.

> *Een koude ontvangst, een treinkaartje en je moest het verder maar uitzoeken.*

Toch heeft deze als slecht ervaren opvang niet geleid tot de grote verbittering zoals die wordt aangetroffen bij de Indiëveteranen. Mogelijke redenen daar-

voor zijn het verschil in intensiteit en duur van angstige ervaringen, het ontbreken van een maatschappelijke discussie achteraf over een 'foute' oorlog en niet steeds weer oplaaiende negatieve publicaties in de media over de Nieuw-Guineakwestie.

## VETERANEN VAN VREDESMISSIES

De jongeren die zich aanmeldden voor een beroepscarrière als BBT'er bij Defensie, lijken wat betreft de sociaal-economische klasse in eerste instantie vergelijkbaar met de Indiëveteranen. Toch is er een belangrijk verschil. Was er bij de Indiëveteranen toch sprake van een doorsnee van de bevolking in die tijd, bij de jongere veteranen is dit zeker niet het geval. Bij die categorie lijken toch vaker personen met een avontuurlijke inslag te kiezen voor een loopbaan in het leger. Dit geeft andere persoonlijkheidskenmerken te zien en, in samenhang daarmee, ook een andere reactie op de uitzending.

### Beeld van de uitzendingen

Jongere veteranen hebben, met uitzondering van de Libanonveteranen – die grotendeels uit voormalig dienstplichtigen bestaan – minder klachten over de voorbereiding op de uitzending. Toch lijkt deze voorbereiding bij sommigen zijn doel voorbij te schieten. De persoonlijkheid, de avontuurlijke inslag en de groepsvorming hebben tot gevolg dat de informatie niet echt beklijft en men soms toch met een enigszins geromantiseerd beeld is vertrokken. Met een houding van: we lossen dat wel even op, zonder zich te realiseren dat men in een situatie terechtkomt waar men in veel opzichten niet tegen opgewassen is en die een grote mate van zelfbeheersing en tact vergt.

Ook lijkt het wij-gevoel dat voor de uitzending ontstaat, ertoe bij te dragen dat onderling te weinig wordt gesproken over twijfels, over de eigen capaciteiten en kennis. Dit heeft tot gevolg dat angstige en machteloze gevoelens over de uitzending worden onderdrukt.

### Machteloosheid

Aan militairen die worden uitgezonden in het kader van een vredesmissie worden bijzondere eisen gesteld. Getraind voor gevechtssituaties, komen zij in omstandigheden waarbij het gevecht moet worden vermeden en het wapen slechts mag worden gebruikt in geval van zelfverdediging. De omslag van *peacemaking*, zoals bij vroegere vredesmachten, naar *peacekeeping* stelt aan de soldaat bijzondere eisen. Allereerst wordt hij geconfronteerd met het verschil tussen wat op politiek niveau is besloten, veelal gebaseerd op een compromis, en datgene dat op het operationele terrein uitvoerbaar is. Veel jonge veteranen die zijn uitgezonden, klagen over de kloof tussen de theorie van beleidsmakers en de situatie ter plaatse.

Deze werkelijkheid dwong de veteranen ertoe zich permanent de vraag te stellen waar de grenzen lagen van de bevoegdheden, wat wel en niet was toegestaan, terwijl andere groeperingen juist met wapens hun doel probeerden te bereiken. Dit gaf een gevoel van machteloosheid en zinloosheid. De onmacht niets te mogen doen en onophoudelijk uitgetest te worden door de diverse betrokken partijen, hebben velen als een vernedering ervaren.

> *Soms werden we beschoten op onze uitkijkpost, je had het idee dat het alleen maar te doen was om je te treiteren, om je uit de tent te lokken of uit verveling. Een andere keer reden ze met hun voertuigen dwars door onze basis heen.*

Deze machteloosheid doorbrak het gevoel van onkwetsbaarheid, was een inbreuk op het gevoel van 'ons kan niets gebeuren, wij gaan daar even orde op zaken stellen', dat bij een deel van de uitgezonden militairen aanwezig was. In de klachten die zich bij jonge veteranen hebben ontwikkeld, zien we dit thans terug in problemen rond het omgaan met agressie en autoriteitsconflicten.

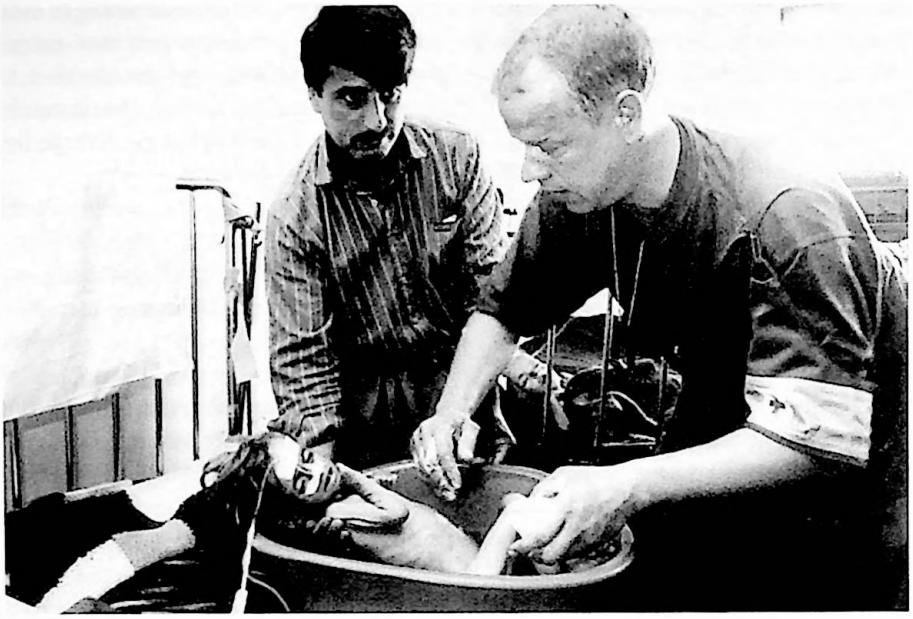
### Geen levensbedreigende gevechtshandelingen

Een soldaat die wordt uitgezonden voor een vredesmissie wordt geacht geen vijand te kennen. In situaties waarbij de onmacht en de vernedering zo manifest was, is het voorstelbaar dat het moeilijk was deze onpartijdigheid te handhaven. Dit uitte zich onder meer in de bejegening van en de omgang met de plaatselijke bevolking, soms in discriminerende uitingen of in agressieve ontladingen. Een aantal worstelt thans met indringende schuldgevoelens hierover die deels worden afgereageerd.

Een ander verschil is dat er bij jonge veteranen niet zozeer sprake is van levensbedreigende gevechtshandelingen zoals bij de Indië- en Koreaveteranen. Wel is men frequent geconfronteerd met beschietingen. De jonge veteranen verhalen vooral over de beelden van vermoorde gezinnen die men aantrof tijdens patrouilles, het oog in oog komen met milities en bendes die anderen terroriseerden met verkrachtingen, executies en de ellende en slachtingen onder de plaatselijke bevolking. Ook de dood van maten, veelal door dienstongevallen, maakte diepe indruk.

### Aanpassingsproblemen

Het merendeel van de militairen die hebben deelgenomen aan vredesmissies, kijkt redelijk positief terug op deze ervaring. Bij diegenen bij wie zich psychische klachten hebben ontwikkeld valt op, dat er al snel na terugkomst forse aanpassingsproblemen waren. Men had het gevoel niet meer te passen in de maatschappij, zich niet te kunnen voegen naar de eisen die werden gesteld. Sociale contacten en relaties leken op niets te berusten en werden soms verbroken. Contact leek enkel mogelijk met mensen die identieke ervaringen hadden opgedaan.



*Nederlandse arts verzorgt een ondervoed Koerdisch kind tijdens operatie Provide Care, 1991 (Foto: Hennie Keeris, Collectie SMG/KL)*

Hierbij heeft zeker meegespeeld dat het voor een deel jongeren waren die ook bij vertrek niet konden bogen op een stabiele sociale omgeving en niet konden terugvallen op een vaste werkgever of een relatie. Wat onder de groep jonge veteranen die bij Centrum '45 in behandeling is vaak wordt genoemd, is de behoefte aan spanning. Alsof het zich bevinden in gevaarlijke situaties een verslavende werking tot gevolg had.

*Niets kan mij hier meer opwinden.*

In de leegte die dit geeft zoeken sommigen naar nieuwe bronnen van spanning. Neveneffecten hiervan zijn agressieve uitingen in allerlei situaties, soms crimineel gedrag en misbruik van alcohol en andere middelen.

De aanpassingsproblemen hebben ook hun weerslag op de intiemere relaties. Vooral de vervlakking van emoties, zich soms vertalend in een cynisch wereldbeeld, of de ongecontroleerde woede-uitbarstingen binnen de vaak jonge gezinnen, geeft een fors aantal relatieproblemen te zien.

## CONCLUSIES

Eerder in dit artikel werd al gememoreerd dat veteranen die actief aan krijgshandelingen deelnamen, zich duidelijk onderscheiden van veteranen bij wie

dit niet het geval is. Ook lijkt er een duidelijke relatie te bestaan tussen de intensiteit van de schokkende ervaringen en het ontstaan van psychische klachten later.

Uit een eigen onderzoek (Schreuder, Kleijn, Rooijmans en Vogelaar, 1997) onder de veteranen die zich hebben aangemeld voor een behandeling in Centrum '45, blijkt dat een zeer hoog percentage was blootgesteld aan schokkende oorlogservaringen. Van de oudere veteranen (meidagen 1940, Nederlands-Indië 1945-1950, Korea 1952-1953 en Nieuw-Guinea 1960-1962) zijn allen direct betrokken geweest bij gevechtshandelingen. Meer dan 95 procent heeft mensen gedood zien worden en ruim 60 procent heeft zelf mensen gedood. Bijna 60 procent is getuige geweest van ernstige wreedheden en 36 procent raakte zelf in mindere of ernstige mate gewond.

### Vrijwillig versus dienstplichtig

Dit onderzoek gaf geen opvallende verschillen te zien tussen degenen die zich vrijwillig voor de dienst hadden aangemeld en de dienstplichtigen. Opmerkelijk is dat ook bij de jongere veteranen (Libanon 1979-1985, Cambodja 1992-1993 (UNTAC) en voormalig Joegoslavië 1992-heden) die zich aanmeldden voor een behandeling, sprake is van een hoog percentage (80 procent) directe betrokkenheid bij schokkende ervaringen.

Gezien het aantal traumatische gebeurtenissen in de zin van slachtoffers door krijgshandelingen of dienstongevallen die zich hebben voorgedaan tijdens deze vredesmissies, is het opvallend dat velen van degenen die zich bij Centrum '45 aanmeldden, hierbij direct of zijdelings waren betrokken.

De uitkomsten van dit onderzoek geven steun aan de eerder genoemde onderzoeksresultaten, die aantoonden dat betrokkenheid bij schokkende gebeurtenissen tijdens militaire operaties een groter risico met zich meebrengt en een belangrijke rol speelt bij de ontwikkeling van klachten naderhand.

### Factoren van invloed

Daarnaast komt een aantal factoren significant naar voren: het gebrek aan erkenning, een slechte opvang en negatieve publicaties. Achteraf heeft dat met name bij de Indiëveteranen geleid tot verbittering. Het gevoel persoonlijk verantwoordelijk te worden gesteld voor misstanden, zonder dat de positieve bijdrage die was geleverd werd erkend, leidde ertoe dat de veteraan zich in zichzelf keerde, veel niet kon worden verwerkt en de emotionele belasting aanwezig bleef.

Bij jonge veteranen die hebben deelgenomen aan recente vredesmissies staat dit aspect minder op de voorgrond. Men is positiever over de opvang en de uitzendingen hebben over het algemeen een redelijk groot draagvlak in de samenleving. Een uitzondering geldt voor de betrokkenen bij de gebeurtenissen in Srebrenica. Gezien de mediapubliciteit die hierover waarschijnlijk nog

lang zal voortduren, bestaat het gevaar voor eenzelfde effect als bij de Indiëveteranen. De huidige opvangprogramma's binnen de krijgsmacht weten een dergelijk effect mogelijk te voorkomen.

### Zwijgen

Het niet-praten na terugkomst over de schokkende ervaringen verhoogt het risico op late post-traumatische verschijnselen. Onbegrip van de sociale omgeving voor de ervaringen speelt hierbij zeker een rol. Ook de veteraan zelf was debet aan het zwijgen. Los van de kameraadschap en verbondenheid van de eenheid, wordt hij teruggeworpen op zichzelf en zijn herinneringen. Dit ging hand en hand met de tendens om angstige en pijnlijke ervaringen weg te drukken. De intensiteit van de ervaringen, maar ook de schuld- en schaamtegevoelens zorgden ervoor dat er weinig onbegrip nodig was om de veteraan te doen zwijgen.

Dit pleit voor een zorgvuldige debriefing na een uitzending. Het individuele aspect, de individuele begeleiding, lijkt daarbij van eminent belang. Steeds weer blijkt uit de verhalen van veteranen, dat de cultuur binnen de krijgsmacht het moeilijk maakt om over psychische klachten te praten temidden van maten. Ook Indiëveteranen noemen dit aspect. Veelvuldig bezoekt men reünies en wordt uitgebreid gesproken over de leuke anekdotes en ervaringen. Op praten over de schokkende gebeurtenissen en de klachten die deze tot gevolg hebben gehad, lijkt een taboe te rusten. Nog steeds is er de angst voor gezichtsverlies temidden van de groep.

### Persoonlijke problemen

Bij jonge veteranen speelt de persoonlijkheidsproblematiek een rol. Tijdens de *intake*-fase bij jonge veteranen zien we vaker persoonlijkheidsstoornissen dan bij Indië- en Nieuw-Guineaveteranen. Ernstige affectieve tekorten of verwaarlozing in de jeugd komen vaker voor.

Gezien de speciale eisen die worden gesteld aan militairen die deelnemen aan vredesmissies, betekent uitzending van deze personen een risico. Niet enkel tijdens de uitzending, maar ook daarna. De aard van de aanpassingsproblemen aan de samenleving achteraf, pleit voor een scherpere selectie en preventie voordat uitzending plaatsvindt. Een niet eenvoudige taak, gezien het te geringe aantal jongeren dat op dit moment kiest voor een dienstverband bij de krijgsmacht.

## EPILOOG

In dit artikel is een beeld geschetst van veteranen die kampen met post-traumatische klachten. Mensen die in dienst van de krijgsmacht schokkende ervaringen hebben meegemaakt tijdens oorlogsomstandigheden, die hun militaire dienst hebben vervuld onder zeer moeilijke omstandigheden. Veteranen die

in de massaliteit en de hectiek van de oorlog als individu nauwelijks herkenbaar waren, maar die nu als individu uiteindelijk de terugslag ondervinden van hun ervaringen.

Kortom, *de* veteraan bestaat niet. Veteranen zijn mensen met een gemeenschappelijke geschiedenis en ervaring, maar ieder met hun eigen identiteit, geschiedenis en verhaal.

Een verhaal dat treffend is beschreven door de oorlogsjournalist Michael Herr tijdens de Vietnamoorlog:

> *Het probleem was dat je soms achteraf, pas jaren later wist wat je toen zag, dat een heleboel niet eens tot je doordrong en gewoon in je ogen opgeslagen bleef. Tijd en informatie, rock en roll, het leven zelf, de informatie is niet bevroren, dat ben je zelf.*
> *Soms wist je niet of een handeling een seconde of een uur duurde, of dat je het misschien alleen maar droomde. In een oorlog besef je, meer dan in het andere leven, een groot deel van de tijd niet wat je doet, je gedraagt je alleen maar, en naderhand kun je erover lullen wat je wilt, zeggen dat je je goed of ellendig voelde, het heerlijk of afgrijselijk vond, dit of dat gedaan hebt, het goede of het verkeerde, wat gebeurd is, is nog steeds gebeurd.*

**Literatuur**


Archibald, H.C. en R.D. Tuddenham, *Persistent stress reaction after combat: a 20-year follow-up.* Archives of General Psychiatry (1965) 12: 475-81.
Herr, M, *Verslagen uit Vietnam*, Anthos, Baarn, 1991.
Kahana, E., B. Kahana, Z. Harel en T. Rosner, Coping with extreme trauma, In J.P. Wilson, Z. Harel & B. Kahana (eds.). *Human adaptation to extreme stress: From the Holocaust to Vietnam (55-79)*, Plenum Press, New York, 1988.
Klep, C.P.M. en R. van Gils, *Van Korea tot Kosovo. De Nederlandse militaire deelname aan vredesoperaties sinds 1945*, SDU, Den Haag, 1999.
Kulka, R.A., W.E. Schlenger, J.A. Fairbank, e.a., *Trauma and the Vietnam war generation*, Brunner/mazel, New York, 1990.
Liempt, A. van, *Een mooi woord voor oorlog. Ruzie, roddel en achterdocht op weg naar de Indonesië-oorlog*, SDU, Den Haag, 1994.
Oostveen, A.A.M. en B.J. Steilberg, Traumabehandeling van veteranen in Centrum '45, in: *Militair Geneeskundig Tijdschrift* 47 (1994) 158-162.
Oostveen, A.A.M., Eens een veteraan, altijd een veteraan? Groepstherapie bij Indië-veteranen (artikel in *Psychoanalytische Psychotherapie: Persoon of Symptoom*, red.: R.C. van der Mast en O.N. Markx), Van Gorcum, Assen, 1997.
Reerds, J.W. en B.J.N. Schreuder, *Repairing the social support system in treatment of PTSS.* Paper Conferentie 'Psycho-social consequences of war', Dubrovnik, 1998.
Schreuder, B.J.N., W.C. Kleijn, H.G.M. Rooijmans en H.H. Vogelaar, e.a., Late psychische klachten en verschijnselen bij veteranen met schokkende krijgservaringen, In: *Tijdschrift voor Psychiatrie* 39 (1997) 37-49.
Schreuder, B.J.N., *Nachtmerries van de oorlog, een onderzoek naar nachtelijke herbelevingen van psychotraumatische oorlogservaringen*, Eburon, Delft, 1996.
Stichting Dienstverlening Veteranen, *Om het laatste stukje Indië. Eindrapport Nieuw-Guinea enquête*, SDV, Utrecht, 1993.

# Veteranen van 'goede' en 'foute' missies

*drs. J.R. Schoeman**

> *De voormalige Bosniëganger Jürgen H. (25) uit St. Jansteen heeft zaterdagmiddag in een schietclub in het Zeeuwse Clinge een eind aan zijn leven gemaakt. (...) De jongen zat drie jaar geleden in Bosnië als militair. Hij had het altijd over de oorlog. Hij kon de huidige beelden van het drama in Kosovo volgens betrokkenen niet langer verwerken.*[1]

Het was maar een klein krantenberichtje, en niet méér dan een voetnoot bij de etnische zuiveringen in Kosovo die kort daarop de aanleiding zouden vormen voor de eerste échte oorlog uit de geschiedenis van de NAVO – inclusief Nederlandse inbreng daarbij. 'Onverwerkte ervaringen', denk je in eerste instantie als je zoiets leest, '...daar zouden ze zulke militairen toch beter op moeten voorbereiden'. En: 'psychisch labiel, jazeker', '...maar dat kán toch ook nauwelijks anders met een beroepskrijgsmacht waar ze iedere kneus moeten aannemen om niet met halflege bataljons te zitten?'.

## STEREOTYPEN

Dit soort stereotype redeneringen en oppervlakkige benaderingen doet onrecht aan moderne beroepssoldaten en het werk dat zij verrichten, en levert daarmee geen bijdrage aan een relevant debat over de krijgsmacht en haar actuele missies. In zo'n debat wordt namelijk op z'n minst stilgestaan bij de vraag hoe het komt dat zo'n hedendaagse soldaat ook jaren na beëindiging van een militaire operatie toch telkens over die oorlog blijft spreken, en uiteindelijk zelfs zelfmoord pleegt omdat hij – aldus de opinie van zijn omgeving – de gevolgen ervan nooit goed heeft kunnen verwerken.

Antwoorden op zulke vragen formuleer je niet clichématig. Integendeel, zulke antwoorden vragen om een grondige en eigentijdse doordenking van wat hedendaags militair optreden inhoudt, welke spanning en geestelijke belasting daarbij kunnen optreden, en – in dit verband niet onbelangrijk – hoe

* De auteur is communicatiewetenschapper. Hij werkt bij de Stichting Dienstverlening Veteranen en bij het Kennis- en Onderzoekscentrum van het Veteraneninstituut in Doorn.

1 In: *De Telegraaf*, 6 april 1999.

een samenleving reageert op de prestaties van haar militairen, en op de offers die zij hebben gebracht.
Dit artikel biedt een aanzet tot zo'n doordenking. Daartoe wordt in eerste instantie stilgestaan bij geestelijke belasting als gevolg van deelname aan vredesmissies, en in de tweede plaats bij de maatschappelijke erkenning die veteranen in Nederland ondervinden.

## GEESTELIJKE BELASTING

*Shell shock*, *Kriegsneurose*, gevechtsuitputting, *combat stress*. Benamingen voor ziektebeelden die sinds het begin van de eeuw de militaire psychiatrie als zelfstandig vakgebied hebben vormgegeven. Bij de verkenning van dit vakgebied[2] is een belangrijk gegeven dat deze discipline wordt beïnvloed door de context waarbinnen gewerkt moet worden. Militaire psychiaters opereren met andere woorden binnen organisatorische, culturele en vooral morele grenzen die tot op zekere hoogte door de militaire leiding worden bepaald, maar die van hun eigen medische opvattingen en inzichten kunnen afwijken. Daarbij komt dat nut en noodzaak van de militaire psychiatrie in militaire kring soms een tikje worden ondergewaardeerd.[3] Dat leidt bij sommige militairen tot bagatellisering en afwerende reacties; twee verschijnselen die misschien moeten worden herleid tot de manier waarop de militaire psychiatrie een lang gekoesterde militaire moraal en cultuur ter discussie stelde door zaken als heldenmoed, heroïek en vastberadenheid te relativeren en tot menselijke proporties terug te brengen.

Bovendien werd tijdens de ontwikkeling van dit vakgebied geleidelijk duidelijk dat zich bij iedere soldaat, – dienstplichtig, maar ook beroeps, bepaalde dan wel onbepaalde tijd – in ieder soort eenheid een geestelijk breekpunt laat aanwijzen. Belangrijk daarbij zijn bijvoorbeeld de psychische maar ook fysieke conditie van de militair in kwestie, en ook zaken als het soort wapens waarmee hij wordt geconfronteerd, de moraal binnen de eigen eenheid, het vertrouwen daarin, de manier van leidinggeven die hij binnen die eenheid ondervindt, en de gevoelens van onmacht die voortvloeien uit bijvoorbeeld het mandaat waarmee moet worden gewerkt.

Die verschillen in achtergrond en benadering kunnen er in concrete vorm toe leiden dat de militaire leiding meent dat een individuele soldaat die de gevraagde/vereiste moed niet langer kan opbrengen, een bestraffing verdient, terwijl die soldaat vanuit psychiatrisch perspectief vooral hulp nodig heeft.

2 Een uitstekend overzicht biedt: H. Binneveld. *Om de geest van Jan Soldaat*. Rotterdam, 1995.
3 Zie bijvoorbeeld de opmerkingen van MAJMARNS Ingo Piepers daaromtrent in: *Vrij Nederland*. 30 september 1995.

Zo'n verschil van inzicht zie je treffend in de speelfilm *Patton* (1970), waarin de gelijknamige Amerikaanse generaal een aan gevechtsuitputting lijdende militair *en plein public* van lafheid beschuldigt en bij wijze van therapie in het gezicht slaat.

## ONTWIKKELING VAN DE MILITAIRE PSYCHIATRIE

In de ontwikkeling van de militaire psychiatrie laat zich telkens de *state of the art* van de psychiatrie in het algemeen aflezen. Zo verschoof na de Eerste Wereldoorlog het accent van het curatief naar het preventief optreden, en daarbij ontwikkelde het vakgebied zich tegelijkertijd veel meer multidisciplinair: naast psychische en medisch-biologische invalshoeken, bepalen steeds vaker ook sociaal-psychologische en sociologische beschouwingswijzen de vakdiscussies. Deze ontwikkeling illustreert tevens hoe iedere oorlog min of meer zijn eigen syndromen creëert, die (ten dele) verschillen van die uit andere oorlogen.[4]

Zo melden zich na de *shell shock* uit 1914-1918, de *combat exhaustion* uit de Tweede Wereldoorlog en de *combat stress* uit de Vietnamoorlog, tegenwoordig ook militairen die lijden aan de jongste vorm van militaire gedragsstoornissen, hier gemakshalve aangeduid als 'vredesmissie-frustratie'. Het begrip staat – bij wijze van verzamelnaam – voor geestelijke problemen die zijn terug te voeren op stressfactoren die voortvloeien uit het unieke karakter en de eigen dynamiek van vredesoperaties – waarover later meer.

Crisisbeheersing, humanitaire taken en vredesmissies, de optredens die momenteel min of meer de *raison d'être* voor westerse krijgsmachten vormen, zijn voor de militairen die daarbij worden ingezet – ten minste qua uitgangspunt, en generaliserend gesproken! – aanzienlijk minder gewelddadig dan grote conflicten als bijvoorbeeld de Tweede Wereldoorlog.

Als het goed is, is men immers tijdens de uitvoering van die nieuwe missies zélf geen partij, maar staat men juist boven die partijen. 'Minder gewelddadig' is in dit geval echter niet automatisch synoniem met 'minder stress', of beter gezegd: zoals een vredesmissie op duizend-en-één manieren afwijkt van regulier militair optreden, zo is er tevens sprake van andersoortige spanningen waardoor ook wat betreft psychologische aspecten de accenten anders moeten worden gelegd.

4 Een handzaam overzicht van deze ontwikkeling geeft: K.C. Hyams (et al). War syndromes and their evaluation: from the US civil war to the Persian Gulf War. In: *Annals of internal medicine.* Vol 125, no 5. September 1996.

## NIET-TRADITIONELE STRESSFACTOREN

Ook vredeswerk door militairen leidt tot geestelijke belasting en soms ook tot psychische beschadiging. En alhoewel vredesmissies zich doorgaans afspelen in het lagere deel van het geweldsspectrum is – zoals gesteld – de gevolgtrekking dat het daaraan verbonden ogenschijnlijk lage(re) spanningsniveau automatisch ook zal leiden tot een lage stressbelasting niet per definitie juist. Die belasting kan namelijk, op de langere termijn, wel eens net zo serieus blijken als van soldaten die in daadwerkelijke gevechtsomstandigheden hebben verkeerd.

Zo laten zich op basis van onderzoek terzake wel enkele factoren aanwijzen die als stressveroorzaker kunnen worden aangemerkt, en die je vanwege hun specifieke verbondenheid met vredesmissies vanuit militair perspectief tevens als niet-traditioneel mag kwalificeren.[5] Bij wie de televisiebeelden van bijvoorbeeld UNIFIL, en later misschien wel vooral die van UNPROFOR in het voormalig Joegoslavië, nog duidelijk voor ogen staan, is niet verbaasd dat het dan gaat om factoren als:

- de machteloosheid en onwennigheid die voortkomen uit het feit dat wordt geopereerd vanuit een attitude waarin eerder 'de andere wang wordt toegekeerd' dan teruggeslagen;

- de weerzin en vijandigheid die soms wordt ondervonden van de lokale bevolking die men juist wil helpen;

- het moeten opereren op een manier die regelmatig indruist tegen de eigen professionele expertise waardoor, bijvoorbeeld, het eigen personeel meer gevaar loopt (zowel wat betreft letsel als de kans op gijzeling) dan militair gezien strikt noodzakelijk is;

- het moeten opereren samen met en soms onder commando van militairen en/of burgers met een geheel verschillende vakinhoudelijke, religieuze en/of culturele achtergrond;

- de eigen veiligheid, en vooral de eerbiediging van het politieke mandaat en de daarop gebaseerde *rules of engagement* laten prevaleren boven bijvoorbeeld de verhindering van geconstateerde misdaden tegen de mensheid, die zich weliswaar buiten het mandaatgebied, maar nog wel binnen het blikveld van de betrokken militair afspelen.

5 Zie bijvoorbeeld het hoofdstuk 'Soldiers for peace: ordeals and stress' in: Y. Danieli (et al). *International responses to traumatic stress.* Amityville, 1996. Zie tevens: J.M.P. Weerts, L. Weisaeth. Epiloog: stressfactoren, vredeslegers en toekomstscenario's. In: H.M. van der Ploeg, J.M.P. Weerts. *Veteranen in Nederland.* Lisse, 1995.


*UNIFIL-militairen op post 7-17 in Libanon, 1979 (Foto: SMG/KL)*

Dit zijn kwesties die voor iedere betrokkene spanning opleveren. Toch is het denkbaar dat juist deze zaken speciaal voor militairen extra moeilijk te verteren zijn: zij zijn immers, generaliserend gesproken, opgeleid en gesocialiseerd binnen een cultuur die van oudsher gewend is zélf initiatieven te nemen in plaats van zich afwachtend op te stellen. Een cultuur die zich tevens sinds mensenheugenis richtte op het opereren met alle beschikbare machtsmiddelen om daarmee zo snel mogelijk een maximale slagkracht te ontplooien.

Ondanks het feit dat de huidige militaire cultuur op veel punten belangrijk afwijkt, leeft dit beeld nog altijd in brede kring; het wordt door middel van bijvoorbeeld films en televisieseries geaccentueerd, en daarnaast door de krijgsmacht zélf regelmatig gebruikt bij de werving van nieuw personeel.

## VERSCHILLENDE KWALIFICATIES

Rechtvaardigen deze observaties nu het spreken over een specifiek 'post-vredesmissie stresssyndroom', als vorm van post-militaire *shell shock*? Daar lijkt het wel enigszins op. Als kenmerkend verschil met de eerder geconstateerde in de militaire context optredende gedragsstoornissen, waardoor zo'n aparte kwalificatie gerechtvaardigd lijkt, blijkt namelijk dat het mentale ziektebeeld als resultaat van deelname aan vredesmissies niet zozeer wordt bepaald door de angst voor éxtern geweld, maar vooral door een vorm van spanning die voortvloeit uit angst de éigen agressie niet of niet langer te kunnen controleren.

Onderzoek toont aan dat die angst reëel is, en een rechtstreeks gevolg van het feit dat deze militairen hebben verkeerd in situaties waarin hun agressie telkens werd geprikkeld en geprovoceerd zonder dat daarvoor een afdoende uitlaatklep werd geboden.[6] Deze militairen moesten in emotierijke en misschien levensbedreigende situaties zowel hun 'vecht-' als hun 'vlucht-'impulsen onderdrukken en tegelijkertijd, soms tegen hun eigen gevoel in, een neutrale opstelling bewaren.

Daarnaast openbaart zich, als tweede kenmerkende verschil, zo'n syndroom vaak pas ruimschoots na afloop van een vredesmissie, terwijl de meer traditionele militaire gedragsstoornissen zich regelmatig ook al tijdens de actie of het gevecht manifesteren. Misschien zou je meer in het algemeen kunnen vermoeden dat de gevolgen van deelname aan een conflict met een laag geweldsniveau, zich minder snel en minder manifest openbaren, maar onderzoek zoals dat bijvoorbeeld werd verricht door de Vrije Universiteit in 1997 toont aan dat dat niet betekent dat er géén al dan niet ernstige gevolgen zouden zijn: ongeveer twintig procent van de militairen in kwestie vertoont na terugkeer aanpassingsproblemen, terwijl vier à vijf procent daadwerkelijk problemen ondervindt.[7]

### Onderzoek

Een ander meerjarig en bovendien zeer grootscheeps onderzoek onder maar liefst 15.931 Noorse UNIFIL-militairen wees in dit verband eveneens uit dat – min of meer ernstige – gevolgen zich voordoen bij zo'n vijf procent van de betrokken militairen, die zich tot zes à zeven jaar na afloop van de missie met geestelijke problemen kwamen melden. Deze uitkomsten stemmen grosso modo overeen met het VU-onderzoek, en met de resultaten van eerder (veel kleinschaliger) onderzoek onder Nederlandse UNIFIL'ers.[8]

Deze late openbaring betekent in geval van voorheen dienstplichtigen en tegenwoordig militairen met een kort contract dat ze, op het moment dat de problemen zich gaan voordoen, het contract en in sommige gevallen ook het contact met hun voormalige werkgever hebben beëindigd. Het is daarbij niet ondenkbaar dat zo'n voormalige militair, vanwege het feit dat zijn of haar civiele omgeving zich minder goed kan inleven in deze problematiek, in een vorm van isolement dreigt te geraken. Dit risico is extra groot vanwege de in dit soort gevallen regelmatig voorkomende neiging tot ontkenning c.q. vermijdingsgedrag.

### Vrouwelijke militairen

Dit Noorse onderzoek leverde overigens nog meer belangwekkende resultaten op. Bijvoorbeeld dat vrouwen gelet op geestelijke belasting en emotionele ver-

6 Zie: Danieli (1996).

7 Zie: I. Bramsen, J.E. Dirkzwager, H.M. van der Ploeg. *Deelname aan vredesmissies: gevolgen, opvang en nazorg*. Amsterdam, 1997.

8 Zie bijvoorbeeld: Afdeling Gedragswetenschappen DPKL. *Nazorg ex-UNIFIL-militairen. Een evaluatie-onderzoek naar de nazorgbehoefte van ex-UNIFIL-militairen*. Den Haag, 1987.

werking op z'n minst net zo geschikt zijn als mannen voor de uitvoering van vooral humanitaire missies. Dat is onder meer een gevolg van het beeld en het verwachtingspatroon waarmee vrouwen de krijgsmacht binnenkomen. Deze vrouwen voelen zich doorgaans minder verbonden met de traditioneel-militaire gevechtsrol, waardoor de spreekwoordelijke eigenschappen en attitudes van de *warrior* minder hoog scoren dan bij sommige van hun mannelijke collega's.

Een dergelijke instelling maakt dat vrouwen zich eerder openstellen voor niet-militaire en vooral niet-gewelddadige oplossingen van conflicten. Daar kan dan nog aan worden toegevoegd dat het juist die gevechtsrol en de daaraan gekoppelde attitude zijn die tijdens vredesoperaties als eerste in het gedrang komen, waardoor degenen die zich daar het meest mee geïdentificeerd hebben – mannen in elite-eenheden dus, generaliserend gesproken – daarvan ook de meeste frustratie zullen ondervinden.

Vroegtijdige aanpak

Resumerend lijkt psychische begeleiding van militairen, óók en misschien wel juist van militairen op vredesmissie, allerminst een overbodige zaak, te meer omdat de vroege opsporing van geestelijke problemen de meeste kans op een succesvolle behandeling biedt. Terzijde: een dergelijke vorm van begeleiding biedt ook nog andere voordelen waarover minder vaak wordt gesproken. Het is namelijk een bekend verschijnsel dat onder operationele omstandigheden militairen anders functioneren dan thuis in de kazernesituatie, en dat als gevolg van die andere omstandigheden allerlei groepsprocessen, bijvoorbeeld aangaande het leiderschap, gaan optreden. Vormen van disfunctioneel c.q. deviant gedrag kunnen daarvan het gevolg zijn, en de aanwezigheid van een gedragswetenschappelijke deskundige helpt dit gedrag te herkennen, en daarop adequaat te reageren. Hetzelfde kan worden gezegd met betrekking tot een vroegtijdige aanpak van toenemend drank- en/of drugsgebruik.

Aandacht voor de kans op psychische verwonding, niet alleen tijdens en na de missie maar ook in de periode daaraan voorafgaand, is ten slotte ook om een geheel andere reden nog van belang. De Maatschappelijke Raad voor de Krijgsmacht formuleerde het begin jaren negentig als volgt:

> *Waar de Raad echter in het bijzonder op wil wijzen is het gevaar dat (...) uitsluitend het ultieme risico aandacht krijgt. Die neiging bestaat toch al en dat is logisch genoeg. Toch moet vanaf het begin onder ogen worden gezien dat er militairen zullen zijn die gewond raken, lichamelijk of geestelijk, meer of minder zwaar. Ook zij moeten op voorhand verdisconteerd worden in het debat over risico's en over de aanvaardbaarheid daarvan. Dat is mede, zou men kunnen zeggen, een vorm van preventieve veteranenzorg.*[9]

9 MRK. *Advies 14/2. Evaluatie maatschappelijke aanvaarding van de krijgsmacht.* Den Haag, 1994.

## NAZORG

En daarmee is tevens de stap gezet naar het tweede deel van dit artikel, dat handelt over de zorg voor teruggekeerde militairen. Binnen die zorg kan een onderscheid worden gemaakt tussen de materiële en de immateriële nazorg. De eerste categorie heeft betrekking op bijvoorbeeld financiële compensatie, verlening van scholingsmogelijkheden of, zoals ten tijde van de demobilisatie van de Indiëveteranen: arbeidsbemiddeling en hulp bij het vinden van passende woonruimte.

De tweede categorie richt zich veel meer op hulp bij psychische problemen, maar bijvoorbeeld ook op het streven maatschappelijke erkenning en zo mogelijk waardering voor de prestaties van deze groep (ex-)militairen te verkrijgen. Daar waar deze immateriële vorm van nazorg uitblijft, of op onderdelen tekort schiet, kunnen gevoelens van frustratie ontstaan bij de betrokken militairen.

De Indiëveteranen zijn daarvan een voorbeeld, zoals onder meer werd betoogd door de militair-historicus dr. J. Hoffenaar.[10] In de jaren tachtig kreeg die frustratie en woede omtrent een gebrek aan maatschappelijke erkenning van deze categorie veteranen concreet vorm in een stroom ego-documenten, gevolgd door de oprichting van diverse belangenorganisaties, waaronder het overkoepelende Veteranen Platform.

Daaraan voorafgaand moest de Nederlandse krijgsmacht in Libanon voor het eerst in lange tijd en zonder daarbij zelf partij te zijn onder oorlogsomstandigheden gaan optreden. Dat leidde ertoe dat het vraagstuk omtrent de nazorg weer actueel werd.

Deze beide ten dele parallelle ontwikkelingen hebben ertoe bijgedragen dat er in de eerste plaats een zowel materieel als immaterieel op recente inzichten gebaseerd nazorgbeleid van de grond kwam, en in de tweede plaats dat er vanaf begin jaren negentig door onder meer de Stichting Dienstverlening Veteranen werd gestreefd naar respect en waardering voor de inzet en prestaties van de Nederlandse militair tijdens diens optreden in oorlogssituaties – en bovendien: voor de offers die daarbij door individuele militairen werden gebracht.

## GOED OF FOUT?

In een literatuuressay wordt door de Amerikaanse socioloog W.J. Scott de stelling geponeerd, dat de mate van maatschappelijke erkenning samenhangt met het antwoord op de vraag in hoeverre een bepaalde oorlog c.q. militaire actie

10 Zie G. Teitler, J. Hoffenaar. *De Politionele acties: afwikkeling en verwerking.* Amsterdam, 1990. Pagina 79 en verder.

naderhand door de politiek, de betrokken militairen én de publieke opinie als zinvol, succesrijk en vooral rechtvaardig wordt beoordeeld.[11]

Een eensgezind positief oordeel op deze punten helpt de veteraan bij de mentale verwerking van zijn oorlogservaringen en bij de zingeving van de offers die door hem werden gebracht, en kan als zodanig helpen voorkómen dat er een kloof ontstaat tussen de veteraan en de samenleving waarvan hij deel uitmaakt.

Discrepanties tussen de verschillende componenten van dit 'collectieve geheugen', zo betoogt hij verder, bemoeilijken daarentegen maatschappelijke erkenning, en in het verlengde daarvan de psychische verwerking van oorlogservaringen door de veteraan.

### Twee voorbeelden

Scott baseert zich daarbij op de mate van erkenning van militairen uit twee (vooral achteraf) als 'fout' beoordeelde, en – zeker na de onmiddellijke afloop ervan – in sommige opzichten uit het geheugen verdrongen oorlogen, namelijk het Amerikaanse militaire optreden in Vietnam, en de Franse militaire ingreep in het toenmalige Frans-Algerije. Ondanks in het oog springende verschillen tussen beide oorlogen, trekken zekere overeenkomsten inzake de maatschappelijke erkenning van de soldaten die daar vochten de aandacht.

Alhoewel de Amerikaanse Vietnamveteranen het zeker de eerste jaren na die oorlog beslist niet eenvoudig hebben gehad, constateert Scott dat het lot van hun Franse Algerije-collega's minstens even schrijnend was. Ondanks het feit dat er in dit conflict bijna 30.000 Franse militairen sneuvelden, weigerden namelijk de Franse autoriteiten 'Algerije' als een werkelijke oorlog te erkennen, waardoor de teruggekeerde militairen geen aanspraak konden maken op de status van oorlogsveteraan en de daaraan verbonden privileges. Pas in 1974, dus ruim tien jaar na deze oorlog, maakte een wetswijziging een einde aan deze situatie. Bovendien lijkt de Franse samenleving ook nu nog liever niet aan de Algerije-oorlog te worden herinnerd: daar waar iedere stad en ieder dorp in Frankrijk een monument heeft waarop de gesneuvelden uit de Eerste Wereldoorlog staan vermeld (meestal aangevuld met de namen van de militaire slachtoffers uit de Tweede Wereldoorlog en Indochina), zal men goed moeten zoeken naar een vergelijkbaar monument dat de herinnering aan de doden uit de Algerijnse oorlog hoog houdt.

### Onbekend conflict

Ten slotte: Franse films over deze periode zijn er in positieve of in kritische zin niet of nauwelijks gemaakt, Algerijeveteranen (en dat zijn er toch zo'n twee

11 W.J. Scott. *French veterans of the war in Algeria: a description and comparison with American veterans of the Vietnam war.* A paper presented at the biennial IUS-conference, Baltimore, October 22-24, 1993.


*...iedere stad en ieder dorp in Frankrijk... (Foto: J.R. Schoeman)*

miljoen!) spreken hooguit in eigen kring over hun ervaringen, en al met al is daardoor de bekendheid met dit conflict onder de Franse bevolking, vooral de jeugd, niet groot. Illustratief in dit verband is de titel van een in 1989 gepubliceerd boek over de Algerije-oorlog: *De stilte en de schaamte*, een boektitel die de ook door sommige Nederlandse veteranen regelmatig hooggeprezen Franse veteranenzorg op z'n minst een tikje relativeert.

'Goede' oorlogen hebben niet automatisch tevreden veteranen tot resultaat. Echter: in tegenstelling tot als 'fout' beoordeelde oorlogen bevatten 'goede' en mede daarom grootschalig en onbeschroomd herinnerde oorlogen, vanuit Amerikaans perspectief bijvoorbeeld de Tweede Wereldoorlog, en vanuit Frans gezichtspunt de Eerste, wél kenmerken die de militaire oorlogservaringen en offers rechtvaardigen, en die vervolgens ook de terugkeer van de militair in de burgersamenleving helpen vergemakkelijken.

Bijvoorbeeld het feit dat tijdens maar vooral na dit type oorlogen de militair ervaart dat zijn inspanningen 'natiebreed' worden gedragen, hetgeen op zich al een vorm van maatschappelijke erkenning is, en dat de mening van politici, geschiedschrijvers én het grote publiek over de juistheid en het effect van zijn missie overeenstemt met zijn eigen (positieve) oordeel op deze punten.

## NEDERLAND

Ook Nederland kent zijn vergeten dan wel verdrongen militaire acties en oorlogen. Volgens sommigen kan de militaire inzet in het voormalig Nederlands-Indië daartoe worden gerekend, en in het verlengde daarvan ook het militair optreden in Nederlands Nieuw-Guinea in de jaren 1949-1962. Werden al tijdens deze acties de zin, het succes en de juistheid ervan bestreden door vooral de CPN, na afloop ervan gebeurde dat op veel bredere basis, bijvoorbeeld ook in sociologische en historische studies.

De maatschappelijke waardering voor de inspanningen en offers van de betrokken militairen is dan ook nooit manifest geweest, hetgeen, zoals al werd opgemerkt, tot ergernis en frustratie bij met name veel Indiëmilitairen heeft geleid. Zij hadden immers, zo meenden zij zelf, niet anders gedaan dan naar beste kunnen uitvoering geven aan toenmalig Nederlands regeringsbeleid – waarbij ze bovendien ruim zesduizend collega's hadden verloren.

### Negatieve context

Tot en met de jaren tachtig had de Nederlandse samenleving daarvoor nauwelijks aandacht, en wanneer 'Indië' dan eindelijk wél eens ter sprake kwam, dan was dat nog vaak in een negatieve context. Bijvoorbeeld naar aanleiding van ontsporingen van geweld waaraan, zo meenden de veteranen, met overschaduwing van hun goede werk ter plaatse een onevenredige hoeveelheid aandacht werd besteed. De discrepanties tussen de verschillende onderdelen van het collectieve geheugen, die Scott constateert met betrekking tot Algerije en Vietnam, zijn daarmee grosso modo ook voorgekomen tijdens 'de verwerking van Indië'.

### 'Ons laatste oorlogje'

Datzelfde geldt voor Nieuw-Guinea, waarbij er nog een complicerende factor lijkt mee te spelen: de mate van maatschappelijke erkenning voor een bepaalde groep veteranen lijkt namelijk niet alleen af te hangen van de vraag of de samenleving zich dat conflict nog wel wíl herinneren, maar ook en misschien wel vooral of die samenleving zich dat conflict nog wel kán herinneren.

Het is wat betreft maatschappelijke erkenning dus niet alleen een kwestie van een 'goede' versus een 'foute' oorlog, maar ook of het handelt om een

'grote' dan wel een 'kleine'. Niet voor niets werd Nieuw-Guinea een tikje badinerend wel getypeerd als 'ons laatste oorlogje'.[12]

Libanon was wat dat betreft ook een optreden met een beperkte Nederlandse inbreng, en het was bovendien een optreden dat weinig succesvol moest worden afgesloten. Maar, zo zegt Scott, aangezien dit soort kwalificaties áchteraf niet van invloed is geweest op de motieven die de soldaat vóóraf had, en niets zegt over de offers die hij tijdens een bepaald optreden heeft gebracht, zouden die kwalificaties niet van invloed mogen zijn op de mate van maatschappelijke erkenning.

## MOTIEVEN

Wat betreft motieven van soldaten werd een aantal jaren geleden meer bekend via onderzoek onder voormalig militairen uit 'dat vergeten oorlogje' in Nieuw-Guinea.[13] Daaruit blijkt namelijk dat de drijfveren van de Nederlandse militairen die zich als vrijwilliger meldden, uiteenvallen in twee hoofdgroepen: bijna veertig procent van de ondervraagden noemt een min of meer 'hoger' motief, zoals bescherming van de Papoea's en/of bescherming van Nederlandse belangen, en ruim dertien procent geeft daarnaast te kennen geboeid te zijn geweest door het avontuurlijke aspect. Een andere door twintig procent genoemde factor, die echter specifiek voor deze situatie geldt, is 'voortzetting van het leven in de tropen'. Alhoewel in andere verhoudingen, komen vergelijkbare motieven pakweg twintig jaar later terug onder de Nederlandse Libanongangers: van hen noemt ongeveer vijftig procent een hoger c.q. idealistisch motief, zoals het zelf willen bijdragen aan vrede in de wereld, terwijl ruim zestig procent het Libanese avontuur verkoos boven het Nederlandse kazerneleven.

Bij deze vergelijking mag echter niet uit het oog worden verloren dat de Libanongangers veel sneller na uitzending werden ondervraagd dan de Nieuw-Guineaveteranen. De eerlijkheid gebiedt daarnaast te zeggen dat ten tijde van Libanon door zo'n dertig procent van de ondervraagden ook de financiële verbetering ten opzichte van het dienen in Nederland als argument wordt genoemd.[14] Nogmaals: de rangorde van de motieven is weliswaar in de tijd veranderd, en sommige motieven zijn situationeel bepaald, maar grosso modo zie je wel hetzelfde soort soldatenmotieven terugkomen. In wat achteraf goede of foute oorlogen blijken te zijn, in grote en in kleintjes.

12 Titel van een boek (uit 1984) over deze oorlog van de hand van J. Jansen van Galen.
13 SDV. *Om het laatste stukje Indië. Eindrapport Nieuw-Guinea enquête.* Utrecht, 1994.
14 Percentages ontleend aan: Afdeling Gedragswetenschappen DPKL (1987).

Discrepantie
Er kan zich echter naderhand een discrepantie openbaren tussen het beeld en de opvattingen van de (ex-)militair over zijn werk, waaraan hij vol idealisme begon, en het uiteindelijke oordeel van bijvoorbeeld de samenleving over de zin en juistheid van de betreffende missie – met in het verlengde daarvan de mate van maatschappelijke erkenning voor de veteraan. Ondanks alle inspanningen wérd het toen immers geen vrede in Libanon, en uiteindelijk kon men na de overdracht van Nieuw-Guinea de Papoea's toch niet langer beschermen – een overdracht overigens die begin jaren negentig door meer dan driekwart van de ondervraagde Nieuw-Guineaveteranen nog altijd als 'onjuist' (45.5 procent) of zelfs 'verwerpelijk' (32.5 procent) werd beschouwd. Eén van hen verwoordde zijn Nieuw-Guinea-ervaringen als volgt:

> *Ondanks alle pijn een leerzame periode die ik achteraf niet had willen missen. Alleen ben ik tot op de dag van vandaag nog steeds verbitterd over het in de steek laten van de Papoea's en de politieke ontkenning van hun gestadige ondergang. Het geeft me het gevoel belazerd te zijn.*[15]

## ERKENNING

Met een idealistisch motief begonnen, geprobeerd er het beste van te maken en uiteindelijk terugkomen met het gevoel belazerd te zijn: hoe ga je daar als veteraan nu verder mee om? Hoe ga je, als samenleving in het algemeen, om met veteranen uit wat achteraf bezien 'foute' oorlogen blijken te zijn geweest, die je het liefst zo snel mogelijk zou willen vergeten? En hoe maak je, als ministerie van Defensie of als Stichting Dienstverlening Veteranen, in de richting van de samenleving duidelijk dat ook de veteranen uit dat soort oorlogen recht hebben op een eerlijke en op de individuele prestatie gebaseerde beoordeling? Dat is met name belangrijk, omdat een dergelijk oordeel veteranen kan helpen bij het verwerken van hun ervaringen.

Scott heeft zich over die vragen gebogen, en ziet een mogelijke oplossing in de manier waarop in de Verenigde Staten de Vietnamveteranen zélf erkenning hebben weten af te dwingen. Hun strategie was eenvoudig: laten we niet langer stilstaan bij een bepaalde oorlog als zodanig, maar gedenk vooral de moed en de offers van de soldaat die daarin vocht, en gedenk dus óók de prestaties van de soldaat uit oorlogen die je als zodanig liever zou willen vergeten. Een minder collectieve en minder anonieme vorm van herdenking, als het ware.

Op basis van dat uitgangspunt, en na initiatieven vanuit eigen kring, konden de Vietnamveteranen uiteindelijk een zichtbaar bewijs van erkenning in de

15 SDV (1994). p. 33.


*...herdenken heeft grenzen... (Foto: Martin Roemers)*

vorm van hún monument in Washington realiseren, met daarop ingebeiteld de namen van de ruim 58.000 omgekomen Amerikanen uit die jaren. Een vergelijking met de (late) totstandkoming van een monument voor de gevallenen uit een andere lang verdrongen oorlog, het Indiëmonument in Roermond, ligt voor de hand.

Het niet-gedenken van de oorlog zelf maar van de soldaten die daarin vochten (en sneuvelden), kent overigens zijn grenzen. Toen namelijk de Amerikaanse president Ronald Reagan in mei 1985 op basis van juist dit principe door middel van een bezoek aan een Duits militair oorlogskerkhof in de stad Bitburg ook de door Duitse militairen gebrachte offers wilde erkennen en gedenken, staken er stormen van protest op – vooral toen bleek dat er zich onder die Duitse doden nogal wat ss'ers bevonden. Zelfs 'foute' oorlogen kennen hun gradaties, en herdenken heeft grenzen, zeker als het gaat om soldaten uit het andere kamp.

## BOSNIË

Sinds een aantal jaren krijgt Nederland te maken met steeds groeiende aantallen militairen die hebben deelgenomen aan soms grootschalige en soms kleine humanitaire crisisbeheersingsoperaties, die al dan niet in VN-verband in

opdracht van de Nederlandse samenleving werden en worden uitgevoerd. Deze militairen, een groep die voor het grootste deel bestaat uit beroeps met een kort contract, zullen zich op korte of middellange termijn voegen bij de groep zogenoemde jonge veteranen van vredesoperaties.

Gemengde gevoelens

Tot op heden kunnen als gevolg van allerlei oorzaken de resultaten van al die operaties, voorzichtig uitgedrukt, met gemengde gevoelens worden bezien. De gebeurtenissen in Bosnië, culminerend in de genocide in Srebrenica, in juli 1995, vormen daarvan een triestmakend voorbeeld. Nu, enige jaren later, kan het optreden van de VN, inclusief de rol van Dutchbat daarbij, als mislukt worden beschouwd, en als niet meer dan een tijdelijk pappen en nathouden. Bosnië en de Nederlandse betrokkenheid daarbij herbergen daarmee alle elementen in zich om de volgende liever snel vergeten en graag verdrongen oorlog te zullen worden.

> *Zoals de publieke opinie over Dutchbat is heengewalst, stemt brigadegeneraal Gerard Bastiaans nog steeds bitter. Al die veroordelingen, al die meningen en waarheden, vooral door mensen die niet gehinderd worden door enige kennis van zaken. En nooit enige waardering. Dutchbat had nergens om gevraagd, was gewoon gestuurd en probeerde zo goed mogelijk te werken. Als je als soldaat in het buitenland je werk hebt gedaan, dan volgt in Nederland onwillekeurig de afrekening.*[16]

Hier lijkt zich, in navolging van wat er in het post-Indiëtijdperk plaatsvond, een discrepantie te gaan aftekenen tussen de verschillende componenten van het collectieve geheugen wat betreft de zin en juistheid van de Nederlandse rol in het Srebrenicadrama. Tussen – zoals generaal Bastiaans dat ervaart – Dutchbat dat enerzijds probeerde zo goed mogelijk te werken, maar dat vervolgens na terugkeer in Nederland zonder enige vorm van waardering werd 'afgerekend'.

Daar waar immers sinds juli 1995 alle politieke en wetenschappelijke analyses zich lijken te richten op de mislukking en de factoren die daartoe hebben geleid, zal de individuele (ex-) militair vooral stil willen staan bij al het goede werk dat er desondanks door hem (of haar) kon worden verricht – en hij zal daarvoor maatschappelijke erkenning verlangen. Die heeft hij ook nodig bij de verwerking van alle ellende en frustratie die hij gedurende, maar misschien wel vooral na zijn verblijf in Bosnië ondervond. De geciteerde persoonlijke frustraties van generaal Bastiaans zijn wat dat betreft gerust veelzeggend te noemen.

16 In: *Eindhovens Dagblad*, 7 juni 1996.

## EEN EIGENTIJDSE STRATEGIE

Het is met het oog op de bewerkstelliging van maatschappelijke erkenning voor veteranen van vredesmissies van eminent belang te weten wat in dit verband wel, en wat zeker niet wordt gewaardeerd door met name de groep jonge veteranen. Wat zien zij nu zelf als blijken van maatschappelijke belangstelling en waardering voor hun, in opdracht van de Nederlandse samenleving geleverde prestaties?

Voor een gefundeerd antwoord op die vraag is het zaak een beroep te doen op een aantal basisprincipes van de marketing, namelijk in de eerste plaats vaststellen hoe je 'de doelgroep' (in dit geval dus de groep jonge veteranen) kunt bereiken. Zij hebben immers na afloop van hun contract de draad van hun burgerbestaan weer opgepakt, waardoor ze als groep nog maar moeilijk te bereiken zijn, en bovendien voelen ze zich naar alle waarschijnlijkheid (nog) niet aangesproken door maatregelen en voorzieningen zoals die ooit werden getroffen voor de groep 'oude' (met name Indië)veteranen. Mogelijkerwijze voelt zelfs een deel van de recent afgezwaaide jonge militairen zich niet eens aangesproken door het begrip 'veteraan'.[17]

Om de kans op succes te optimaliseren, moet vervolgens dan ook door de ogen van 'de klant' (hier: de jonge veteraan) worden gekeken naar 'de leverancier' (hier dus de samenleving). Wat willen die jonge veteranen zélf? Wat verwachten zij in dit opzicht van die samenleving, wat beschouwen ze als signalen en symbolen van maatschappelijke erkenning, en welke niveaus worden daarin door hen onderscheiden?

Wat zijn überhaupt de wensen en behoeften van deze groep, in kwalitatieve én in kwantitatieve zin? Momenteel bestaan er niet veel meer dan intuïtieve antwoorden op deze vragen, die bovendien doorgaans zijn ontleend aan ofwel buitenlandse inzichten, ofwel aan lessen die zijn geleerd naar aanleiding van de post-Indië-ervaringen.

Alhoewel als zodanig waardevol, kleven daaraan met het oog op de formulering van adequaat eigentijds beleid toch zekere risico's, al is het maar omdat daarin noch de specifieke aspecten van Nederlandse vredesmissies, noch belangrijke aspecten uit de hedendaagse jeugdcultuur zijn verdisconteerd. In die lacunes is in de tweede helft van 2000 voorzien door middel van onderzoek gehouden door het Kennis- en Onderzoekscentrum van het Veteraneninstituut. Onderzoek dat antwoorden op bovenstaande vragen moet genereren en dat vervolgens dus kan dienen als vertrekpunt, waarop slagvaardig en aan-

17 Een aanwijzing daarvoor biedt het onderzoek *De behoeften van jonge veteranen* van de Stichting Dienstverlening Veteranen uit juli 1997, met name pagina 11.

*Nederlandse militairen in Lukavac, 1994 (Foto: AVDKM, Collectie SMG/KL)*

sprekend beleid met het oog op de maatschappelijke erkenning voor de jonge veteraan kan worden geformuleerd.

Brede communicatie

Het realiseren van dat beleid mag daarbij niet geïsoleerd worden bezien. Dat moet namelijk worden ingepast in een veel bredere communicatie-inspanning, die er mede op gericht moet zijn meer feitelijke bekendheid aan en kennis omtrent het hedendaagse militaire handwerk te verschaffen. Zo'n communicatie-inspanning vormt daarmee een reactie op de door generaal Bastiaans gesuggereerde situatie, waarin allerlei kritiek wordt geleverd 'door mensen die niet worden gehinderd door enige kennis van zaken'. Immers, en even los van de vraag of de generaal nu een objectieve werkelijkheid beschrijft of meer zijn eigen frustraties ventileert: feit is dat een goede kennis van de (on)mogelijkheden van hedendaagse militaire organisaties, en van de individuele soldaten die daarvan deel uitmaken, een absoluut noodzakelijk fundament is voor een grotere maatschappelijke erkenning.

## TER AFSLUITING

De groep jonge veteranen groeit in hoog tempo, en daarmee gaat ook het aantal voormalig militairen met psychische problemen toenemen. Het zou in dit verband niet behoeven te verbazen als de zelfmoord van Jürgen H. – zoals

gerapporteerd in *de Telegraaf* – het topje van de ijsberg blijkt te zijn. En alhoewel 'maatschappelijke erkenning' geen hedendaagse variant van Haarlemmerolie is, zal ook de jonge veteraan die erkenning ervaren als vorm van belangstelling en solidariteit. Op basis daarvan wordt het voor hem vervolgens makkelijker zijn ervaringen, inzichten en emoties te uiten, waardoor een vroegtijdige aanpak van de psychische problematiek mogelijk wordt en de kans op escalatie daarvan omgekeerd evenredig afneemt.

Het hiervoor genoemde onderzoek zou bijvoorbeeld kunnen uitwijzen dat – in de optiek van de jonge veteraan zélf – aan de totstandkoming van maatschappelijke erkenning wordt bijgedragen, door specifiek voor de groep veteranen van vredesoperaties een plaats te creëren waar wordt stilgestaan bij het werk dat in opdracht van de VN en Nederland werd verricht, en bij de offers die daarbij werden en nog steeds worden gebracht.

Een qua vorm, uitstraling en locatie voor deze groep aansprekend gedenkteken biedt daartoe gelegenheid. Een dergelijk monument als symbool van maatschappelijke erkenning zou aldus de jonge veteraan kunnen helpen bij de mentale verwerking van zijn of haar ervaringen, zoals dat ook is gebeurd bij de groep Indiëveteranen.[18]

*Medaille-uitreiking aan teruggekeerde VN-militairen (Foto: SMG/KL)*

18 Op het belang daarvan werd op 7 september 1999 in Roermond ook gewezen door minister van Defensie Frank de Grave tijdens de herdenking van de tussen 1945-1962 in Indië en Nieuw-Guinea gesneuvelde Nederlandse militairen.

Dat geldt ook, en misschien wel juist voor veteranen uit conflicten en missies die zich niet onmiddellijk kenmerken als *just cause* of klinkende militaire overwinning. Want je kunt je als samenleving misschien permitteren bepaalde oorlogen en andere militaire optredens liever te willen vergeten, maar het zou onrechtvaardig zijn daarmee tegelijkertijd ook de betrokken militairen te willen vergeten.

**Solidariteit**

Maatschappelijke erkenning als uiting van solidariteit zal nooit kunnen voorkómen dat wereldwijde humanitaire drama's – onder meer – een proces van herbeleving veroorzaken, en als resultaat daarvan op diverse niveaus ook binnenlandse tol vragen. Erkenning als uiting van solidariteit kan er echter wél toe bijdragen, dat voormalig militairen niet het gevoel krijgen de gevolgen van zulke herbeleving in isolement te moeten verwerken, en als zodanig kan het de kans op nieuwe 'Jürgen H's' misschien helpen bepérken.

**Verantwoordelijkheid**

Dat is een politieke en maatschappelijke verantwoordelijkheid want hij, en met hem wereldwijd ontelbare collega's, hebben zich immers naar beste kunnen ingespannen voor zaken die soms, met het inzicht en de kennis van een historicus achteraf, als zinloos, onjuist of onterecht moesten worden gekwalificeerd. Dat mag echter die soldaten niet worden aangerekend. Het waren namelijk politiek én samenleving die hun inzet verlangden. In Indië en Algerije, in Nieuw-Guinea, Vietnam, Libanon en Kosovo. En ook in Bosnië – begin jaren negentig.

# Internationale militaire samenwerking

*Duitse en Nederlandse militairen tijdens een oefening van 1 (GE/NL) Corps (foto: Ab Baak, Mediacentrum KL; uit collectie Instituut voor Militaire Geschiedenis KL)*

# Europese militaire samenwerking

## Geschiedenis, problemen en perspectieven

*prof. mr. P.J. Teunissen**

### INLEIDING

Staten moeten over militaire macht beschikken. Het lijkt dus ook logisch dat zij die macht bundelen als zij nauwer gaan samenwerken, dan wel integreren. In het Europa van na 1945 heeft het echter nooit zo eenvoudig gelegen. Ook nu nog zijn er problemen. Deze reiken van de militaire organisatie tot de wereldpolitiek.

Om continuïteit en verandering te laten zien volgt eerst een historisch overzicht, met daarin bijzondere aandacht voor Frankrijk. Dit land heeft altijd spanningen gezien tussen de Europese en de Atlantische samenwerking. Het hecht sterk aan zijn soevereiniteit en zijn eigen plaats in Europa en de wereld.

### HISTORISCHE SPANNINGEN BINNEN HET WESTEN

In 1948 werd het Verdrag van Brussel gesloten door Engeland, Frankrijk en de Benelux-landen; een verdrag voor alomvattende samenwerking, inclusief collectieve defensie. Het werkelijke doel was echter de VS bereid te maken tot een Atlantische alliantie. Die kwam in 1949 tot stand.

In 1950 lanceerde de Franse minister Pleven het plan voor een Europese Defensiegemeenschap. Het werd in vijf van de zes Gemeenschapslanden aanvaard. In augustus 1954 werd het echter door het Franse parlement afgewezen en daarmee voor lange tijd terzijde geschoven.

Pleven had al direct gezegd dat zijn plan eigenlijk diende om een West-Duitse herbewapening, in het kader van de NAVO, te voorkomen. De ervaringen van 1940-1945 lagen nog vers in het geheugen. Omdat de pro-Europese stemming destijds sterk was lukte het enkele jaren overeenstemming te bewaren. De

---

* De auteur is bijzonder hoogleraar in de Sociologie van de Internationale Betrekkingen aan de RU Groningen. In dat kader geeft hij ook het vak Europese Samenwerking en Integratie. Voorts heeft hij strategie gedoceerd aan het Instituut Defensie Leergangen.

Franse houding werd echter afwijzend toen bleek dat de Europese partners toch de militaire band met de vs wilden behouden en de Franse strijdkrachten onder supranationaal commando zouden moeten komen, terwijl Engeland buiten het project bleef.

Na de dood van Stalin, in 1953, trad een dooi in de oost-westrelaties in. Deze maakte het Frankrijk mogelijk met het project te kappen. In 1955 traden de Bondsrepubliek en Italië tot de NAVO toe. Ook traden zij toe tot de in 1954 opgerichte West-Europese Unie, een vervanger voor de Europese Defensiegemeenschap, met een uitgebreid wapenbeheersingsregime. De WEU verdween overigens naar de achtergrond.

In 1958 kwam president De Gaulle aan de macht. Deze wees het strategisch leiderschap van de vs af. Hij wilde een herstel van Frankrijks wereldrol en eiste dat in de NAVO een directorium van de grote drie zou worden gevormd: de vs, Engeland en Frankrijk. President Eisenhower verwierp dit, stellend dat de vs hun bondgenoten gelijk moesten behandelen.

Daarop besloot De Gaulle dat West-Europa onder Franse leiding een politieke unie zou moeten vormen, die mede defensie, economie en cultuur zou omvatten. Ook moest Frankrijk een eigen kernmacht hebben. Tegenover de Duitse Bondskanselier Adenauer speelde hij de gedachte uit dat de Amerikaanse bescherming van Europa op den duur zou verdwijnen, omdat de Sovjet-Unie de vs met haar kernwapens kon bedreigen en het beschermen van Europa een te zware last voor de vs zou worden. Adenauer en De Gaulle sloten het Frans-Duitse vriendschapsverdrag van 1963, dat in de Bondsrepubliek een scherp debat uitlokte. De Bondsdag aanvaardde het verdrag, maar met de clausule dat de NAVO primair bleef.

In 1966 haalde De Gaulle Frankrijk uit de militaire organisatie van de NAVO. Hij verkondigde de 'ontbinding van de blokken'; hij voorzag op lange termijn de instorting van de Sovjet-Unie en de vorming van een 'Europa van de Vaderlanden', reikend 'van de Atlantische Oceaan tot de Oeral'. Zijn zelfvertrouwen werd versterkt door de weerklank die hij kreeg binnen het Warschaupact, met name in Roemenië, Polen en Tsjecho-Slowakije.

### Tweedeling

De tweedeling van Europa bleef vooreerst echter bestaan. In 1968 werd de 'Praagse lente' onderdrukt. De Bondsrepubliek voerde vanaf 1969 haar ontspanningspolitiek, uitgaande van het voortbestaan van NAVO en Warschaupact. De vs en de Sovjet-Unie waren de belangrijkste partijen bij de wapenbeheersingsovereenkomsten en politieke regelingen inzake Duitsland en Europa vanaf de jaren zeventig.

De Franse regering begon haar houding bij te stellen. Dat gebeurde eerst buiten Europa, met name in de Pacific, waar geleidelijk een samenwerking met de Amerikanen werd opgebouwd. Tegelijk bleef Frankrijk aandringen op eigen Europese defensiecapaciteiten en onafhankelijkheid ten opzichte van de

vs, tegen de weerstand van de meeste bondgenoten in. De oprichting van diverse 'Euro-groepen' binnen de NAVO kon daar weinig aan veranderen.

In 1984 werd de WEU gereactiveerd, in verband met een malaise in de NAVO rond de kernwapens en de 'tweede Koude Oorlog' tussen de vs en de Sovjet-Unie. De WEU zou uitgroeien tot een mini-defensieorganisatie met tien lidstaten en achttien Europese landen met een bijzondere status. Zij heeft, met beperkte middelen, deelgenomen aan militaire operaties, met name in het gebied van de Perzische Golf.

De jaren negentig

Rond 1990 werd één visie van De Gaulle werkelijkheid: het Europese communisme en de Sovjet-Unie stortten in. In Franse ogen kon nu de rol van de NAVO vergaand worden beperkt ten gunste van een Europese defensie. In het Verdrag van Maastricht (1991) kwam een compromis te staan over een Europese defensie-identiteit, 'die uiteindelijk tot een Europese defensie zou kunnen leiden, verenigbaar met de gemeenschappelijke defensie in het kader van de NAVO'. De WEU zou worden ontwikkeld tot de defensiecomponent van de Europese Unie[1]. Dit bleef echter een omstreden zaak. Wel werd in juni 1992 overeenstemming bereikt dat de WEU de zogeheten Petersbergtaken zou kunnen verrichten: crisisbeheersing, *peacekeeping* en *peacemaking*[2]. Ook werd besloten dat er een Europese strijdmacht van 50.000 personen zou komen, nadat Frankrijk en Duitsland een maand tevoren overeenstemming hadden bereikt over de oprichting van het Eurokorps.

Vóór het Verdrag van Maastricht was overigens al duidelijk dat de Franse aspiraties niet direct werkelijkheid zouden worden. Bij de oorlog tegen Irak, begin 1991, waren de Franse strijdkrachten niet in staat op gelijk niveau mee te doen met die van de alliantie. Ook bleek Europa te zwak in voormalig Joegoslavië. Daarom drong de Franse generale staf aan op nauwere samenwerking met de NAVO. De Franse regering ging daar schoorvoetend op in en eiste tegelijk een hervorming van de NAVO.

Het NAVO-plan van 1994 voor *Combined Joint Task Forces* ging Frankrijk niet ver genoeg: eenheden van de NAVO zouden, bij Amerikaanse toestemming, gezamenlijk voor speciale acties kunnen optreden, ook zonder Amerikaanse deelname. Ook eenheden van niet-NAVO-landen zouden kunnen deelnemen. Aan de NAVO-organisatie werd verder niet getornd. Wél had de NAVO in 1992 de vredesoperaties, ook buiten het verdragsgebied, in haar takenpakket opgenomen.

President Chirac, in 1995 aan de macht gekomen, ondernam stappen in drie richtingen: een hervatting van de Franse kernproeven en voorstellen

1 De 1 Art. J.4,1 Verdrag van Maastricht en Art. 1 en 2 van de bijbehorende verklaring over de WEU.
2 Later aangeduid als *peace-enforcement*.

voor een Europees leger; een verdergaande Europeanisering van de NAVO; een krachtig pleidooi voor Amerikaanse deelname aan de vredesoperaties in voormalig Joegoslavië. De Amerikanen kwamen ten slotte in actie na de val van Srebrenica. Zij grepen opnieuw in Kosovo in, wederom na Europees aandringen.

Lessen van de jaren negentig

De lessen van de jaren negentig waren talrijk:

- De Europese landen waren ook na de instorting van het communisme niet in staat militair op eigen benen te staan. De chaos in Oost-Europa riep te grote problemen op. De onafhankelijk geworden landen van Centraal- en Oost-Europa gaven zonder meer prioriteit aan de NAVO. Deze richtte het stelsel van Partnerschappen voor de Vrede op, dat zich ging uitstrekken tot in Centraal-Azië. Rusland was in vergaande ontreddering, maar was nog wél de tweede kernmacht van de wereld. Ook was de EU niet in staat zelf toereikende hulp te bieden aan Centraal- en Oost-Europa.

- West-Europa had nooit alleen kunnen optreden tegen Irak voor de bescherming van zijn olie-aanvoer.

- De Europese landen bleken in voormalig Joegoslavie niet opgewassen tegen de 'asymmetrische oorlog'. Milosevic had moderne wapens, maar zijn sterkste wapens waren een meedogenloze 'jungleoorlog' en het uitspelen van etnische conflicten.

- West-Europa raakte technisch achter op de VS, alwaar zich inmiddels een *revolution in military affairs* voltrok. Dit dreigde tot een tweedeling in de NAVO te leiden.

Er werden echter uiteenlopende conclusies getrokken. Frankrijk bleef streven naar een militair onafhankelijk Europa. Het kreeg steun, met name van de Bondsrepubliek, maar bondskanselier Kohl hield telkens halt als de VS duidelijk bezwaar maakten.

In juli 1997 concludeerde de NAVO-Raad, tegen de zin van Frankrijk, dat er niet getornd moest worden aan de rol van de VS in Europa door plannen voor een 'Europese defensie'. Wel waren in 1996 te Berlijn plannen aanvaard voor een Europese veiligheids- en defensie-identiteit binnen de NAVO, die Europa een meer geprofileerde rol in de organisatie moest geven. April 1997 werd overeengekomen dat de NAVO aan de WEU middelen kon lenen voor *gezamenlijk voorbereide* militaire acties van de WEU[3].

3 Zie voor deze regelingen: *Assembly of Western European Union*, Document 1637, 15 March 1999, met name Chapter III.

Dit alles vond ook zijn weerslag in het Verdrag van Amsterdam (1997). Daarin werd opgenomen dat de EU aan de WEU kon vragen op te treden voor de Petersbergtaken. Integratie van de WEU in de EU bleef echter afhankelijk van een nader besluit van de Europese Raad, maar Engeland en Denemarken, alsmede de neutrale lidstaten, te weten Ierland, Zweden, Finland en Oostenrijk, waren daar in feite op tegen.

### DE VERANDERING

In 1998 kwam er echter een belangrijke verandering doordat de Engelse regering-Blair pleitte voor een versterking van de autonome Europese capaciteiten voor 'crisisbeheersing'. Geen Europees leger, maar een bundeling van capaciteiten. Blair vreesde dat Engeland aan de kant kwam te staan in Europa, na de totstandkoming van de EMU. Hij was bezorgd over het Europese onvermogen om internationaal op te treden als de VS zich wilden onthouden. Hij wilde een hechtere basis geven aan de Frans-Engelse militaire samenwerking inzake Afrika.

Ook waren er spanningen in de verhouding tussen de VS en Europa: handelsconflicten, de politieke verlamming van president Clinton door zijn seksaffaire met Monica Lewinsky, verschil van inzicht over de noodzaak van een antiraketverdediging. Deze verandering van de Engelse houding bracht de Europese politiek in een stroomversnelling. Er volgde intensief overleg, onder meer te Pörtschach, St. Malo en Keulen. Maar daarbij bleek ook sprake van onzekerheid en verwarring, omdat de Engelse regering geen concreet plan presenteerde; zij wilde eerst de reacties in de EU en de NAVO peilen.

### CONSENSUS OVER HOOFDDOELEN

Inmiddels is er tekening in het streven naar Europese militaire samenwerking gekomen. In 2003 moet een snelle-interventiemacht van 50.000-60.000 personen gereed zijn, die binnen zestig dagen kan optreden en met een voortzettingsvermogen van ten minste een jaar. Er moeten strategische transportvliegtuigen komen, maritieme middelen en middelen voor *intelligence*. In november wordt van de lidstaten gevraagd vaste toezeggingen van personeel en materieel te doen. Dan wordt vastgesteld wat er nog ontbreekt en dat moet over de lidstaten worden verdeeld.

Binnen de EU is een aantal interimcomité's gevormd, dat per 1 januari 2001 een definitief karakter heeft gekregen: een Politiek en Veiligheidscomité, een Militair Comité en een militaire staf. Algehele opname van de WEU in de EU is

afgewezen[4]. Dit hangt onder meer samen met problemen rond de positie van de geassocieerde en waarnemerlanden en met het feit dat het niet de bedoeling is dat Artikel V van het WEU-verdrag, dat een verplichting tot collectieve verdediging inhoudt, in het EU-verdrag wordt opgenomen. De collectieve verdediging blijft bij de NAVO en ook blijft het WEU-verdrag als zodanig bestaan.

De WEU zal echter niet meer ingeschakeld worden voor vredesoperaties. De betreffende WEU-organen worden opgeheven of gaan over naar de EU. De *Western European Armaments Group* blijft bestaan als overlegorgaan voor de militaire productie. Van dit orgaan zijn ook de niet-EU-landen IJsland, Noorwegen en Turkije lid.

Besloten is tot verhoging van de capaciteiten voor civiele crisisbeheersing en de vorming van een politiemacht van 5000 personen. De Europese defensieindustrie moet worden gestimuleerd en tot meer samenwerking gebracht worden.

Toch blijven er genoeg vragen over, want veel kwesties zijn doelbewust opengelaten om vooruitgang te kunnen boeken op de hoofdzaak. De belangrijkste worden hier aan de orde gesteld.

## PERSONEEL EN MIDDELEN

Ook de regeringen erkennen inmiddels dat de materiële middelen voor autonome operaties met inzet van de hele interventiemacht niet beschikbaar zullen zijn voor 2010. Eerst moet er ruimte op de begrotingen worden gecreëerd en dan moeten de investeringen op gang worden gebracht. Het gaat niet alleen om de vliegtuigen, schepen, precisie-geleide wapens en inlichtingensatellieten, maar onder meer ook om de interoperabiliteit van wapens, beveiligde communicatiesystemen, harmonisatie van de logistieke voorzieningen, de vorming van een Europees netwerk van hoofdkwartieren, en convergentie in het begrotingsbeleid, inclusief de timing voor gemeenschappelijke grote uitgaven.

Het is tekenend dat de staf van het Eurokorps slechts met Amerikaanse materieelsteun deel heeft kunnen nemen aan de leiding van KFOR. Het is dus ook niet zeker dat in 2003 het geplande militaire personeel, inclusief de staven, gereed zal zijn voor inzet. In ieder geval wordt inmiddels aanvullend militair personeel geworven bij de Centraal-Europese landen.

Een en ander blijkt ook uit het Duitse defensiewitboek van afgelopen juni, uit de overbelasting van de Franse landstrijdkrachten en de conclusies van de Europese Raad, te Feira[5].

4 Joanna Liponska-Labérou: *La relance de la politique européenne de defense*, in: EIPASCOPE, No 2000/2, pp. 27-34, p. 28.
5 Appendix II, Hoofdstuk II, par. A, 2.

Over de algemene financiële aspecten was medio dit jaar nog niet méér overeenstemming bereikt dan dat gestreefd wordt naar een gelijktrekking van de nationale defensie-inspanningen. Hieraan werkt een convergentiewerkgroep onder leiding van Solana. Sommige landen moeten uit een diep dal klimmen. De Bondsrepubliek staat met een defensie-inspanning van 1,5 procent bnp tegenover Engeland met 2,6 procent bnp en Frankrijk met 2,8 procent.

Niet minder belangrijk is de financiering van Europese acties. Er zal een tendens zijn de kosten daarvan te laten rusten op de landen die daadwerkelijk aan operaties deelnemen, naar rato van hun inzet. In deze optiek zullen alleen permanente voorzieningen van algemene aard door alle EU-landen gefinancierd worden. Maar de optredende landen zullen trachten financiële steun van alle EU-landen te krijgen. Medio 2000 was deze materie in het geheel nog niet besproken.

Het Nederlandse voorstel voor de vorming van een Europees fonds voor militaire operaties brengt alleen uitkomst als men het ook eens wordt over de financiële verdeelsleutels.

## EUROPESE DEMOCRATIE

Vooral Engeland heeft geëist dat EU-acties een zaak van de nationale regeringen en parlementen moeten zijn. Geen rol dus voor het Europese Parlement. Hiertegen is verzet gerezen. Het is politiek nauwelijks voorstelbaar dat de EU-landen tot een operatie besluiten zonder dat daarover op Europees niveau in democratisch kader is gesproken.

De toekomst van de WEU-Assemblee is onzeker. De Franse onderminister van Defensie Masseret, heeft op 8 juni jongstleden geopperd dat de Assemblee de standpunten blijft coördineren van de 28 nationale parlementen die een afvaardiging bij haar hebben[6]. De Assemblee zelf heeft aangedrongen op haar transformatie in een Europese Assemblee voor Veiligheid en Defensie, gelieerd aan de EU. Dit is voorshands afgewezen. De Duitse regering wil dat het Europese Parlement op termijn bevoegd wordt in zaken van veiligheid en defensie, maar de Engelse regering is daarop tegen. Zolang echter niet duidelijk is *of en wanneer* de WEU-Assemblee wordt opgeheven, kan zij haar werk voortzetten.

Het Europese Parlement staat op korte termijn zwak, maar dat kán veranderen. Het Parlement houdt ieder kwartaal een debat met de Hoge Vertegenwoordiger, Solana, en de Eurocommissaris Externe Betrekkingen, Patten. Dit geeft in ieder geval de mogelijkheid algemene opvattingen kenbaar te maken.

6 Griekenland, Oostenrijk, Finland, Zweden, Denemarken en Ierland zijn waarnemer bij de WEU.

Voorts heeft het Europese Parlement begrotingsbevoegdheid, met vetorecht, ten aanzien van het gehele EU-budget. Daaronder vallen ook de uitgaven voor het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid, zij het niet de militaire. Het Parlement zal zijn bevoegdheden in dezen steeds meer extensief willen interpreteren.

Er zijn tekenen dat het Parlement reguliere begrotingsbevoegdheid krijgt inzake de uitgaven voor civiele crisisbeheersing, inclusief de inzet van de EU-politiemacht. Daarmee zou het Parlement ook enige vat op het militaire optreden krijgen, want beide zijn sterk met elkaar verbonden.

Ten slotte is er de Atlantische Assemblee, die zowel een kader kan zijn voor Europees interparlementair overleg als voor overleg in Atlantische kring.

## STRUCTUUR EN BESLUITVAARDIGHEID VAN DE EU

De Duitse generaal Reinhardt, die eerder dit jaar commandant van KFOR-2 was, heeft verklaard dat hij geen normale militaire leiding heeft kunnen uitoefenen, gezien de invloed van de deelnemende landen op de operatie. Zal het bij EU-acties anders zijn?

Uitvoering van de Petersbergtaken vereist interne en externe politieke cohesie en kracht, dus meer Europese eenheid. Europees federalisme, dat wil zeggen algehele afschaffing van het nationale veto, gaat echter ver uit boven de agenda van de huidige Intergouvernementele Conferentie. In de Bondsrepubliek, de Benelux en met name bij de christendemocratische partijen leeft het federalisme nog sterk. Frankrijk is erop tegen. Het wil een 'Europese Unie van staten', met gemeenschappelijke soevereiniteit op *deelterreinen*. Het hecht aan zijn nationale identiteit, met name inzake buitenlands beleid en defensie. Engeland en de Scandinavische landen zijn nog terughoudender inzake de afschaffing van nationale veto's.

Een afgeleide kwestie is die van de flexibiliteit: de mogelijkheid dat een meerderheid van landen tot 'verdiepte samenwerking' binnen het kader van de instellingen van de EU besluit. Tot op heden kunnen de lidstaten daar een nationaal veto tegen uitspreken, op grond van strijdigheid met het Europees recht of met hun belangen. Een aantal landen, met name de zes oprichters, willen dit nationale veto afgeschaft zien. Ook deze kwestie is zeer omstreden, want de EU-landen die niet voor 'verdiepte samenwerking' voelen staan dan sneller aan de kant. Zeker is betwist dat ook een *minderheid* van EU-landen tot 'verdiepte samenwerking' moet kunnen overgaan.

Frankrijk heeft al geopperd dat een pioniergroep van EU-landen verder gaat, desnoods buiten de Europese verdragen om. Dit is ook gebeurd met het akkoord van Schengen en het Europese monetaire stelsel. De pioniergroep zou slechts een licht secretariaat moeten hebben, om de bestaande EU-instellingen

*'Non, non, non!'*

niet te doorkruisen. Frankrijk ziet dit mede als een middel om de EU-landen die tegen meer flexibiliteit zijn, onder druk te zetten. Premier Blair heeft dit onderkend en wil om tactische redenen het overleg hierover open houden, zonder afstand te doen van het Britse veto.

Als het gaat om veiligheid en defensie moet onderscheid gemaakt worden tussen het recht van staten om deelname aan acties te weigeren en het recht om een actie als zodanig door een veto tegen te houden. In de EU als geheel is afschaffing van het eerste vooralsnog ondenkbaar. Een beperking van het tweede is in discussie geweest, maar niet aanvaard. Binnen het kader van 'verdiepte samenwerking' of een pioniergroep is het echter denkbaar dat nadere regels gesteld worden voor het stemgedrag, en aldus het nationale veto wordt ingeperkt!

Er zijn ook berichten dat Frankrijk de militaire tak van de EU onder wil brengen in een vierde pijler. Doel hiervan zou zijn om de in de tweede pijler opgebouwde bureaucratie en overlegprocedures te omzeilen, omdat zij ingewikkeld zijn en de betrokken ambtenaren niet vertrouwd zijn met militaire zaken. Bovendien moeten voor de militaire sector strengere geheimhoudingsregels in acht genomen worden. In een nieuwe pijler kunnen gemakkelijker nieuwe procedures worden ingevoerd. Ook kunnen niet-EU-landen dan gemakkelijker bij overleg en operaties worden betrokken. Het lijkt op de oude situatie: een EU met drie pijlers en daarnaast de WEU, maar juist de besluitvormings- en stemprocedures kunnen anders zijn.

Hier is ook van belang dat de in maart jongstleden opgerichte organen voor de Petersbergacties een interimstatus hebben, die nog nader moet worden vastgelegd. De wens van onder meer Nederland om dat verdragsrechtelijk te doen, is nog niet ingewilligd. Dit is ook niet nodig, zolang deze organen onder de Raad van Ministers kunnen werken zonder een overdracht van beslissingsbevoegdheid te behoeven. Dat wil zeggen: zolang de EU alleen kleinere acties uitvoert, waarbij de Raad van Ministers zelf de nodige besluiten kan nemen. Het is evenmin nodig zolang geen wijziging van verdragsbepalingen betreffende de WEU aan de orde is.

## DE SOORTEN EN HET BEREIK VAN OPERATIES

De Petersbergtaken, opgenomen in het Verdrag van Amsterdam, omvatten humanitaire missies, *peacekeeping*, crisismanagement en *peace-enforcement*. In principe kunnen deze taken zowel in een beperkte als in een uitgebreide zin worden opgevat. Bij *peacekeeping* gaat het officiëel om het bewaken van een wapenstilstand of vredesakkoord. Bij *peace-enforcement* op grote schaal kan het gaan om operaties als het VN-optreden in Korea, in 1950, en het optreden tegen Irak, in 1991. Crisismanagement kan zowel een preventief optreden zijn als een optreden waarbij gevechtshandelingen tussen andere staten tot een einde worden gebracht.

Zo opgevat omvatten de Petersbergtaken een breed scala aan militaire acties; bijna alles wat binnen het kader van het Handvest van de VN legitiem denkbaar is, behoudens de rechtstreekse zelfverdediging.

Naar Franse opvatting moeten de Petersbergtaken in deze ruime zin het doel van de EU zijn, althans op de langere termijn. Engeland en Duitsland tenderen in dezelfde richting. Er is echter geen eensgezindheid op dit punt. De Petersbergtaken zijn in 1992 door de WEU aanvaard, op voorstel van Engeland. Destijds was de Engelse regering sterk gekant tegen zware militaire taken voor de WEU, met name inzake *peace-enforcement*. Deze was daar ook niet voor toegerust. Op voorstel van Finland en Zweden zijn de Petersbergtaken opgenomen in het Verdrag van Amsterdam. Beide landen wilden daarmee voorkómen dat de EU een vergaande competentie op militair terrein zou krijgen. Volgens zijn grondwet mag Finland naast zelfverdediging slechts beperkte militaire taken uitvoeren voor *peacekeeping*. Verdragsrechtelijk bezien moeten de Petersbergtaken dus in beperkte zin worden opgevat.

Frankrijk en Engeland voelen niet voor geografische beperkingen, mede gezien hun overzeese belangen. Voorts wordt gewezen op de kwestie van de Molukken, waar gewapend geweld is uitgebroken tussen zich met Nederland verbonden voelende christenen en radicale moslims. Inzet van Europese

strijdkrachten, in internationaal kader, zou hier denkbaar moeten zijn. De EU kan *soelaas willen bieden aan de Verenigde Naties*, die veel te weinig strijdkrachten ter beschikking hebben voor vredesoperaties[7]. Maar ook hier is realisme gepast, want de inzet in Kosovo is nog lang niet beëindigd en zij is krap aan toereikend voor het handhaven van een wapenstilstand. Optimale beveiliging zou zeker 10.000 man méér vereisen[8]. De kleinere EU-landen denken daarom bij autonome acties eerder aan acties in of nabij Europa.

De verklaring van Keulen rept van vastbeslotenheid tot een 'volwaardige Europese rol in de internationale verhoudingen' en deze bewoordingen zijn later herhaald.

In de praktijk zal veel afhangen van de middelen waarover de EU beschikt, de strategische verhoudingen in de wereld en de steun van de VS.

### DEFENSIE VERSUS PETERSBERGTAKEN

Terwijl gewerkt wordt aan een *peacekeeping Europe*, en defensie, dat wil zeggen de verdediging van het bondgenootschappelijk gebied, de taak van de NAVO blijft, wordt in de communiqué's voortdurend gesproken van Europese samenwerking en capaciteiten op het gebied van defensie.

Dit sluit overigens aan bij het Verdrag van Maastricht. Frankrijk ziet de autonome acties als opstap naar een autonome Europese defensie. Hier liggen kernproblemen van de Europese integratie.

### EEN STRATEGISCH CONCEPT

Het Verdrag van Amsterdam bepaalt dat de EU 'gemeenschappelijke strategieën' moet opstellen, waarin Europese veiligheidsbelangen, doelstellingen en middelen worden aangegeven. Dat is inmiddels gebeurd, onder meer ten aanzien van Rusland en het Middellandse-Zeegebied.

Het opstellen van een algeheel strategisch concept kan echter een bron van verdeeldheid worden. Het leent zich bij uitstek voor een ideologisch debat, waarbij met name Frankrijk zal hameren op het belang van Europese onafhankelijkheid, eigen veiligheidsbelangen van Europa, gelijkheid met de VS en het belang van een Europese wereldrol. Frankrijk kan daarbij verwijzen naar formuleringen die al in de documenten van Keulen, Helsinki en Feira staan. Het kan ook wijzen op het reeds in 1995 door de WEU aanvaarde 'Gemeen-

7 Zie: VN-rapport over peacekeeping, opgesteld door de Brahimi-commissie, augustus 2000.
8 Mededeling Ikol Van den Broeke in: *Algemeen Dagblad*, 8 juli 2000, p. 3.

schappelijk Concept', dat overigens eerder doelstellingen formuleert dan een werkbaar strategisch concept[9]. De vraag is echter of het nut van een ideologiedebat opweegt tegen praktische overeenstemming.

## VERHOUDING TOT DE VS

### Gelijkwaardigheid

Over de verhouding VS-EU bestaan uiteenlopende opvattingen. Het Amerikaanse Congres wenst dat Europese militaire samenwerking eindelijk tot een betere lastenverdeling tussen de VS en Europa leidt. De neiging om Amerikaanse strijdkrachten uit Europa terug te trekken is sterk. Ook de Amerikaanse regering wenst een hogere Europese bijdrage, maar zij hecht eveneens aan het behoud van de band tussen Europa en de VS. Het oude adagium luidt dat een sterke bondgenoot een potentiële tegenstander is.

Vandaar het standpunt van minister Albright: geen ontkoppeling of verdubbeling van instellingen[10]. Anderzijds, als het Europese streven geen verbetering van militaire kracht zou opleveren, schaadt dat de NAVO evenzeer.

Ook aan Europese zijde is er verdeeldheid. Vooral Frankrijk claimt dat meer gelijkwaardigheid tussen Europa en de VS tot betere samenwerking leidt. De meer Atlantisch gerichte landen delen de visie van de Amerikaanse regering, maar staan op wisselende afstand van de VS, omdat zij het niet altijd eens zijn met – en over – het Amerikaanse beleid. De Europese 'neutralen' zijn onzeker en verdeeld. Zij zijn noch voor een echte Europese defensie, noch voor een formele band met de NAVO/VS. Maar ze worden gedwongen positie te kiezen.

Op lange termijn gaat het om vragen van wereldpolitiek. Wat is beter voor de stabiliteit in de wereld, de wapenbeheersing en crisisbeheersing: het voortbestaan van de NAVO onder Amerikaanse leiding, of een strategisch multipolaire wereld? Wordt de laatste niet veel ingewikkelder, zeker bij meer rivaliteit tussen de VS en Europa?

### Besluitvorming

Ook gaat het om het tijdig en effectief kunnen besluiten over militair optreden en Amerikaanse medewerking daaraan. Het zou met name problematisch zijn als sommige Europese landen in de NAVO-Raad een veto tegen acties uitspreken om de weg voor Europees optreden vrij te houden, terwijl andere landen

9 Zie ook: Sven Biscop: Een Europese militaire arm, maar waarvoor?; behoefte aan een Europees strategisch concept, in: *Internationale Spectator*, jaargang 54, nr 9, september 2000, pp. 439 - 442, p. 442.

10 Volledig: geen ontkoppeling *(decoupling)*, geen verdubbeling van instellingen *(doubling)* en geen discriminatie van niet-EU-leden van de NAVO *(discrimination)*.

binnen de EU een veto uitspreken, of afzien van medewerking, omdat zij een optreden in NAVO-kader gewenst achten. Eén manier om dit te voorkomen zou zijn dat binnen de EU het nationale veto ten aanzien van Petersbergacties wordt afgeschaft of beperkt, bijvoorbeeld in het kader van 'flexibiliteit', of een 'pioniergroep'. Deze vergaande stap zou in de praktijk vooral de souvereiniteit van de kleinere EU-landen inperken. Kernvraag is daarbij of er garanties moeten zijn inzake de opzet van de militaire samenwerking en de band met de VS, zoals: geen blokkeringen van betrokkenheid van de VS, of van samenwerking met de VS of de NAVO.

Van Britse zijde is geopperd dat de Europese interventiemacht bij acties buiten Europa nauw zal samenwerken met Amerikaanse strijdkrachten[11]. President Chirac heeft echter verklaard dat Frankrijk er tegen is dat de NAVO de politieman van de wereld wordt[12]. Hij zal hier dus een veto willen hebben, hetgeen betekent dat andere Europese landen ook veto's willen behouden. De zaak is dus verre van eenvoudig.
Strikte Europese autonomie bevordert een erosie van de NAVO. Maar de EU en de VS blijven bij acties aangewezen op samenwerking in de Veiligheidsraad, alsmede op samenwerking inzake *intelligence* en de beveiliging van operaties tegen (terroristische) tegenmaatregelen door de partijen in een conflict of hun bondgenoten.

In de praktijk resteren er dus weinig andere realistische mogelijkheden dan een permanent Amerikaans-Europees overleg over planning en operationeel optreden, bij voorkeur op alle niveaus. En een *volgorde van besluitvorming* is gewenst. Gezien de strategische verhoudingen is het dan logisch dat eerst de VS in NAVO-kring bezien of zij meedoen aan een actie, respectievelijk NAVO-middelen ter beschikking stellen, en dat de EU vervolgens zelf beslist wat te doen als de VS/NAVO geen medewerking geven.

Zo leek het ook te staan in de communiqué's van Helsinki en Brussel, eind 1999. Maar in latere Franse verklaringen is daar afstand van genomen. Het zou in strijd met de Europese autonomie zijn als Europa niet tot actie kan overgaan zonder eerst met de NAVO/VS overlegd te hebben, omdat de VS een *right of first refusal* wensen[13].

Toezeggingen
Ook is het volgende aan de orde. De Europese landen willen van de NAVO/VS concrete toezeggingen inzake de voorwaarden waaronder NAVO-middelen mogen worden gebruikt. Volgens de Nederlandse opvatting moet hier een Europese bereidheid tegenover staan om Europese middelen aan de NAVO ter

11 Europe and America, in: *The Economist*, september 9th 2000, pp. 25 - 32, p. 32.
12 Rede president Chirac voor het *Institut Français des Relations Internationales* (IFRI), 4 november 1999.
13 Zie: Joanna Liponska-Labérou, o.c., p. 29.

beschikking te stellen. Dit is immers ook altijd gebeurd. Van Franse zijde wordt hieraan weinig (openlijke) aandacht geschonken omdat Frankrijk in belangrijke mate buiten de NAVO-organisatie staat. Maar het is wél een belangrijk punt, zeker als het Westen zijn krachten over meer dan één actie moet verdelen, en zowel de NAVO als de EU in staat willen zijn op te treden. Ook hier is gemeenschappelijke planning dan essentiëel.

### Bezorgdheid

Aan Amerikaanse zijde is er voorts bezorgdheid dat de Europese landen bij krappe middelen hun beste personeel en materieel primair in eigen kader gaan inzetten, waardoor het *defence capability initiative* niet goed kan worden uitgevoerd en de NAVO aan kwaliteit verliest.

De Eurotop te Feira heeft vier ad hoc-commissies ingesteld voor overleg met de NAVO/VS over de onderlinge betrekkingen. Er wordt overlegd over 'complementaire planning en coördinatie van beleid' tussen de NAVO en de EU. Nog niet duidelijk is wat er blijft van de regelingen die april 1997 tussen de NAVO en de WEU zijn overeengekomen. Wél zal de NAVO betrokken worden bij de opbouw van de Europese interventiemacht.
De Engelse invloed inzake deze problemen wordt beperkt door de euroscepsis van de Britten. Duitsland wil de band met de VS behouden, maar wenst ook een versterking van de EU, mede terwille van haar uitbreiding. Beide landen zijn dus afhankelijk van Frankrijk. Zoals opgemerkt aarzelen de Europese 'neutralen'. De kleinere lidstaten zijn echter niet machteloos!

## FRANKRIJK EN DE WESTELIJKE SAMENWERKING

De Franse politiek ten aanzien van Europa en de NAVO is altijd ambigu geweest. Het land heeft de EU en de NAVO nodig om zijn status in de wereld te behouden, maar tegelijk insisteert het op zijn soevereiniteit en identiteit. Daarom trad het in 1966 uit de militaire organisatie van de NAVO. Het ziet de EU als partner van én tegenwicht van de VS. In de Veiligheidsraad treedt het vaak samen met Rusland en China op tegenover de VS. Het ziet Duitsland als bondgenoot, maar het beschouwt de EU ook als een kader om Duitsland onder controle te houden.

Daarom speelt Frankrijk vaak een activerende rol in de EU, maar stelt het ook beperkingen. En het onttrekt zich aan Europese regels, of dringt aan op wijziging ervan. In 1966 dwong De Gaulle een handhaving van het nationale veto binnen de Europese Gemeenschap af, in strijd met de Europese verdragen. In 1998 insisteerde Chirac in strijd met het Verdrag van Maastricht op een halvering van de ambtstermijn van ECB-president Duisenberg. Het tekort aan democratie binnen de EU is voor een deel terug te voeren op de Franse wil de macht

van de Franse president op een aantal beleidsterreinen (onder meer de landbouw) te beschermen.

Vanuit Frans gezichtspunt is dit alles consistent beleid, dat de nationale belangen dient, maar het stelt *grenzen* aan Frans leiderschap in de EU. In het huidige overleg staat Frankrijk echter vrij sterk, omdat zonder dit land geen overeenstemming bereikt kan worden over het Europese programma van de komende jaren. Chirac ziet de Intergouvernementele Conferentie en versterking van de Europese militaire samenwerking als onderdelen van één concept. Aldus zijn rede te Berlijn, op 27 juni 2000. De Franse onderhandelingsstrategie is in die zin coherent. Zij is bovendien geconcentreerd in handen van de president, die nu ook het voorzitterschap van de EU en de WEU uitoefent.

### DE RELATIE MET ANDERE LANDEN

De EU wil de niet-EU-landen die een speciale status bij de WEU hebben, compensatie geven in de vorm van intensief overleg bij de voorbereiding van acties, terwijl er ook bij iedere actie een raad van deelnemende landen komt. De EU houdt echter het recht zelf de belangrijke politieke en strategische beslissingen te nemen. Algehele overeenstemming met de partnerlanden is er dus niet[14].

Het moeilijkste probleem betreft Turkije. Dit land is geassocieerd aan de WEU, maar ziet de betekenis daarvan verdwijnen. Het heeft al veertig jaar toezeggingen gekregen van een toekomstig EU-lidmaatschap en wil daar nu vaart achter zien. Het heeft een sterke onderhandelingspositie omdat het in de NAVO-Raad een veto kan uitspreken tegen gebruik van NAVO-middelen door de EU.

Gezien zijn ligging is de kans groot dat het land betrokken zal zijn bij crises rondom Europa. De EU zal dan al snel van Turkije afhankelijk zijn voor toestemming om op te treden, voor transitrechten, voor deelname van Turkse strijdkrachten, enzovoort. Turkije wil dus eisen stellen, maar naar zijn interne structuur staat het nog ver van de EU af. De kwestie Turkije kan dus nog lang slepende blijven.

Rusland kan worden uitgenodigd deel te nemen aan Petersbergacties, maar de Russische regering is terughoudend. Zij acht meer Europese zelfstandigheid goed, maar blijft beducht dat de Centraal-Europese landen via de Petersbergacties indirect meer betrokken raken bij de NAVO. Waarschijnlijk wil Rusland een speciale band met de politiek-militaire instellingen van de EU.

14 Bovendien moet de relatie tot de geassocieerde WEU-partners Slovenië, Slowakije, Letland, Estland, Litouwen, Roemenië en Bulgarije nog geregeld worden.

Voor meer Europese samenwerking inzake de defensieproductie zijn in principe drie wegen denkbaar.

- Opname in de gemeenschappelijke markt, onder leiding van de Europese Commissie. Opheffing derhalve van artikel 296 van het EG-verdrag, dat de EU-landen toestaat hun defensie-industrieën buiten de gemeenschappelijke markt te houden, en privatisering van deze bedrijven.
- De Europese landen voeren een gemeenschappelijk beleid inzake hun defensie-industrie, maar buiten het verband van de Europese Gemeenschap.
- Projectmatige samenwerking tussen de EU-landen en tussen de Europese defensie-industrieën.

De beide eerste wegen waren in het verleden wegens gebrek aan overeenstemming niet begaanbaar. Vooral de Britse regering insisteerde op privatisering van de defensie-industrie en samenwerking met de VS; met name de Franse regering maakte daar bezwaar tegen. Dus restte alleen de derde weg. Op deze basis zijn veel projecten tot stand gekomen, overigens meestal moeizaam vanwege de uiteenlopende nationale eisen. Daarom werd in het kader van de *Western European Armaments Group* (WEAG) en *Organisme Conjoint de Coópération dans le domaine de l'Armament* (OCCAR; een gemeenschappelijk orgaan voor samenwerking op het gebied van bewapening) naar meer algemene samenwerking gezocht, maar met beperkt resultaat.

### Privatisering

Sinds 1998 is het tij aan het keren. Een belangrijk deel van de wapenindustrie is geprivatiseerd. Dit betreft met name de nieuwe *European Aeronautic Defence and Space Company* (EADS)-*group* waarin Duitse, Franse en Spaanse defensie-industrieën samenwerken. Maar niet zonder voorbehoud: de Franse regering mag vijftien procent van de aandelen hebben, zij heeft een veto over nieuwe strategische allianties en over investeringen van meer dan 500 mln euro. Bovendien is er een Franse meerderheid in het management van EADS.

Ten behoeve van EADS hebben de samenwerkende regeringen een akkoord opgesteld inzake militaire geheimhouding, patentrechten, exportvergunningen, enzovoort. Een stap dus naar een Europees beleid in dezen. De vooruitgang op dit terrein gaat langzaam, omdat met name Frankrijk geacht wordt ook inzake de defensieproductie onafhankelijker te willen staan tegenover de VS. Dit kan met name bij exportvergunningen problemen oproepen.

Dit jaar is voorts een Frans-Duits-Italiaans consortium gestart dat satellieten moet maken met een zelfde waarnemingscapaciteit als de Amerikaanse. De technologie is beschikbaar.

De Europese industrie kan in principe hetzelfde presteren als die van de VS, maar minder snel en tegen veel hogere kosten. Er is nog veel onderzoek

en ontwikkeling nodig en er wordt geproduceerd voor een kleinere markt. Dit leidt tot een vertraagde aanschaf van materieel, of men moet toch Amerikaans materieel kopen. Maar dat beperkt de Europese autonomie. Europa is er dus nog niet uit, maar het staat wél vast dat zijn defensie-industrieën betere tijden tegemoet gaan.

## VELE ONZEKERHEDEN

In het overleg rond de Europese militaire samenwerking kunnen grosso modo drie argumentaties worden onderscheiden. Eén is dat Europese integratie inderdaad ook integratie op militair gebied moet betekenen, maar dat Europa daarbij nauw verbonden moet blijven met de VS en de NAVO, gezien de geschiedenis en het feit dat de verhoudingen in de wereld nog lang niet vreedzaam genoeg zijn om de Atlantische militaire samenwerking te beëindigen, of een langzame dood te laten sterven. Volgens de Franse opvatting moet er een Europese defensie komen die strategisch onafhankelijk is. De militaire organisatie van de NAVO heeft haar tijd gehad. De Europese neutralen zijn niet voor een Europese defensie, maar willen ook niet langs een achterdeur in de NAVO worden opgenomen, hoewel zij wél een *Partnership for Peace*, of een overeenkomstige regeling, met de NAVO hebben.

Bij het '*peacekeeping Europe*' gaat het niet alleen om de Petersbergtaken. In feite is ook de vraag aan de orde in hoeverre de EU reeds de eerste stappen naar strategische onafhankelijkheid zet. Die vraag is actueler geworden omdat de VS inzake de Balkan aanvankelijk hebben laten weten niet geïnteresseerd te zijn in militair optreden en dit als een Europese zaak te zien.

Hoewel de meningen in de VS verdeeld zijn, is de Amerikaanse regering niet voor strategische onafhankelijkheid van Europa. En velen in Europa zijn het ook niet, hetzij omdat zij menen dat de EU te zwak is, hetzij omdat zij menen dat een strategisch onafhankelijk Europa op den duur de problemen van wapenbeheersing en de internationale veiligheid ingewikkelder gaat maken.

Vandaar de kernvraag: welke pretenties mag of moet de EU hebben en kan zij deze waar maken? Er kan een aanvaardbare opzet totstandkomen als er met name voldoende personele en materiële middelen bijeen worden gebracht, goede samenwerking met de VS/NAVO blijft en meer eenheid in het buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU komt. Wordt aan deze voorwaarden niet voldaan, dan wordt niet alleen de NAVO verzwakt, maar ook de veiligheid van Europa zelf en is er ook geen positief rendement voor de internationale veiligheid in het algemeen.

Veel is nog onzeker, gezien de moeizame voorbereidingen van de Europese top in Nice. Bovendien zijn er nieuwe wolken aan de horizon. In de meeste EU-

landen heeft defensiefinanciering geen topprioriteit. Zij wordt dus beïnvloed door de ontwikkelingen op andere terreinen, hetgeen de defensieplanning bemoeilijkt.

De EU staat de komende jaren voor forse problemen. De euro blijft in waarde dalen tegenover de dollar, omdat in de VS meer winst wordt gemaakt. Dat betekent een verhoging van de importprijzen die in dollars worden betaald, vooral voor de olie. Dit stimuleert inflatie. De vakbeweging meent echter dat de tijd van inkomensmatiging voorbij is. De nationale begrotingen staan dus onder druk en de meeste regeringen staan bovendien onder druk om belastingen te verlagen. Daarom is een stevig debat over de noodzaak van hervorming van de Europese economieën op komst. Is er dan wél voldoende geld voor defensie? En wat zal de Engelse houding tegenover de EU zijn?

Gezien de inmiddels in de militaire samenwerking geïnvesteerde politieke energie zal er wel verdere voortgang worden geboekt, maar veel is nog onduidelijk en de fundamentele discussie is nog lang niet afgelopen.

## Literatuur

European Defence Autonomy? Serie artikelen in: *Survival*, Volume 42, No. 2, Summer 2000 (uitgave IISS).
Philip H. Gordon: Their Own Army?, *Foreign Affairs*, July August 2000, pp. 12 - 18.
G.J. Folmer: Zelfstandige Europese defensie: visioen of visie?, *Internationale Spectator*, maart 2000, pp. 130 -136.
Stanley R. Sloan: The United States and European Defence. Paris, WEU, Chaillot Paper 39, April 2000.

# The European Military Forces

*General Sir Rupert Smith,* DSACEUR

## INTRODUCTION

This article is drawn from a speech given in Lisbon at the Presidencies' ESDI Seminar in April 2000. It is written from the point of view of the DSACEUR, whose Terms Of Reference direct me to be 'the focal point within the alliance for taking ESDI matters forward at the military strategic level'.

The views are the product of my experience of a number of operations and of working in a headquarter which has commanded multinational operations of varying size and complexity for the last five years. This experience ranges from command of the UK Division in the Gulf in 90/91 to assisting the Euro Atlantic Disaster Relief Co-ordination Cell (EADRCC) last year, through UNPROFOR, IFOR, SFOR, Kosovo Verification Mission (KVM), Kosovo Verification Co-ordination Cell & Extraction Force (KVCC), KFOR and AFOR. In short it covers the spectrum of the Petersberg tasks.

Last December at Helsinki the EU nations decided to improve their capability to use their military in support of their collective defence and security goals. In particular it was decided to address the shortfalls in key areas of competence. A Headline Goal was announced: a force of 60.000 men and women, capable of being deployed for at least a year and ready for deployment in sixty days.

In writing this article I have concentrated on the nature of the product we want, rather than the process we might follow in producing that product. I have tried to answer the question '*How do we judge whether or not the Forces listed under the Headline Goal give the EU a capability?*' In doing so I have assumed that nations do mean what has been said in the official communiqués of the various EU summits; we do want a greater capability that will improve NATO's capability overall, that these forces will be separable but not separate, and so on.

Secondly, I find no evidence of an intention to have extra forces. Yes, there is the intention to buy more means such as planes, ships or satellites, but, and this is particularly the case with land forces, the intention is primarily to reorganise the existing forces rather than to create extra forces. In sum there will only ever be one set of Forces and Resources; whether it is the nation, the EU or NATO who are using them.

My next point by way of introduction is that I think we are in danger of using the word Capability as a synonym for Means – the equipment, the tanks and

aeroplanes and the men are Means. I think Capability is more than Means. Capability is equal to the Means, times the Way we use them, times the Will to use them. The point to note is that if the value of any factor in the equation is zero than the Capability as a whole is zero.

It is not enough to own the Means; they have to be applied in a Way that matches the Will to use them. If this is not the case, why did the US withdraw from Somalia in March 1994 in the face of the apparently inferior forces of General Aideed?

## A MULTI-NATIONAL FIELDED FORCE

### Some principles

I will propose some principles on which we might develop a useful group of forces or, put another way, a useful group of European forces, the Headline Goal, will satisfy these principles.

My principles apply to the group of forces as a whole. They will be reflected in the size of the national components, the nature of the weapons, communications and systems, and the organisation of the force. The application of these principles should not be confused with those for longer term national force planning agreed at Helsinki – deployability, survivability and so on. My principles concern the construction of a multi-national fielded force, that force found in the Theatre of Operations. For the sake of brevity I will concentrate on land forces, but my principles apply to the development of all forces as a whole. I propose seven principles and while they are all inter-connected each with the other, six address the Means and one the Way.

## COMMAND

The first principle is *Command*; there must be multi-national Command. Nations will need to know that their men are being commanded effectively and will want to be represented in the headquarters. If the headquarters is to command across the range of Petersberg tasks, it must be able to conduct a campaign and fight battles. It must be able to direct and co-ordinate the Air Land battle, in Deep, Close, and Rear operations.

But the headquarters could also be deployed in support of a civil administration, or the UNHCR or other NGOs. It will need appropriate staffs to interface with these civil organisations, and it will have to have an understanding of how to conduct these operations in co-operation with the civil administration.

In all cases it must be deployable, have secure mobile communications and the appropriate life support and security units. In addition if, as stated, it is to be a rapid reaction headquarters, these communication and support units must be

integral and always available to the headquarters and not found on an ad hoc basis for the occasion.

In satisfying this principle we will need to balance, amongst other things, the need for multi-nationality with the provision of communications. For example, the most effective method so far of ensuring their availability is to adopt the Framework Nation concept, as used by the ARRC, which in itself limits the degree of multi-nationality.

### INFORMATION AND INTELLIGENCE

The second principle is *Information and Intelligence*. I use the word 'information' because I include such capabilities as the provision of accurate mapping. I include it also because many of the operations in question require the collection, collation and dissemination of information from which intelligence might flow. The need for trained units in the Theatre of Operations to collect and collate this human source data from the population, refugees, and so forth, is a very necessary element of an effective force in these operations short of total war.

In addition, the force will need the more technical intelligence collection units – drones, radars and the like, as well as being able to draw on the intelligence available to the Strategic HQ, the European Union Military Staff in Brussels, and nations. And, we must not forget the need to inform others of what is being done.

The public presentation of policy and activities must be actively pursued so as to gain the support of the population, in the nations, in the Theatre of Operations, and the world at large – an essential pre-requisite for maintaining or generating the political will necessary to allow the coherent and effective use of the force in these complex operations. This is not just a matter of spokesmen and a press office. Radio stations, printing presses, access to the Internet, and so on, are all needed to support this effort.

### FIGHTABILITY

Now to my third principle – *Fightability*. It must be possible to draw from this European group of forces, a force that is appropriate for the mission it is given. We need a range of systems, weapons and units available so that there is the flexibility to design and match the force to the circumstances in which it is to be deployed, and to achieve the object to which it is employed.

At the higher end of the Petersberg task list it must be able to fight as a force. For example, this will require systems to fight the Deep Battle. In addition,

within its range of systems it must also have an evident ability to escalate, to be more forceful. This is because the initial application of force is only fully credible if it is evidently backed by the means and will to see the job through despite setbacks. And, from the same group of forces we will need to be able to draw a force that is useable in less war-like, but probably much more complex circumstances such as peace support or humanitarian operations.

This means we must have construction as opposed to field engineers, CIMIC forces, hospitals that can cope with typhoid epidemics as well as battlefield casualties, and perhaps police or gendarmerie units for both crime prevention and civil order purposes. In organisational terms many of the capabilities for the war-like end of the Petersberg list can be used at the other, but to do this brings an added training requirement.

The next thing to consider under the Fightability principle is the size of the national groupings within the force. Again, a careful balance must be struck between the desire for multi-nationality and fighting effectiveness. As a rule, the direct firefight should be conducted by units of one nation, for reasons of language, culture, training and equipment. So, if the level of the anticipated fight in a particular operation needs brigades then you need national brigades. For example, when planning the initial entry into Kosovo we anticipated the need for national brigade groups and KFOR was organised accordingly at that time.

If, on the other hand, the situation allows one to anticipate a smaller grouping than perhaps smaller national groups or formations will suffice. Lastly, the force structure will need to spread national risk between the front and the rear. One nation should not provide service support while another takes the higher risk with combat units.

## SUSTAINABILITY

And so to the next principal, *Sustainability*. Satisfying this principle requires both the sustainment of those deployed and the sustainment of the operation over time. In the first instance there will be a range of very necessary support units which will need to be part of the group of forces. However, in finding these units there is a question to be answered. Is each nation to support its own or is there to be a multi-national dependency? The greater the national dependency, the larger the tail of the force as a whole; the more there is multi-national dependency, the better the tooth to tail ratio and the more efficient the force.

In the second instance, and on the basis that individuals are deployed for six months at a time, Sustainability means that in order to maintain our group of

forces of 60.000 on operations or even at high readiness, we need about 180.000 troops; one lot on operations, one lot coming off operations and the next lot getting ready to go.

Of course all 60.000 may not be needed and an operation may be able to be sustained from within the 60.000. But to do this there will need to be some duplication or triplication of means and organisations. This will also allow for an element of redundancy so as to cater for the event when a nation does not choose to join a particular operation. Finally, remembering my principle of Command, if these operations are to be sustained more than one of those multi-nationals HQs will be needed.

### TRAINABILITY

The next principle is *Trainability*. If this force is to be able to 'deploy rapidly' then by extension it must train together before it is deployed, and not just for a few days prior to getting onto or into the ships and aeroplanes. Commanders and headquarters must understand the strengths and weaknesses of the different national contingents and learn how to use them to best effect; always remembering that the more we multi-nationalise the formation or unit, the harder it is to train together for reasons of geography, different national commitments and so forth.

The need for this training will be continuous and will come as an additional burden to existing training commitments. It will be important for the obvious requirements of the more war-like Petersberg tasks, but also to achieve the flexibility to adapt to meet the range of circumstances covered by the other tasks.

My penultimate principle is that however the group of forces is organised they should improve NATO's capabilities because the EU Nations agreed *'will require Member States to improve national and multi-national military capabilities, which will [...] strengthen the capabilities of NATO [...]'* To achieve this will require transparency and, at the least, the co-ordination of process, training and force development.

### A COMMON WAY

My final principle is a *Common Way or Doctrine* – for the employment of these forces. A Common Way is needed to guide us in the complex circumstances of these operations we have been conducting recently, where the objectives are not the simple ones associated with the defence of the nation state.

Without a Common Way there is nothing to focus development. Without a dependable Common Way it will be more difficult to establish the Will to use the Means. Without a Way to use the Means there is no Capability.

I think, the development of a dependable Common Way is the master principle of my list of seven. The Common Way can be developed in parallel with acquiring and organising the Means, but there will not be an effective capability until the Means and their organisation are coherent with the Way they are to be used.

Applying these principles will not be easy and I hope I have shown that a balance will have to be struck within each principle and then between the principles. Striking these balances will be difficult. The nations and the institutions of the EU and NATO will need to work together closely to ensure a coherent approach to the development and use of this European group of forces, the Headline Goal. However difficult the work, these balances must be struck, and the principles satisfied, so as to produce a deployable and employable group of forces: deployable in sixty days, sustainable for a year or more and employable to advantage across the range of Petersberg tasks.

If we don't do this, we may have a pool of forces, that might be available and ready in sixty days, but we won't have strengthened NATO's capabilities or the European capability to act in support of its Common Foreign and Security Policy.

# *Fighting apart together*

## *Het optreden van de Nederlandse krijgsmacht in NAVO-verband*

*tweede-luitenant drs. R.M. Verbeek**

### INLEIDING

*Combined* en *joint* optreden van de krijgsmacht is 'in'. Dat is te merken aan het regelmatig verschijnen van artikelen over dit thema. Meestal is de context daarvan het optreden van verschillende NAVO-bondgenoten, zonder dat de gehele alliantie hieraan deelneemt, het zogenaamde *Combined Joint Task Forces* (CJTF) concept. Dit concept werd uitgedacht om de NAVO de mogelijkheid te geven ook buiten het verdragsgebied te opereren. In verband met de politieke of constitutionele problemen die sommige lidstaten hadden met dergelijk optreden, werd het CJTF-concept ontwikkeld. Eventueel kunnen niet-NAVO-landen deel uitmaken van een dergelijke taakgroep, die van de NAVO-infrastructuur gebruik kan maken.

Als zodanig is dit een relatief nieuwe ontwikkeling, die in gang werd gezet na afloop van de Koude Oorlog, toen de NAVO zich gaandeweg meer ging toeleggen op het verrichten van zogenoemde robuuste vredesoperaties. Volgens het CJTF-concept dienen de desbetreffende taakgroepen te zijn samengesteld uit eenheden van verschillende lidstaten (*combined*) en verschillende krijgsmachtdelen (*joint*). Hierdoor zijn ze in staat geïntegreerd, en daardoor zo effectief mogelijk, op te treden.[1]

In de praktijk blijkt dat *combined* optreden doorgaans vrij goed werkt, maar dat voor *joint* optreden nogal wat barrières dienen te worden geslecht. Een verklaring hiervoor kan worden gevonden in de ontwikkeling van samenwerkingsverbanden binnen de NAVO in de afgelopen vijftig jaar.

In dit artikel wil ik deze ontwikkeling analyseren aan de hand van enkele operationele verbanden van de NAVO waaraan Nederlandse eenheden hebben

---

* De auteur is voormalig wetenschappelijk medewerker van de Sectie Militaire Geschiedenis KL.

1 Een geannoteerde versie van dit artikel is verkrijgbaar bij de bureauredactie van de Militaire Spectator.

deelgenomen. Het gaat daarbij om internationale eenheden die werden opgezet voor een langere periode en dus niet om samenwerking in het kader van een tijdelijke operatie of oefening. In verband met de beperkte ruimte zullen niet alle verbanden die aan de criteria voldoen worden behandeld. Zo zal er geen aandacht worden besteed aan de ACE *Mobile Force*, waaraan de luchtmacht en de mariniers een bijdrage hebben geleverd respectievelijk nog steeds leveren, aan de UK/NL *Landing Force* van de Britse en Nederlandse mariniers of aan de operationele integratie van de Nederlandse en Belgische vloten onder bevel van de Admiraal Benelux.

## NORTHAG

Als eerste *combined* eenheid wil ik de *Northern Army Group* (NORTHAG) behandelen. Vier decennia lang was dit het NAVO-commando waarbinnen de Nederlandse landstrijdkrachten opereerden. Het Nederlandse legerkorps werkte hierin nauw samen met een Belgisch, Brits en, vanaf 1957, een Duits legerkorps. Het fundament voor deze samenwerking werd gelegd in de eerste jaren na de Tweede Wereldoorlog. Toen deze in mei 1945 in Europa ten einde kwam, werd het Duitse grondgebied verdeeld in vier bezettingszones. Elk van de vier grote bondgenoten uit de oorlog kreeg een zone toegewezen. De Britse zone was voor Nederland het belangrijkst, want deze lag in het noordwesten

*Samenwerking binnen NORTHAG. Hier zijn Nederlandse infanteristen afgezet door Duitse helikopters (Bron: SMG/KL)*

van Duitsland. Voor de bezetting van dit gebied creëerden de Britten een nieuw leger, het *British Army on the Rhine* (BAOR). Aan België en Nederland vroegen zij een bijdrage te leveren voor deze bezettingsmacht. Nederland kon hieraan echter niet voldoen. De strijd in Nederlands-Indië legde beslag op vrijwel het gehele beschikbare militaire vermogen, waardoor er onvoldoende troepen overbleven om naar Duitsland te zenden.

Pas na afloop van de strijd in Nederlands-Indië kon Nederland zich permitteren grote eenheden te formeren voor taken in Europa. Deze opbouw vond plaats aan de hand van afspraken die waren gemaakt in het kader van de Westerse Unie, die in 1948 was opgericht door het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en de Benelux-landen. De bondgenoten wilden vooral een snelle opbouw van de land- en luchtstrijdkrachten. De Koninklijke Marine diende volgens de hoogste bevelhebber van de Westerse Unie, de Britse veldmaarschalk B.L. Montgomery, vooral te zorgen voor het mijnenvrij houden van de kustwateren en voor enkele kleine escortegroepen voor konvooibescherming op de Noordzee.

In april 1949 kwam er naast de Westerse Unie een ander forum voor de coördinatie van de Westerse veiligheid, de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO). Deze organisatie, waaraan behalve de genoemde vijf West-Europese landen ook Canada, Denemarken, Italië, Portugal, Noorwegen, de Verenigde Staten en IJsland deelnamen, beoogde gezamenlijk de vrede en veiligheid in het Noord-Atlantische gebied te waarborgen. Hiertoe werden, evenals dat binnen de Westerse Unie was gebeurd, afspraken gemaakt over de omvang en samenstelling van de bijdragen van de bondgenoten. Na het uitbreken van de Korea-oorlog en de daardoor toenemende angst voor Sovjetagressie richting West-Europa, kwam het primaat in de westerse veiligheidspolitiek te liggen bij de NAVO. Ook werd het hierdoor bespreekbaar om de in 1949 gevormde Bondsrepubliek Duitsland in te schakelen voor de westerse defensie.

In december 1950 accepteerde de Noord-Atlantische Raad, het hoogste politieke orgaan van de NAVO, de *forward defence strategy*, volgens welke de vijand zo ver mogelijk naar het oosten moest worden aangegrepen. Voor de Koninklijke Landmacht betekende dit dat de bestaande samenwerking met de BAOR en de Belgische landmacht moest worden voortgezet op Duits grondgebied, in plaats van achter de oorspronkelijke Rijn-IJssellinie. Teneinde deze samenwerking zo goed mogelijk te laten verlopen, werd op 1 november 1952 te Bad Oeynhausen de *Northern Army Group* opgericht. Samen met de zuidelijker gelegen *Central Army Group* (CENTAG) was NORTHAG verantwoordelijk voor de verdediging van het NAVO-grondgebied in Centraal-Europa. Beide *Army Groups* stonden onder bevel van de commandant *Allied Forces Central Europe*, die op zijn beurt ondercommandant was van de *Supreme Allied Commander Europe* (SACEUR). Deze geallieerde opperbevelhebber in Europa, die te allen tijde de Amerikaanse nationaliteit had, kreeg in oorlogstijd alle aan de NAVO toegezeg-

de troepen onder zijn bevel. In vredestijd bleven deze echter onder nationaal commando en bestond de geallieerde commandostructuur vrijwel uitsluitend uit internationale staven.

## Verhuizing

In feite was NORTHAG in deze periode het oorlogshoofdkwartier van de BAOR, waar, onder bevel van een Britse generaal, de door de drie deelnemende landen ingebrachte legerkorpsen opereerden. De taak van NORTHAG was het tegengaan van elke mogelijke agressie en het handhaven van de integriteit en veiligheid van het NORTHAG-gebied. De begrenzing hiervan bestond uit de Elbe, de Nederlands-Duitse en de Duits-Duitse grenzen en de lijn grofweg tussen Aken en Kassel.

In vredestijd stond de commandant NORTHAG alleen de staf ter beschikking en, vanaf 1961, de NORTHAG *Signals Support Group*. Beide waren samengesteld uit contingenten van de troepenleverende landen. De legerkorpsen bleven in vredestijd onder nationaal bevel. Bovendien bleven de opleidingen en logistieke verzorging van de eenheden een nationale aangelegenheid. In verband met de noodzakelijke samenwerking tussen land- en tactische luchtstrijdkrachten, verhuisde de staf van NORTHAG in 1954 naar *'Big House'*, het hoofdkwartier van de BAOR te Rheindahlen. Daar werd ook de staf van 2 *Allied Tactical Air Force* (2 ATAF) gehuisvest, de NAVO-luchtmachteenheid die in het Noord-Duitse luchtruim opereerde. Bij het uitbreken van oorlog zouden ook de zeestrijdkrachten enkele liaisonofficieren onderbrengen in het hoofdkwartier NORTHAG/2 ATAF, zodat het commando behalve *combined*, dan ook volledig *joint* zou zijn.

In 1955 achtten de bondgenoten de tijd rijp om de Bondsrepubliek tot de NAVO te laten toetreden. Na twee jaar kon de Duitse *Bundeswehr* in 1957 een legerkorps leveren aan NORTHAG. Daarmee kwam de totale oorlogssterkte op vier legerkorpsen, die elk een eigen operatievak kregen toegewezen. Het Nederlandse legerkorps kreeg het meest noordelijk gelegen vak, met het Duitse legerkorps op zijn rechterflank. In dezelfde periode nam de Britse aanwezigheid op het continent af. De regering van het Verenigd Koninkrijk had ervoor gekozen een eigen kernwapenarsenaal te gaan vormen. De hiermee gemoeide kosten maakten reorganisatie en inkrimping van de conventionele strijdkrachten noodzakelijk, met als resultaat dat het twee divisies uit Duitsland terugtrok. Dit, en de opname van het Duitse legerkorps, had consequenties voor de samenstelling van de staf van NORTHAG. Naast een Duitse inbreng veranderde ook de verhoudingen tussen de nationale vertegenwoordigingen. Niet langer voegden de Belgische en Nederlandse 'kleinduimpjes' enkele officieren en minderen toe aan een in essentie Britse staf. Nu ontstond een geïntegreerde staf, waaraan elk land een evenredige bijdrage leverde.

Dat nam niet weg dat een Brit nog altijd de scepter zwaaide. Naast commandant van NORTHAG was deze generaal ook commandant van de BAOR. Dit leidde

weleens tot twijfel aan de prioriteiten die deze generaal zou stellen in het geval van een gewapend conflict. Dergelijke twijfel manifesteerde zich bijvoorbeeld tijdens een bezoek in 1958 van minister van Defensie C. Staf aan zijn West-Duitse ambtgenoot. De Duitse legerleiding wenste nadrukkelijk, zo bleek uit gesprekken, dat Nederland permanent troepen zou legeren in het vak van 1 (NL) Legerkorps. Indien dit niet gebeurde, zo vreesde zij, zou de Britse bevelhebber van NORTHAG in tijden van crisis wel eens kunnen besluiten de noordelijke flank (het Nederlandse vak) onbeschermd te laten en 1 (NL) Legerkorps in te zetten als reserve voor zijn eigen Britse legerkorps.

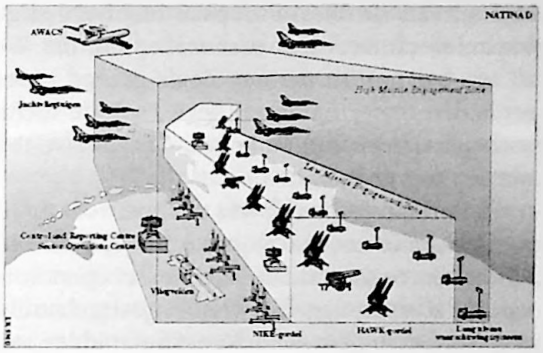
Dit was, zowel voor de Bondsrepubliek als voor Nederland, onaanvaardbaar. Dit zou immers de Sovjetlegers de mogelijkheid bieden vrijwel onbelemmerd door Noord-Duitsland naar Nederland door te stoten. Van een daadwerkelijke stationering van Nederlandse troepen op West-Duits grondgebied kwam het echter pas in september 1961. De aanleiding hiervoor was de oplopende spanning tussen Oost en West, ten gevolge van de Berlijncrisis van dat jaar.

Oefeningen

Vanaf het begin van de jaren zestig stabiliseerden de verhoudingen binnen NORTHAG. Er werden geregeld grootschalige oefeningen gehouden, waarbij de interoperabiliteit en het opereren volgens NAVO-procedures werden beoefend. De samenwerking bleef echter, afgezien van de staf en de *Signals Group*, in het algemeen beperkt tot het legerkorps- en divisieniveau. Afgezien van veranderingen in de operatieplannen, als gevolg van wijzigingen in samenstelling van de eenheden, bewapening of strategie, bleef NORTHAG op de gekozen weg voortgaan tot het begin van de jaren negentig.

Het einde van de Koude Oorlog bracht verandering. Als gevolg van de hereniging van Oost- en West-Duitsland, kwam de oude verdedigingslijn van de NAVO tegen het Sovjetblok midden in het nieuwe Duitsland te liggen. Hiermee verdween haar nut en viel begin jaren negentig, mede als gevolg van de invoering van een minder statische verdedigingsstrategie van de NAVO, het doek voor NORTHAG. Dat de samenwerkingsbanden tussen deze buurlanden toch nog altijd sterk zijn blijkt hierna, in de paragraaf over de Multinationale Divisie (Centraal).

NORTHAG was een typisch voorbeeld van de samenwerking tussen bondgenootschappelijke landstrijdkrachten tijdens de Koude Oorlog. Het bestond uit een internationale staf, waaraan in oorlogstijd grote nationale eenheden werden opgehangen. Omwille van de oorlogsvoorbereiding waren er contacten over en weer en werd met enige regelmaat samen geoefend. Door de gezamenlijke huisvesting met het hoofdkwartier van 2 ATAF waren de contacten tussen land- en luchtstrijdkrachten makkelijk te leggen, maar tot integratie kwam het niet. De band met de zeestrijdkrachten was gezien de verschillende operatieterreinen nog zwakker. Dit beeld van op hoog niveau *combined*, maar




*Schematische weergave van NATINAD in Midden-Europa (Bron: SMG/KL)*

niet *joint*, geldt voor de gehele periode vanaf de jaren vijftig tot het begin van de jaren negentig.

NATINAD

Net als bij de grondverdediging bleek samenwerking op het gebied van de luchtverdediging al snel na afloop van de Tweede Wereldoorlog noodzakelijk. De toenemende snelheid van de vliegtuigen en de evenredig daarmee afnemende waarschuwingstijd, maakten het zo tijdig en snel mogelijk waarnemen van de vijand en alarmeren van de eigen luchtverdediging van het grootste belang. In deze periode van opbouw was hulp en expertise van bondgenoten erg gewenst. Het was dan ook een groep officieren van de Britse *Royal Air Force* die eind 1947 een luchtverdedigingsplan voor Nederland ontwierp. Omdat dezelfde groep aan de basis stond van plannen voor de Belgische luchtverdediging, waren er veel overeenkomsten en sloten beide systemen goed op elkaar aan. Bovendien waren zowel de Nederlandse als de Belgische commandanten van de luchtstrijdkrachten, bereid om nauw met elkaar samen te werken op het gebied van de luchtverdediging.

Nadere uitwerking van deze plannen vond vanaf begin 1948 plaats in het kader van de in oprichting zijnde Westerse Unie, waardoor ook het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk aan de besprekingen deelnamen. De Verenigde Staten werden op dat moment nog buiten het overleg gehouden, voornamelijk door de Britten, en tegen de wil van Nederland. De Verenigde Staten zouden namelijk een deel van de kosten op zich kunnen nemen, waartoe het Verenigd Koninkrijk niet in staat was. De beoogde samenwerking betrof vooral het aan elkaar doorspelen van waarnemingsgegevens. De bestrijding van de luchtdreiging werd door zowel Frankrijk als het Verenigd Koninkrijk nog lange tijd als een nationale taak gezien.

Met de oprichting van de NAVO kregen ook de Verenigde Staten een stem in het kapittel van de West-Europese luchtverdediging. Als grootste bondgenoot, wapenleverancier en medebezetter van het West-Duitse grondgebied, waren zij een belangrijke partner. Zoals gezegd, stonden in vredestijd alle militaire eenheden onder nationaal bevel, ook de luchtstrijdkrachten. Pas in tijd van oorlog zou het commando over de aan NAVO toegezegde eenheden aan SACEUR worden overgedragen.

Een probleem hierbij was dat juist voor de luchtverdediging een hoge mate van integratie noodzakelijk is om voldoende snel en effectief op een dreiging te kunnen reageren. Dit vereiste dat operationele concepten en *command & control* zo veel mogelijk werden gestandaardiseerd en dat er veel informatie kon worden uitgewisseld. Vanaf het midden van de jaren vijftig gingen binnen het bondgenootschap stemmen op om de geallieerde luchtverdediging in het gehele grensgebied tussen NAVO en Warschau-Pact te integreren.

Intergratie

De eerste stappen op weg naar de algehele integratie werden gezet in 1954. De toenmalige SACEUR, generaal A.M. Gruenther, gaf opdracht een studie te verrichten naar het opzetten van een internationale luchtverdediging. In het gebied van 2 ATAF ondernamen de daar samenwerkende lidstaten al enige initiatieven op dit terrein. Zo integreerde de operationele staf en de squadrons van het Nederlandse Commando Tactische Luchtstrijdkrachten in 1955 met de tot dan toe uitsluitend Britse *2 Group*, werden de luchtverdedigingssquadrons van de Nederlandse en Belgische luchtmacht gebundeld binnen de *69 Group* en ging 306 Tactische Verkenningssquadron naar de vliegbasis te Laarbruch in Duitsland, om deel uit te maken van de daar gestationeerde geallieerde verkenningsgroep. In datzelfde jaar stemden de NAVO-leden in met het inrichten van vier *Air Defence Regions*, van waaruit de luchtverdediging moest worden gecoördineerd.

Ten aanzien van deze luchtverdedigingsregio's gingen de Nederlandse gedachten in een iets andere richting dan die van de grote Europese bondgenoten. Op grond van het beginsel dat de luchtverdediging in de diepte dient te worden gevoerd, was het Nederlandse Comité Verenigde Chefs van Staven ervan overtuigd, dat het Verenigd Koninkrijk in dezelfde regio moest worden opgenomen als Nederland, België en 2 ATAF. Frankrijk diende samen met 4 ATAF, dat ten zuiden van 2 ATAF was gelegen, een andere regio te vormen. Dit zou betekenen dat de bestrijding van vijandelijke vliegtuigen op weg naar bijvoorbeeld Londen, steeds door dezelfde regio zou worden gecoördineerd. Dit zou een efficiënte bestrijding mogelijk maken. In plaats daarvan stond het Verenigd Koninkrijk erop zijn luchtverdediging zelfstandig te verzorgen en wilde Frankrijk slechts in het noordoosten van haar grondgebied met de bondgenoten integreren. Beide prefereerden dus hun luchtverdediging zoveel mogelijk nationaal te houden. Zoals de grote lidstaten wilden, geschiedde. In plaats van

een verdediging in de diepte, van oost naar west, werd de voor Nederland belangrijke regio van noord naar zuid georiënteerd en omvatte het 2 en 4 ATAFS, de Benelux en Noordoost-Frankrijk. Het Verenigd Koninkrijk vormde een aparte regio.

In 1956 volgde een belangrijke stap in de richting van integratie. Het *Supreme Headquarters Allied Powers Europe* (SHAPE), het hoofdkwartier van SACEUR, diende in dat jaar het voorstel voor de integratie van de luchtverdediging binnen *Allied Command Europe* in bij de Noord-Atlantische Raad. Doordat enkele landen dwars lagen, met name het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk, duurde de politieke besluitvorming erg lang. Pas in 1960 gingen alle bondgenoten akkoord en stemde de Raad in met de integratie van de luchtverdediging in het Europese NAVO-gebied, onder commando van SACEUR. Deze integratie van de commandostructuur, het *NATO Integrated Air Defence system* (NATINAD), werd in 1964 voltooid.

Voor een effectieve verdediging tegen de Sovjet-luchtdreiging was het noodzakelijk om langs de gehele oostelijke grens van de NAVO een aansluitend, geïntegreerd, snel en efficiënt waarschuwings- en gevechtleidingssysteem op te bouwen. Vanaf 1963 werd hiermee begonnen. De keten van grondstations kreeg de naam *NATO Air Defence Ground Environment* (NADGE) en was na tien jaar volledig operationeel. Onder SACEUR bestond nu een luchtverdedigingsorganisatie met SHAPE als hoofdkwartier. Daaronder ressorteerden de vier

*HAWK-raketten waken over het NAVO-grondgebied en -luchtruim (Bron: SMG/KL)*

*Regional Air Operations Centres*, waaronder één in Brunssum in Zuid-Limburg.

Vervolgens ging de bevelslijn omlaag via *Air Defence Operation Centres* en *Sector Operation Centres* naar *Control Reporting Centres*. Door middel van deze radar- en controleposten en de onderlinge verbindingen, was het mogelijk de verdediging van het NAVO-luchtruim te coördineren en te komen tot een optimale inzet van de beschikbare luchtverdedigingsmiddelen, ongeacht de nationaliteit. In Nederland werd een *Control Reporting Centre* gevestigd in Nieuw-Milligen.

Een nadeel van NADGE was dat het laagvliegende doelen niet vroegtijdig kon opmerken. Vliegtuigen die achter de horizon, laag bij de grond of in bergachtig gebied vlogen, bleven voor de radar verborgen. Dit euvel werd eind jaren zeventig verholpen, toen de NAVO-luchtwaarschuwingsmiddelen aanvulling kregen van een vloot van *Airborne Warning and Control Systems* (AWACS). Deze vliegtuigen, die met een gemengde bemanning van verschillende NAVO-nationaliteiten opereerden, konden vanuit de lucht met hun radar een groter gebied bestrijken dan de grondgebonden NADGE-stations, waarmee ze overigens wel in verbinding stonden. Ook kon deze radar laagvliegende objecten waarnemen, zodat de mogelijkheid ontstond een nog completer beeld te creëren van het te verdedigen luchtruim. Hiermee kon de actieve luchtverdediging effectiever worden gecoördineerd. De *NATO Airborne Early Warning Force*, waarin deze AWACS-vliegtuigen zijn ondergebracht, staat onder commando van zowel SACEUR als zijn maritieme evenknie, de *Supreme Allied Commander Atlantic* (SACLANT), waarbij de eerste de directe aansturing voor zijn rekening neemt. De commandant en de staf worden gekozen en gevormd uit vertegenwoordigers van de twaalf aan het project deelnemende lidstaten.

Inmiddels ondervonden de traditionele wapens tegen aanvallen vanuit de lucht, luchtdoelgeschut en jachtvliegtuigen, concurrentie van een nieuw luchtverdedigingswapen. Medio jaren vijftig verschenen namelijk de eerste grondluchtgeleide wapens in de arsenalen van de bondgenoten. Ook Nederland ging over tot de aanschaf van dergelijke systemen, teneinde zijn taken in de gezamenlijke luchtverdediging zo goed mogelijk te kunnen vervullen. In totaal kreeg de Koninklijke Luchtmacht de beschikking over vijf groepen geleide wapens. Daarvan waren twee uitgerust met NIKE-Hercules-raketten en drie met HAWK-raketten. Ook de inzet van deze wapens werd door NADGE-stations gecoördineerd.

### Verdedigingslinies

De vijf groepen geleide wapens waren alle in Duitsland gestationeerd. Daar vormden zij, samen met geleide wapeneenheden van verschillende bondgenoten, langgerekte verdedigingslinies. De lanceereenheden waren zodanig opge-

steld dat het bereik van de raketten elkaar deels overlapte, waardoor een ononderbroken 'gordel' van geleide wapens ontstond.

De eerste geleide-wapengordel was die van de NIKE-raketten. Deze werd begin jaren zestig geformeerd langs de Duitse westgrens, vanaf de Waddenzee tot aan Zwitserland. De NIKE-raketten hadden tot taak vliegtuigen op middelbare en grote hoogte te onderscheppen. Een gordel met HAWK-raketten werd medio jaren zestig ingericht. Deze systemen waren bedoeld om vliegtuigen op lage tot middelbare hoogte te bestrijden. Ze hadden een kleiner bereik dan de NIKE, waardoor het noodzakelijke was deze gordel verder naar het oosten te plaatsen, op enkele tientallen kilometers van het IJzeren Gordijn. Hoewel de geleide wapens, met hun hoge paraatheid en snelle reactievermogen, een deel van de taken van de jachtvliegtuigen hadden overgenomen, bleef nog genoeg luchtruim over voor de resterende jagersquadrons.

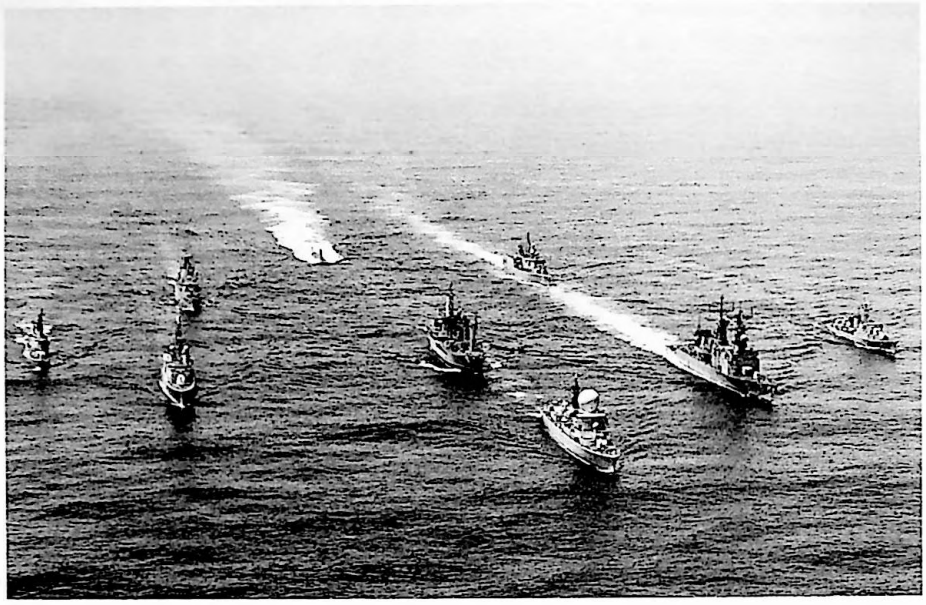
Deze kregen vooral tot taak de delen van het luchtruim te verdedigen waar de geleide wapens niet afdoende bescherming konden bieden. Dit was bijvoorbeeld op plaatsen buiten het bereik van de geleide wapens, wanneer de radars uitvielen of werden gestoord, of daar waar de aanvallende vliegtuigen zo talrijk waren, dat de geleide wapensystemen overbelast raakten.

Voor de volledigheid dient te worden opgemerkt dat ook de landstrijdkrachten organiek over luchtverdedigingsmiddelen beschikten. Voor het afbakenen van verantwoordelijkheden en het uitwisselen van luchtwaarschuwingsgegevens werd regelmatig overleg gevoerd tussen vertegenwoordigers van de land- en luchtstrijdkrachten. Van een integratie van de middelen onder éénhoofdige leiding was echter geen sprake; *joint* kan deze vorm van samenwerking dan ook niet worden genoemd.

Na de val van *de Muur* eind jaren tachtig en het einde van de Koude Oorlog, verviel het nut van de geleide-wapengordel. Deze lag nu immers midden in het herenigde Duitsland, ver van een eventuele dreiging. Als gevolg hiervan werden de groepen geleide wapens naar Nederland teruggetrokken en ingekrompen tot één groep geleide wapens op de voormalige vliegbasis De Peel.

Uit het voorgaande moge blijken dat de Koninklijke Luchtmacht, samen met de Belgische luchtmacht, een belangrijke rol speelde bij de integratie van de NAVO-luchtstrijdkrachten. Vanaf het eind van de jaren veertig was zij ervan overtuigd dat samenwerking noodzakelijk was om effectief tegen een eventuele luchtdreiging te kunnen optreden. Dit realiseerden ook andere bondgenoten zich en na enkele jaren konden de eerste stappen worden gezet in de richting van vergaande integratie.

Afgezien van de afspraak dat eenderde van het Nederlandse jachtvliegtuigenbestand te allen tijde voor de luchtverdediging van Nederland beschikbaar moest zijn, waren de Nederlandse luchtstrijdkrachten vrijwel volledig geïntegreerd in het NATINAD-systeem, een schoolvoorbeeld van *combined* optreden.



STANAVFORLANT *in 1986, met Nederlandse (vlaggenschip), Canadese, Deense, Britse, Duitse, Portugese en Amerikaanse deelnemers (Bron:* SMG/KL*)*

Ook dit voorbeeld laat echter zien dat *joint* optreden nog niet noodzakelijk werd geacht.

## STANAVFORLANT

De Koninklijke Marine heeft van alle krijgsmachtdelen het langst ervaring met *combined* optreden. Tijdens de Tweede Wereldoorlog bijvoorbeeld werd vrijwel uitsluitend met andere zeemachten, vooral de Britse *Royal Navy*, samengewerkt. Een van de meest succesvolle multinationale vlootverbanden is de *Standing Naval Force Atlantic* (STANAVFORLANT). Deze kwam voort uit een experiment in maritieme samenwerking, de *Matchmaker*-oefening. Het voorstel hiertoe was gedaan door de *commander-in-chief* van het oostelijke deel van de Atlantische Oceaan, de Britse admiraal Sir Charles Madden. Hij wilde door middel van deze oefening zien in hoeverre een multinationaal vlootverband voor langere tijd zou kunnen opereren en of de schepen gebruik konden maken van de faciliteiten en logistieke ondersteuning van andere dan hun eigen staat.

Het smaldeel dat aan deze oefening, *Matchmaker I*, deelnam, was vanaf februari 1965 voor een periode van vijf maanden bijeen. Het bestond uit schepen afkomstig uit Canada, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Ook in de twee daaropvolgende jaren kwam een dergelijk multinationaal vlootverband bijeen om voor enkele maanden gezamenlijk te opereren.

De oefeningen waren een groot succes. Een belangrijke reden hiervoor was dat deelname aan het verband vrijblijvend was. Schepen die voor andere taken nodig waren, konden door hun regering à la minute aan het verband worden onttrokken. Bovendien betrof het schepen met een onderzeebootbestrijdingstaak en speelden politiek gevoelige nucleaire taken nauwelijks of geen rol.

Omstreeks dezelfde tijd ontstond bij de NAVO de behoefte om permanent te kunnen beschikken over snel inzetbare eenheden voor de beheersing van crises. Dit was een belangrijk onderdeel van de in 1967 gepresenteerde *flexible response*-strategie van het bondgenootschap. Deze wens leidde in het voorjaar van dat jaar tot het voorstel om *Matchmaker* om te vormen tot een permanent internationaal maritiem eskader. In mei ging het Militair Comité van de NAVO, het hoogste militaire beraad, hiermee in principe akkoord. Het duurde nog tot het eind van dat jaar voordat alle knopen waren doorgehakt, maar op 12 december 1967 verleenden de ministers van Defensie van de NAVO goedkeuring aan de oprichting van het permanente NAVO-eskader. Het voorgenomen *Matchmaker IV*-verband werd omgedoopt tot STANAVFORLANT, dat op 13 januari 1968 te Portland (Engeland) werd geïnstalleerd.

### Takenpakket

STANAVFORLANT bestond, en bestaat nog steeds, uit een wisselend aantal schepen, afkomstig uit de landen die gewoonlijk op de Atlantische Oceaan opereren. Een vijftal landen levert vrijwel altijd een (onderzeeboot)jager of fregat, namelijk: Canada, Duitsland, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Incidenteel doen ook schepen mee uit Noorwegen, Portugal, Denemarken, België en Spanje. Deze schepen maken doorgaans voor ongeveer zes maanden achter elkaar deel uit van het vlootverband, dat onder bevel staat van SACLANT. De taken die zij gezamenlijk moeten uitvoeren zijn:
- het oefenen in geallieerd verband;
- het demonstreren van de bondgenootschappelijke solidariteit, onder andere door vlagvertoon en havenbezoeken;
- het optreden als snelle reactiemacht in geval van crises, met als doel deze te bezweren door afschrikking.

Eventueel kan het verband fungeren als kern voor een in het crisisgebied te formeren grotere NAVO-vloot. Het operatieterrein van STANAVFORLANT is de Atlantische Oceaan, van de Noorse Zee tot aan de kreeftskeerkring, en de Noordzee. Het verband is vrijwel het gehele jaar operationeel en brengt ongeveer de helft van het jaar door in het westelijke deel van de oceaan, voor de Amerikaanse en Canadese kust, en de andere helft in de wateren voor de kust van West-Europa. Hierbij zijn de eenheden een groot deel van de tijd verstoken van de nationale faciliteiten en moeten zij gebruik maken van de infrastructuur van de bondgenoten.

Het commando over het eskader wordt bij toerbeurt voor de periode van een jaar gevoerd door een commandeur of schout-bij-nacht van een van de permanent deelnemende landen. Hierbij moet worden aangetekend dat Duitsland pas in 1984 voor het eerst de commandant leverde. Enerzijds had dit te maken met het afnemen van de emotionele bezwaren die tot dan toe tegen het varen onder een Duitse commandant hadden bestaan. Anderzijds werd dit mogelijk door het in dat jaar beschikbaar komen van moderne Duitse fregatten, met voldoende accommodatie en commandofaciliteiten om een commandant en zijn staf onder te brengen en goed te laten functioneren. De staf van het eskader is multinationaal samengesteld en vaart mee op het vlaggenschip, dat meestal dezelfde nationaliteit heeft als de commandant.

Zoals aangegeven kreeg STANAVFORLANT, dat immers de reactiemacht van SACLANT vormde, ook tot taak het uitvoeren van ad hoc-missies op last van deze *Major NATO Commander*. Een voorbeeld van dergelijke opdrachten was het schaduwen van vlootformaties van het Warschau-Pact, als die in de buurt van STANAVFORLANT voeren.

De eerste maal dat een dergelijk geval zich voordeed was in 1969. Dit leidde tot flinke consternatie bij de NAVO-lidstaten, aangezien het in sommige landen politiek gevoelig lag om een verband van de potentiële vijand dicht, tot een afstand van enkele kilometers, te naderen. Deze landen vreesden dat dit de Sovjet-Unie zou provoceren, wat aanleiding kon geven tot escalatie. Zij eisten dan ook dat elke keer dat de mogelijkheid bestond om STANAVFORLANT in de buurt van een Sovjetvloot te dirigeren, hiervoor vooraf expliciet politieke toestemming zou worden gegeven door het *Defence Planning Committee* van de NAVO. Een voorstel hiertoe zou SACLANT, met redenen omkleed, aan het comité moeten doen toekomen via het Militair Comité.

Nederland was een van de weinige landen die dit allemaal veel te ver vonden gaan. Nederlandse schepen die zelfstandig opereerden hadden immers ook de bevoegdheid om, zonder politieke goedkeuring, een op de vrije zee varend schip of verband te schaduwen. Waarom zou een multinationale eenheid die vrijheid dan niet hebben? Bovendien zou het wachten op een akkoord van de politiek te lang duren, waardoor de mogelijkheid tot onderschepping vaak al voorbij was als de goedkeuring bij SACLANT en de commandant van STANAVFORLANT binnenkwam. Hooguit zou in een geval van toegenomen internationale spanning meer voorzichtigheid wenselijk zijn. Te veel lidstaten stelden zich echter terughoudend op. Er werd dan ook overeengekomen dat steeds expliciete politieke instemming nodig was voor dergelijke surveillance-missies. In de praktijk werd deze overigens vrijwel altijd gegeven, vooral als hierdoor het vaar- en oefenprogramma niet veranderde.

Het schaduwen was namelijk om verschillende redenen aantrekkelijk. In de eerste plaats was het goed voor het moreel van de bemanningen: het van nabij volgen van 'de vijand' was immers spannender dan gewoon opstomen naar de

volgende haven. Bovendien toonde het de Sovjets de solidariteit en alertheid van de NAVO-bondgenoten, hetgeen uitdrukkelijk een van de hoofdtaken van STANAVFORLANT was.

In het vervolg van de jaren zeventig en tachtig kregen grote aantallen marinepersoneel via STANAVFORLANT ervaring in het opereren als onderdeel van een multinationale strijdmacht. Door samen te oefenen, door sportwedstrijden en door het zogenaamde *cross-pollenation*, het voor enkele dagen uitwisselen van bemanningsleden tussen de deelnemende schepen, konden zij vertrouwd raken met de werkwijzen en gewoonten van de bondgenoten. Deze formule bleek zo succesvol dat in 1973 ook voor de mijnenbestrijding een ongeveer vergelijkbaar smaldeel werd samengesteld, STANAVFORCHAN, dat vooral opereerde in de Kanaalzone. Beide verbanden bleven na afloop van de Koude Oorlog bestaan.

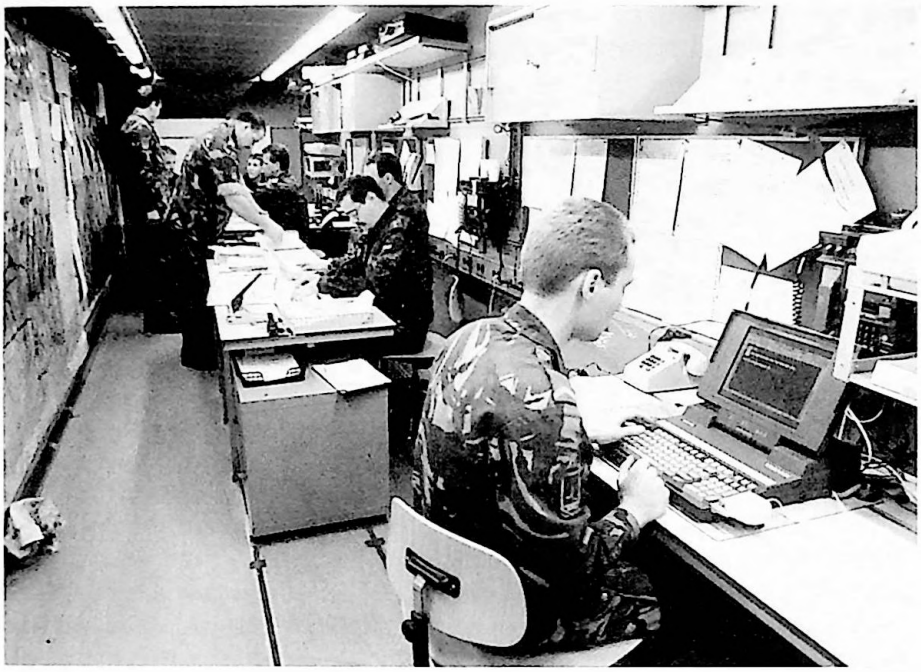
Juist in deze periode, waarin een verschuiving plaatsvond van grootschalig conflict naar vredesoperaties, bleek het beschikbaar hebben van een parate reactiemacht voor de NAVO-bevelhebbers een nuttig instrument. Daarom werd ook voor het Mediterrane gebied een dergelijk smaldeel geformeerd, STANAVFORMED, dat onder bevel staat van SACEUR. Nederland neemt aan dit verband deel met een fregat, dat eventueel ook kan worden ingezet als Nederlandse bijdrage aan de maritieme *Immediate Reaction Force* van SACEUR.

STANAVFORLANT is een zeer succesvol voorbeeld van *combined* optreden, waarbij de Koninklijke Marine een duidelijke en vooraanstaande rol speelde en speelt. Toch is ook in dit geval duidelijk dat er in het geheel geen sprake is van *jointness*. Contacten met de luchtstrijdkrachten zijn er veelvuldig, vooral ten behoeve van oefeningen, maar geïnstitutionaliseerd is dit geenszins.

## I (GE/NL) CORPS

Het einde van de Koude Oorlog had invloed op de gehele Nederlandse krijgsmacht. Toch kreeg vooral de Koninklijke Landmacht met de gevolgen hiervan te maken. De kans op een grootschalig conflict tussen Oost en West hield langzaam maar zeker op te bestaan. Door de afnemende dreiging werd bij de meeste NAVO-bondgenoten de binnenlandse druk om op de defensieuitgaven te bezuinigen steeds groter. Ook in Nederland gingen veel stemmen op om het 'vredesdividend' uit te keren.

Al eerder in dit artikel is geschreven dat deze ontwikkelingen het einde betekende voor NORTHAG. Ook voor het Nederlandse Eerste Legerkorps sloeg het laatste uur. Door de bezuinigingen die werden aangekondigd in zowel de Defensienota 1991 als in de Prioriteitennota van 1993, en vooral door de afschaffing van de opkomstplicht, was de Koninklijke Landmacht niet langer in staat om een volwaardig legerkorps in het veld te brengen.



*Nederlands-Duitse bedrijvigheid tijdens een oefening van 1 (GE/NL) Corps (Bron: SMG/KL)*

Om desondanks op dit belangrijke operationele niveau ervaring te blijven houden, zocht de legerleiding naar een samenwerkingspartner. Ook minister van Defensie A.L. ter Beek was gebrand op samenwerking. Hij wilde perse voorkomen dat het wegvallen van de massale dreiging uit het oosten, bij de NAVO-lidstaten zou leiden tot een renationalisatie van het veiligheidsbeleid. Een geschikte partner werd gevonden in het op 3 oktober 1990 herenigde Duitsland. Dit was een voor de hand liggende keuze, omdat al jarenlang innige contacten bestonden met de Duitse landstrijdkrachten. Bovendien was Duitsland eveneens op zoek naar partners. In de eerste plaats omdat ook daar werd bezuinigd, in de tweede plaats om te voorkomen dat men teveel zou worden meegezogen in de Oost-Europese problemen. Inbedding van Duitse divisies in bi- of multinationale legerkorpsen zagen de Duitse autoriteiten als een manier om Duitsland bij West-Europa betrokken te houden.

Na enkele jaren van onderhandelen werd op 30 augustus 1995 het Eerste Duits-Nederlandse Legerkorps (1 (GE/NL) Corps) opgericht. Dit legerkorps staat als *Main Defence Force* ter beschikking van de NAVO, hetgeen betekent dat het een van de zware eenheden is die tijdens een grootschalig conflict onder NAVO-bevel optreden om het bondgenootschappelijke grondgebied te verdedigen. In dergelijke omstandigheden staat het legerkorps onder bevel van de comman-

dant in de Centrale Regio, CINCENT, een Duitse generaal die onder SACEUR valt. Het legerkorps bestaat uit een binationale staf, 1 (NL) Divisie '7 december', 1 (GE) Divisie en de *Command Support Brigade*, waarin vooral eenheden voor *command & control* en voor inlichtingen en verkenning zijn ondergebracht. De organieke vredessterkte van 1 (GE/NL) Corps bedraagt circa 36.000 militairen. In vredestijd zijn echter, om organisatorische redenen, ook enkele andere eenheden aan de legerkorpsstaf opgehangen.

Tijdens de onderhandelingen is grote aandacht besteed aan de evenwichtige verdeling van de functies en bijdragen die beide landen aan het legerkorps leveren. Zo rouleert bijvoorbeeld een aantal sleutelfuncties tussen beide nationaliteiten. De nationaliteit van deze functionarissen is gerelateerd aan die van de commandant. Als de commandant een Nederlander is, dan levert Duitsland onder andere de plaatsvervangend commandant en de chef-staf. Voor de niet-gekoppelde functionarissen van de staf geldt dat vijftig procent Nederlands en vijftig procent Duits is. Om niet de ene nationaliteit te bevoordelen boven de ander, is voor Engels gekozen als officiële voertaal. In de praktijk blijkt dat op werkniveau vaak toch in het Duits wordt gecommuniceerd.

Andere problemen die zich voordeden waren de beperkingen die de nationale wetgeving oplegde aan het onder bevel stellen van de eigen eenheden bij een commandant van een andere nationaliteit in vredestijd. Ook mochten sommige handelingen niet door personeel van de andere staat worden verricht. Dit heeft ertoe geleid, dat naast de geïntegreerde staf, het fenomeen van *senior national officer* bestaat. Dit zijn in de praktijk de commandant en zijn plaatsvervanger die nationale bevoegdheden bezitten, bijvoorbeeld op juridisch gebied en voor rechtspositionele zaken.

Enkele andere nationale aangelegenheden zijn de initiële opleiding van het personeel, de opleiding voor vredesmissies en de logistiek, waaronder de materieelvoorziening en -verzorging, de bevoorrading en de geneeskundige zorg. Op het terrein van de logistiek zijn er afspraken gemaakt om tot verdergaande integratie te komen dan volgens de originele afspraken mogelijk was.

### Nieuwe afspraken

In de nieuwe veiligheidssituatie van de jaren negentig nemen vredesoperaties een belangrijke plaats in. Nederland nam al enige tijd deel aan dergelijke missies, voor Duitsland was dit tot voor kort taboe. In de overeenkomsten tussen beide landen over de oprichting van 1 (GE/NL) Corps was vastgelegd dat voor dergelijke operaties de benodigde eenheden uit het legerkorps konden worden gelicht. Deze zouden vervolgens onder nationale verantwoordelijkheid worden uitgezonden. In z'n geheel mocht het legerkorps slechts deelnemen aan NAVO-operaties binnen het verdragsgebied.

In de tweede helft van de jaren negentig kwam hierin verandering. In Duitsland groeide de politieke bereidheid om de Duitse krijgsmacht te laten deelnemen aan vredesmissies. Dit betekende dat de mogelijkheid zich zou kunnen voordoen, om gezamenlijk naar een crisisgebied te gaan. Hiertoe werden eind 1997 nieuwe afspraken gemaakt. Deze maken het mogelijk I (GE/NL) Corps, of delen daarvan, ook buiten het NAVO-gebied in te zetten. Een voorwaarde hiervoor is, dat dit gebeurt als onderdeel van een vredesmacht onder gezag van de Verenigde Naties, de NAVO, de West-Europese Unie of de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa.

Evenals op deze politiek gevoelige terreinen, gaat de samenwerking op de werkvloer met stappen vooruit. Dit heeft vooral betrekking op de binationale staf en in iets mindere mate op de *Command Support Brigade*; de overige eenheden zijn namelijk nog geheel nationaal samengesteld. Waar wel sprake was van integratie waren er in het begin nogal wat cultuurverschillen, die hier en daar tot frictie leidden. Ondertussen hebben de meeste Duitse en Nederlandse militairen geleerd met elkaar samen te werken. Toen deze integratie in de binationale onderdelen goed op gang was gekomen, verschoof de aandacht naar de gevechts- en ondersteunende eenheden. Dit proces was in 1997 zover gevorderd dat van 29 september tot en met 10 oktober tijdens de oefening *Active Sword*, Duitse en Nederlandse eenheden voor het eerst samen oefenden in het veld. Dat Nederlandse en Duitse eenheden op elkaar zijn ingespeeld, blijkt momenteel bij de inzet van Nederlandse eenheden onder Duits bevel in Kosovo. Ook is er voorzien in de toenemende behoefte om met de luchtstrijdkrachten samen te werken. Zo maakt een luchtmachtcel deel uit van het hoofdkwartier van I (GE/NL) Corps, met de taak om de grond-luchtsamenwerking te coördineren. Deze eerste stap in de richting van *jointness* kreeg een vervolg in de hierna beschreven eenheid.

## MND(C)

Met de invoering, in 1991, van een nieuwe strategie, die uitgaat van een aanval met mobiele eenheden op de vijandelijke zwaartepunten, kreeg de NAVO behoefte aan snel beschikbare eenheden, die in verschillende gebieden kunnen worden ingezet. Door de bezuinigings- en inkrimpingsoperaties die veel NAVO-landen uitvoerden, was het gewenst deze eenheden samen te stellen uit contingenten van verschillende landen. Hierdoor zou in een vroeg stadium een groot aantal bondgenoten bij de beheersing van de crisis betrokken zijn, waardoor zij zich direct aan de operatie committeerden. Bovendien laten de NAVO-landen hiermee zien dat zij nog altijd vasthouden aan het uitgangspunt dat hun vrede en veiligheid ondeelbaar is. Eén van de in dit kader geformeerde strijdmachten was de *Multinational Division (Central)* (MND(C)).

Het idee om een dergelijke snel inzetbare eenheid op te richten was eind jaren tachtig al bij NORTHAG ter sprake gebracht. Daar voorzag men een multinationale divisie, die de commandant van NORTHAG achter de hand kon houden als operationele reserve. Een vervolg kreeg dit plan in 1991, toen NORTHAG ten behoeve van de oefening *Certain Shield 91*, ad hoc een multinationale divisie formeerde. De ervaringen hiermee waren positief genoeg om de oprichting van een dergelijke organieke eenheid ter hand te nemen. Vanaf april 1992 was een *activation staff* werkzaam, eerst in Brunssum, later in Rheindahlen, waar het hoofdkwartier van MND(C) in april 1994 operationeel werd. In tegenstelling tot de multinationale (reserve-) divisie van NORTHAG, heeft de huidige MND(C) de taak om vroegtijdig in een bepaald spanningsgebied te ontplooien.

## Organisatie

MND(C) is in de geallieerde slagorde opgenomen als onderdeel van het *Allied Command Europe Rapid Reaction Corps*, een snelle-interventiemacht onder het commando van een Britse luitenant-generaal, die op zijn beurt onder bevel staat van SACEUR. De MND(C) bestaat uit een geïntegreerde staf met personeel uit de vier deelnemende lidstaten, een multinationale verzameling divisietroepen en vier nationale brigades, te weten: de Belgische Para Commando Brigade, de Britse 24 *Airmobile Brigade*, de Duitse 31 *Luftlande Brigade* en de Nederlandse 11 Luchtmobiele Brigade. Onder de divisietroepen bevinden zich van Nederlandse zijde 11 Verbindingsbataljon, dat specifiek voor MND(C) is

*De Luchtmobiele Brigade maakt omstreeks 1995 tijdens een oefening gebruik van Duitse helikopters (Bron: SMG/KL)*

bestemd, en 11 Afdeling Rijdende Artillerie (Gele Rijders). Deze laatste eenheid is echter behalve aan de MND(C), ook aan 13 Gemechaniseerde Brigade verbonden. Afhankelijk van de situatie zal de afdeling óf bij de MND(C) óf bij de brigade worden ingezet.

Verder kan de multinationale divisie een beroep doen op onderdelen van het Korps Commandotroepen. Binnen de staf leveren de vier landen ieder ongeveer een kwart van het personeel en roteren de functies van commandant, plaatsvervangend commandant, chef-staf en hoofd van de sectie G3 (operaties) tussen de nationaliteiten. De formatie van de divisie is flexibel en kan al naar gelang de opdracht worden samengesteld. In totaal staat de commandant van MND(C) een strijdmacht van tussen de 18.000 en 22.000 militairen ter beschikking, afhankelijk van welke divisietroepen hij onder bevel krijgt. De bevelsoverdracht van de nationale autoriteiten naar de commandant vindt overigens pas plaats in de *staging area*, in de buurt van het inzetgebied. Het vervoer naar dit *staging area* valt dus onder nationaal commando. Net als bij 1 (GE/NL) Corps ligt ook bij MND(C) de verantwoordelijkheid voor logistiek bij de nationale autoriteiten. Naast de organiek bij de brigades ingedeelde logistieke eenheden zijn hiertoe op divisieniveau *national support groups* opgericht. Enerzijds volgt dit uit de afspraken in NAVO-verband over nationale logistieke verzorging, anderzijds was dit, gezien de grote verscheidenheid aan materieel, zeker op de korte termijn het meest praktisch.

In het kader van dit artikel is het interessant dat helikoptereenheden van de luchtmacht organiek deel uitmaken van de oorlogsorganisatie van zowel de Britse als de Nederlandse luchtmobiele brigade. Dit betekent dat ook in vredestijd zeer intensieve contacten bestaan tussen de betrokken krijgsmachtdelen, die verder gaan dan bij de andere hier besproken eenheden. Er is dus in deze gevallen een duidelijke stap gezet in de richting van *joint* optreden. De MND(C) is dan ook, voorlopig, de hoogste trede op de ladder naar *combined-joint* eenheden.

## SLOTBESCHOUWING

Gedurende vrijwel de gehele periode sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog, waren de Nederlandse politieke en militaire autoriteiten bereid in te stemmen met vergaande internationale samenwerking op militair gebied. Dit is een opmerkelijke verandering ten opzichte van het beleid van vóór de oorlog, toen handhaving van een strikte neutraliteit het parool was.

Van de drie krijgsmachtdelen was de Koninklijke Luchtmacht het meest geïntegreerd. Zowel in de luchtverdediging als bij de verlening van luchtsteun was zij vrijwel volledig *combined*. Ook was de luchtmacht bij uitstek aangewezen

om *joint* op te treden. Zowel de landstrijdkrachten als de marine hadden belang bij luchtsteun en luchtverdediging door eenheden van de Koninklijke Luchtmacht. Hoewel dit leidde tot geregeld overleg en samenwerking, het uitwisselen van *liaison*officieren en het regelmatig gezamenlijk oefenen, heeft het tijdens de Koude Oorlog niet geresulteerd in geïntegreerde verbanden.

De Koninklijke Marine kan ook bogen op een lange historie van *combined* optreden. Tijdens de Tweede Wereldoorlog deed zij in feite niet anders, aangezien zij niet beschikte over de capaciteit tot volledig zelfstandig opereren. Ook in de periode na 1945 leenden de zeestrijdkrachten zich bij uitstek voor *combined* operaties. Dit blijkt uit het geschetste voorbeeld van STANAVFORLANT en haar zusteroperaties in het Kanaal en op de Middellandse Zee.

Voor de Koninklijke Landmacht was de situatie in dit opzicht tijdens de Koude Oorlog anders. De samenwerking met de drie bondgenoten in NORTHAG speelde zich af op hoog niveau. Er waren natuurlijk wel contacten met buitenlandse eenheden op lager niveau, maar daarmee werden geen langdurige operationele verbanden opgezet. Erg *combined* trad de landmacht dus niet op, *joint* was het, afgezien van de contacten die bestonden met de luchtmacht, evenmin.

### Cultuurverschillen

Een reden voor dit uitblijven van *joint* verbanden was dat binnen de lidstaten het *joint* optreden lange tijd zoveel mogelijk werd vermeden. Dit had te maken met de traditionele rivaliteit en grote cultuurverschillen tussen de krijgsmachtdelen en een vaak heel verschillend operatieterrein. Vooral tussen land- en zeestrijdkrachten waren grote verschillen. Dit kwam voornamelijk omdat de vorm van het gevecht heel anders was, te land grootschaliger en over het algemeen met bewapende mannen, ter zee betrof het minder personeel dat vooral deel uitmaakte van bemande wapens. De luchtmacht had een wat uitzonderlijke positie in deze, aangezien ze een minder lange traditie bezat en in de lucht zowel boven land als boven zee opereerde. Beide oudere krijgsmachtdelen waren tot op zekere hoogte afhankelijk van goede relaties met de luchtmacht om te worden beschermd tegen vijandelijke luchtaanvallen.

Desondanks was dit jongere krijgsmachtdeel erop gebrand zijn zelfstandigheid te behouden en zijn eigen prioriteiten te stellen. Deze onafhankelijke opstelling van de krijgsmachtdelen ten opzichte van elkaar was geen Nederlands fenomeen; het was in alle landen met een vergelijkbaar georganiseerde krijgsmacht terug te vinden.

De vraag die dit oproept is natuurlijk of deze rivaliteit tussen de krijgsmachtdelen het *joint* optreden in de weg hebben gestaan? Ik denk dat dit het geval is. Het samenwerken of zelfs deels integreren met andere krijgsmachtdelen zagen de betrokkenen als een bedreiging van hun eigen takenpakket, omvang,

*'Combined-joint' overleg tijdens een oefening te velde (Bron: SMG/KL)*

invloed en bedrijfscultuur. Dit moest derhalve worden voorkomen. *Combined* optreden hield niet dezelfde bedreiging in, want het risico van inkrimping van budget, mankracht en wapensystemen was kleiner. Sterker nog, het was een mogelijkheid om *goodwill* te creëren voor het eigen krijgsmachtdeel bij de sterk op samenwerking aandringende Tweede Kamer, en om buitenlandse steun te verwerven voor het instandhouden of uitbreiden van het takenpakket.

## Inkrimping

Een omslagpunt in deze vormde het einde van de Koude Oorlog. Krimpende budgetten en een afnemende bereidheid bij de Nederlandse bevolking om op hetzelfde niveau als voorheen offers te blijven brengen voor defensie, leidden tot een grootschalige inkrimpingsoperatie. Het resultaat hiervan bij de landmacht was onder meer dat Nederland niet langer een volwaardig legerkorps in het veld kon brengen. Samenwerking was noodzakelijk om op dit operationele niveau een vinger in de bondgenootschappelijke pap te blijven houden. Duitsland leek en bleek een logische partner; ook dit land had met krimpende budgetten te maken en wilde door samenwerking voorkomen dat het te veel

van het Westen zou afdrijven richting het machtsvacuüm, dat ten oosten van zijn landsgrens was ontstaan. Samen vormden deze landen, zoals in het voorgaande uitgebreid is besproken, I (GE/NL) Corps, een wel zeer *combined* eenheid, die in de vorm van een luchtmachtcel bij het hoofdkwartier ook is ingesteld op enige mate van *joint* optreden.

Datzelfde geldt voor de MND(C). Deze eenheid vond haar oorsprong deels in teruglopende defensiebegrotingen in Nederland en de ons omringende landen, maar haar oprichting was tevens ingegeven door de nieuwe NAVO-strategie, die vroeg om snel inzetbare eenheden. De multinationale divisie is behalve heel erg *combined*, als een van de eerste eenheden ook nog eens bijzonder *joint*, in ieder geval in de oorlogsorganisatie. De toenemende wens van staten om samen militair te interveniëren in conflicten buiten hun eigen grenzen heeft ook belangrijk bijgedragen aan de noodzaak om samen met andere landen en krijgsmachtdelen te kunnen optreden als geïntegreerde macht.

Naast deze toenemende internationale integratie is nog een andere ontwikkeling zichtbaar na 1990, namelijk de bereidheid van de grote bondgenoten om onder commando van officieren van kleinere landen te opereren. De eerste ervaringen hiermee op structurele basis werden met STANAVFORLANT opgedaan, maar echt doorbreken wilde deze trend pas na de Koude Oorlog. Het commando van zowel I (GE/NL) Corps als van MND(C) rouleert nu tussen alle deelnemende landen, groot en klein.

## Conclusie

Afsluitend kan worden vastgesteld dat sprake is van toenemende integratie tussen de krijgsmachtdelen. Hiervoor zijn verschillende belangrijke redenen te onderscheiden. Een eerste is dat *interservice* optreden steeds vaker is gewenst. Vooral bij vredesoperaties met een interventiekarakter worden *combined* én *joint* eenheden ingezet om het gehele geweldsspectrum te kunnen benutten en de veiligheid van de troepenmacht te optimaliseren door een complete strijdmacht in het operatietoneel te ontplooien. Een tweede reden is dat tegenwoordig de verschillen tussen de traditionele operatieterreinen en wapensystemen van de krijgsmachtdelen zijn afgenomen. Er zijn bijvoorbeeld speciale eenheden voor operaties op de grenzen tussen zee, land en lucht (mariniers[2] en luchtmobiel), alle krijgsmachtdelen bedienen zich van geleide wapens en de afstand waarover effectief vuur kan worden uitgebracht is enorm toegenomen. Hierdoor is het meer dan in het verleden mogelijk om deel te nemen aan gevechten die vroeger tot het specifieke terrein van een ander krijgsmachtdeel behoorden.

Dergelijk *cross-medium* optreden maakt het noodzakelijk op de hoogte te

2 Hoewel de mariniers al een zeer oud onderdeel van de Nederlandse krijgsmacht vormen, zijn de afgelopen jaren ontwikkelingen gaande, zoals het invoeren van pantservoertuigen bij de mariniers, die erop wijzen dat de ideologische grenzen tussen land- en zeesoldaten vervagen.

zijn van de doctrines van de andere krijgsmachtdelen en het eigen optreden met dat van de andere betrokkenen te coördineren of zelfs te integreren. De samenwerking tussen 11 Luchtmobiele Brigade en de Tactische Helicopter Groep is in dit kader wellicht een voorbeeld van wat in de toekomst ook voor andere eenheden mogelijk en wenselijk is.

Een derde reden voor de toenemende samenwerking tussen de krijgsmachtdelen is dat het inzetgebied, zowel bij vredesoperaties als bij eventuele grootschalige conflicten, steeds vaker ver van huis ligt. Veel verplaatsingen daarnaartoe hebben tegenwoordig plaats via zee, lucht én land. Hierdoor is het meer dan vroeger noodzakelijk om op het vlak van transport samen te werken.

Een vierde reden is de politieke wil om door samenwerking bezuinigingen door te voeren. Voor de toekomst lijkt het erop dat deze redenen van kracht blijven en er derhalve steeds meer *combined-joint* eenheden zullen worden geformeerd.

# De Nederlandse krijgsmacht en de nieuwe NAVO-commando-structuur

*F.F.A. Kleyheeg – luitenant-kolonel van de Koninklijke Luchtmacht*

## INLEIDING

In november 1991 is het *Military Committee* (MC) akkoord gegaan met een nieuw Strategisch Concept voor de NAVO. Op basis daarvan begon men vervolgens met de studie naar de *NATO Force Structure for the Mid-1990's and Beyond* (MC 317) en het opstellen van de *MC Directive for Military Implementation of the Alliance's Strategic Concept* (MC 400). In 1994 werd het plan om de NAVO-structuur en -procedures flexibeler en meer efficiënt te maken goedgekeurd. Dit besluit vormde het startsein voor de externe aanpassing (*Enlargement, Partnership for Peace* (PFP)) en interne aanpassing (*European Security and Defence Indentity* (ESDI), *Combined Joint Task Force* (CJTF) concept en de *Long Term Study* (LTS)) van de Alliantie.

In het kader van de LTS worden voorstellen ontwikkeld met betrekking tot de commandostructuur, infrastructuur en de strijdkrachtenstructuur van de NAVO. Voor wat betreft de uitwerking van de voorstellen ten aanzien van de commandostructuur, is in december 1997 overeenstemming bereikt over het aantal, het type en de locatie van de nieuwe hoofdkwartieren. Over dit onderwerp is reeds eerder in de *Militaire Spectator* gepubliceerd.[1] Vervolgens heeft het MC een onafhankelijk team ingesteld, het *Manpower Study Team* (MST). De opdracht voor het MST luidde:

> *to develop a clear and objective military assessment of the necessary size and shape of all headquarters in the new NATO Command Structure, taking account of the provisional detailed roles and responsibilities of these headquarters.*

In dit artikel wordt ingegaan op het proces dat heeft geleid tot de NAVO-commandostructuur zoals die sinds 1 september 1999 van kracht is geworden. De aandacht zal daarbij vooral uitgaan naar de wijze waarop de functies over de NAVO-landen zijn verdeeld en het eindresultaat voor Nederland.

1 P.J. Kautz en ir. V.C. Windt DIC – MS 167 (1998) (6).

## MANPOWER STUDY TEAM

Het MST is in oktober 1997 met zijn werkzaamheden begonnen. Op dat moment was de omvang van het team beperkt en waren de leden voornamelijk werkzaam op het NAVO-hoofdkwartier in Brussel of op SHAPE. Het rapport van deze eerste fase werd medio november 1997 aangeboden aan het MC. Het rapport bevatte onder meer generieke modellen voor de toekomstige hoofdkwartieren.

Vervolgens startte in januari 1998 de tweede fase, waarbij het team werd ondersteund door personeel dat door diverse landen, waaronder Frankrijk, beschikbaar was gesteld. Deze groep van circa dertig personen heeft in negen weken twintig NAVO-hoofdkwartieren bezocht en daarbij met zo'n duizend medewerkers gesproken. Het doel van deze exercitie was het 'inkleuren' en 'bijschaven' van de generieke modellen op basis van de ervaringen van personeel dat in de hoofdkwartieren werkzaam is. Op 2 april 1998 heeft het MST zijn eindrapport aangeboden aan het MC.[2]

### Eindrapport

Het eindrapport van het MST gaf een gedetailleerde opsomming van de functies, maar deed geen voorstellen voor wat betreft de verdeling van functies over de landen en krijgsmachtdelen. Daarom zijn door het MC twee acties gestart. Allereerst is op het niveau van het MC gesproken over de verdeling tussen de bondgenoten van de vlag- en opperofficiersfuncties, de zogenaamde *flags-to-posts* discussie. Daarnaast heeft het MC besloten de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor het beheer van de *Peacetime Establishment* (PE), dat wil zeggen: de *Peacetime Establishment Authorities* (PEA'S), SACEUR en SACLANT, te belasten met de verdere uitwerking van de personeelsstructuur. De PEA'S kregen daarbij enige richtlijnen die, kort samengevat, op het volgende neerkwamen.

- De organisatiestructuur zoals neergelegd in het eindrapport van het MST, dient in grote lijnen behouden te blijven.
- De uiteindelijke omvang van de hoofdkwartieren mag niet meer dan vijf procent afwijken van de voorstellen van het MST.
- De organisatie van de *Combined Joint Planning Staff* (CJPS) zal separaat worden bezien.

## DE NEDERLANDSE AANPAK

Door Nederland is vanaf het begin ingezet op een personele bijdrage die rond de vijf procent van de totale omvang lag. Ter vergelijking: de bijdrage in de

2 Manpower Study Team; Final Report MTIWG (LTS)-014-98, d.d. 2-4-1998.

oude commandostructuur lag op circa zes procent. Naast een mandaat over de omvang van de personele bijdrage was vanaf het begin ook duidelijk in welke soort functies en in welke hoofdkwartieren Nederland vertegenwoordigd wilde zijn.

Voor wat betreft het soort functies bestond sinds medio 1997 een duidelijk beeld van de Nederlandse ambities op dit punt.[3] Zo streefde Nederland ernaar om ook in hoofdkwartieren in de zuidelijke regio, met name Napels, vertegenwoordigd te zijn. Dit streven kan worden verklaard tegen de achtergrond van de veiligheidssituatie in deze regio. De Defensiestaf werd verantwoordelijk voor de algehele coördinatie van de onderhandelingen.

Over de Nederlandse posities op het niveau van vlag- en opperofficieren zijn de onderhandelingen gevoerd door de CDS in nauw overleg met de bevelhebbers. De onderhandelingen voor de overige functies zijn in nauw overleg met de *Senior National Representatives* (SNR's) in de diverse hoofdkwartieren en de *National Military Representative* (NMR) op SHAPE gevoerd.

De SNR's en de NMR zijn begin september door de CDS schriftelijk geïnformeerd over het Nederlandse standpunt voor wat betreft de aard, plaats en omvang van de Nederlandse personele bijdrage aan de nieuwe NAVO-commandostructuur, beneden de rang van vlag- en opperofficier. De brief van de CDS markeert het begin van intensieve contacten tussen SNR's, de NMR en de Defensiestaf.

## HET ONDERHANDELINGSPROCES

Als naar het totale onderhandelingsproces wordt gekeken, valt op dat er verschillen zijn tussen de onderhandelingen over de vlag- en opperofficiersfuncties, overige functies in de ACLANT-hoofdkwartieren en die in de ACE-hoofdkwartieren. Het proces rond de verdeling van vlag- en opperofficiersfuncties werd vooral gestuurd door politieke redenen; organisatorische overwegingen hebben in mindere mate meegespeeld. Dat is ook de reden waarom het aantal vlag- en opperofficiersfuncties in de nieuwe structuur is toegenomen ten opzichte van de vorige commandostructuur. Men mag echter niet vergeten dat overeenstemming op dit punt een cruciale voorwaarde vormde voor de verdeling van de overige functies, en daarmee voor de acceptatie van de gehele nieuwe NAVO-commandostructuur.

ACLANT veranderde zowel qua omvang als structuur slechts in geringe mate. Daarom werd door de PEA ook de insteek gekozen om alleen de nieuwe func-

3 D. van den Berg en F.F.A. Kleyheeg – MS 167 (1998) (1).

ties over de landen te verdelen, uitgaande van de verwachting dat de landen over de personele bijdrage tot op dat moment tevreden waren.

Het onderhandelingsproces verliep daardoor, en door de aanzienlijk kleinere omvang van ACLANT, sneller en minder gecompliceerd. Het proces had het karakter van het aanbouwen van een nieuw gedeelte aan een reeds bestaand pand.

De structuur van ACE werd daarentegen ingrijpend veranderd. Het bestaande pand was tot op het fundament gesloopt en er moest een vrijwel geheel nieuw pand worden gebouwd. Als eerste stap werd daarom door ACE geïnventariseerd hoe groot de personele bijdragen van de verschillende landen zou zijn, alsmede in welke hoofdkwartieren men vertegenwoordigd wilde zijn. Op basis van die inventarisatie, die overigens al in maart 1998, dus vóór publicatie van het eindrapport, was begonnen, is een conceptverdeling van functies gemaakt.

Om te voorkomen dat een land alleen de *chiefs* en niet de *workers* wilde leveren, is een verdeelsleutel gehanteerd waardoor de vertegenwoordiging op alle niveaus met elkaar in verband werd gebracht. Zo zou per drie OR-functies (onderofficieren, korporaals en manschappen) recht ontstaan op één OF-functie (officieren). De conceptverdeling werd vastgelegd in zogenaamde *Strawmen PE's*. Op het niveau van de NMR's op SHAPE zijn vervolgens de onderhandelingen gevoerd.

Beperkte groei

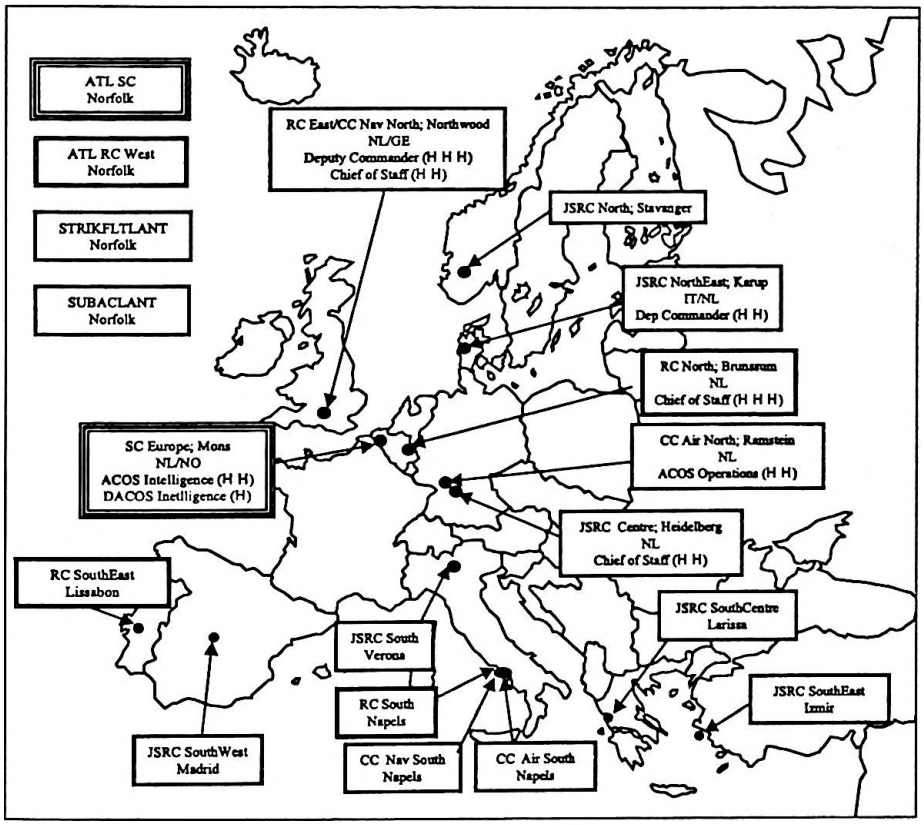
Voor de onderhandelingen bij ACLANT en ACE gold nadrukkelijk het criterium van de beperkte (maximaal vijf procent) groei. Ten opzichte van de voorstellen van het MST is dan ook sprake van een zéér beperkte groei, die ruim binnen de marge van vijf procent ligt. De nieuwe commandostructuur heeft daarmee een enigszins kleinere omvang (ongeveer acht procent) dan de oude commandostructuur. Daarbij past echter wel de kanttekening dat het totale aantal officiersfuncties is gestegen ten koste van de functies voor onderofficieren, korporaals en manschappen.

Deze trend valt samen met het verminderen van ondersteunende functies, traditioneel functies voor onderofficieren, korporaals en manschappen, en een groei van het aantal *core staff* (officiers) functies.

Een andere opvallende trend is de sterke groei van het aantal luchtmachtfuncties. Een sluitende verklaring is hiervoor moeilijk te geven, al ligt het voor de hand om de oorzaak te zoeken in de toegenomen *jointness* van de hoofdkwartieren en het toegenomen belang van het luchtwapen in het algemeen.

## DE UITKOMSTEN VOOR NEDERLAND

De onderhandelingen over de vlag- en opperofficiersfuncties hebben in december 1998 tot een akkoord geleid, dat uiteindelijk is bekrachtigd door het




*Overzicht van Nederlandse vlag- en opperofficiersfuncties in de nieuwe commandostructuur*

MC en de Noord-Atlantische Raad (NAR). Een overzicht van de Nederlandse opperofficiersfuncties is weergegeven in de afbeelding hierboven. Nederland heeft in totaal 6,3[4] functies toegewezen gekregen (voorheen 9,0), hetgeen ongeveer vijf procent is van het totaal aantal topfuncties.

Als niet het aantal functies wordt geteld maar het aantal sterren, wat een indicatie is voor het niveau waarop Nederland is vertegenwoordigd, dan is de bijdrage 14 sterren (voorheen 16,2). Op basis hiervan kan worden geconcludeerd dat de omvang van de bijdrage weliswaar is verminderd, maar dat Nederland desondanks op hoog niveau is vertegenwoordigd. Nederland neemt op dit punt de zesde plaats in, een positie die Nederland ook inneemt als het bijvoorbeeld gaat om de financiële bijdrage aan de NAVO.

Conform de opdracht zijn de PE's, voor wat betreft de functies beneden het niveau van vlag- en opperofficieren, uitgewerkt door de PEA's en medio dit jaar

4 Functies die worden gedeeld met een of meerdere andere landen worden gedeeltelijk meegerekend, daarom de nauwkeurigheid achter de komma.

aangeboden aan het MC. Op 29 juni en 15 juli 1999 werden de PE's voor respectievelijk de ACLANT- en de ACE-hoofdkwartieren goedgekeurd door het MC en op 23 juli 1999 bekrachtigd door de NAR.

Onderofficieren, korporaals en manschappen
Nederland heeft in totaal 411 functies voor onderofficieren, korporaals en manschappen (OR-functies) toegewezen gekregen. De totale omvang van de nieuwe NAVO-commandostructuur is 12.877 functies waarvan 8163 OR-functies. De Nederlandse bijdrage aan OR-functies komt daarmee op vijf procent. In tabel 1 is een en ander meer in detail weergegeven.

| | ACLANT-hoofdkwartieren | ACE-hoofdkwartieren | ACLANT en ACE |
|---|---|---|---|
| KM (incl. Mariniers) | 9 | 12 | 21 |
| KL | – | 193,5 | 193,5 |
| KLu | – | 138,5 | 138,5 |
| Kmar | – | 58 | 58 |
| Totaal | 9 | 402 | 411 |

*Tabel 1 Overzicht verdeling Nederlandse functies voor onderofficieren, korporaals en manschappen*

Officieren
Nederland krijgt op het officiersniveau 225,75 functies van de in totaal 3672 functies, wat neerkomt op een relatieve bijdrage van circa zes procent. In tabel 2 is het resultaat verder uitgewerkt.

| | ACLANT-hoofdkwartieren | ACE-hoofdkwartieren | ACLANT en ACE |
|---|---|---|---|
| KM (incl. Mariniers) | 25 | 20 | 45 |
| KL | 2,5 | 69 | 71,5 |
| KLu | 3,25 | 102 | 105,25 |
| Kmar | – | 4 | 4 |
| Totaal | 28,75 | 195 | 225,75 |

*Tabel 2 Overzicht verdeling Nederlandse officiersfuncties*

## DE NEDERLANDSE AANWEZIGHEID IN DE HOOFDKWARTIEREN

De Nederlandse personele bijdrage zal in de nieuwe NAVO-commandostructuur meer gespreid zijn dan tot dusverre. Nederland heeft vooral in de hoofdkwartieren in Napels functies toegewezen gekregen. Daarnaast levert Nederland een zeer beperkte bijdrage in de hoofdkwartieren in Izmir (Turkije), Larissa (Griekenland) en Madrid (Spanje).

De Nederlandse belangstelling gaat met name uit naar:

- *plans and policy* functies;
- functies op het gebied van militaire samenwerking en regionale veiligheid;
- functies op het terrein van operatiën;
- *civil-military cooperation* (CIMIC) functies.

Recente ervaringen in de Balkan hebben geleerd dat de grenzen tussen militair optreden in de traditionele zin van het woord, en hulpverlening en wederopbouw steeds meer vervagen. De twee laatstgenoemde facetten spelen zelfs een cruciale rol als het gaat om het slagen van een militaire operatie. Het belang van CIMIC is daardoor toegenomen, reden waarom Nederland ook streeft naar het verkrijgen van internationale functies op dit gebied.

De vraag of Nederland er ook in is geslaagd om in voornoemde gebieden voldoende functies toegewezen te krijgen, is niet eenvoudig te beantwoorden. Vele functies in de kernstaf hebben (deel)taken op één van de gebieden zoals hiervoor genoemd. Om toch een indicatie te kunnen geven op de vraag is allereerst nagegaan hoeveel functies Nederland in de kernstaf bezet. Vervolgens is nagegaan wat de Nederlandse inbreng in de J-3 (operatiën), J-5 (*plans and policy*) en J-9 (CIMIC) divisies is. Voor die hoofdkwartieren die geen J-1 tot en met J-9 structuur kennen, is een vertaling gemaakt op basis van de beschikbare *statement of functions*. Het resultaat is als volgt. Nederland heeft 188 officiersfuncties in de kernstaf. Dit betekent dat ruim tachtig procent van alle Nederlandse officiersfuncties deel uitmaakt van de kernstaf van de hoofdkwartieren in de nieuwe NAVO-commandostructuur.

Een helder beeld van de verdeling over *plans and policy, operations* en CIMIC is niet te geven, aangezien in vele hoofdkwartieren divisies bestaan waarin deze drie gebieden worden gecombineerd. In tabel 3 op de volgende pagina is per selectiecriterium aangeven hoeveel Nederlandse functies er zijn. Daaruit blijkt dat van de 188 officiersfuncties in de kernstaf, er circa 113 te vinden zijn in een van de hiervoor genoemde gebieden.

| Trefwoord | Aantal |
|---|---|
| 'Operations, doctrine & training' | 40 |
| 'Plans & policy, doctrine & training, civil/military co-operation' | 52 |
| 'Plans & policy, civil/military co-operation' | 21 |
| Totaal | 113 |
| N.B.: Het kan niet worden uitgesloten dat hier en daar een dubbel telling heeft plaatsgevonden, de cijfers zijn derhalve slechts indicatief. | |

*Tabel 3 Nederlandse functies op het gebied van 'plans and policy', 'operations' en 'CIMIC'*

DE TOEKOMST

De nieuwe commandostructuur is sinds 1 september 1999 van kracht en zal in 2001 worden geëvalueerd. Daar waar Nederland zijn positie nog verder wil verbeteren is het zaak daar nu al aan te gaan werken. Het stellen van heldere doelen is van cruciaal belang, zoals bleek tijdens de laatste twee jaren. De invoering van de nieuwe structuur per 1 september wil niet zeggen dat daarmee alle functies ook op die datum gevuld zijn. Er moet rekening worden gehouden met een overgangsfase, al is het streven om per maart 2000 ongeveer zeventig procent van de functies in de nieuwe NAVO-commandostructuur gevuld te hebben. Nationaal zijn de plaatsingsautoriteiten bij de krijgsmachtdelen volop bezig met de herindeling van het personeel.

Personeel

Nadrukkelijk wordt ervoor gepleit om het personeel als kritische succesfactor te beschouwen. Als Nederland daadwerkelijk zijn invloed wil uitoefenen op besluitvormingsprocessen in de NAVO, verdient het aanbeveling om op sleutelfuncties ook kwalitatief hoogwaardig personeel (vakbekwaam, goede beheersing van onder meer de Engelse taal, gevoel voor internationale verhoudingen) te plaatsen. Vervolgens zal met hen regelmatig contact moeten worden gehouden over ontwikkelingen in het betreffende hoofdkwartier, maar ook over relevante ontwikkelingen op defensiegebied in Nederland.

Organisatiegegevens

Tijdens de afgelopen twee jaren bleek eens te meer dat het beheren van de organisatiegegevens binnen NAVO een bijzonder zwak punt vormt. Het ontbreekt de NAVO aan een totaaloverzicht van functies. Weliswaar beschikt men over een database met gegevens, maar de kwaliteit daarvan ontstijgt het niveau van

goedbedoeld amateurisme niet. Vanuit het oogpunt van transparantie en efficiëntie dient aan deze situatie een eind te worden gemaakt.

Een gecentraliseerd beheer van alle organisatiegegevens heeft overigens ook nationale voordelen. Van de commandostructuur bestaat nu een goed beeld van het aantal en het soort functies. Maar een dergelijk betrouwbaar beeld kan niet worden opgesteld voor de overige Nederlandse functies binnen de NAVO. Door Nederland wordt op dit punt regelmatig om aandacht gevraagd en wordt in nauw overleg met SHAPE een oplossing gezocht.

Joint karakter

Een belangrijk kenmerk van de nieuwe NAVO-commandostructuur is het *joint* karakter van de organisatie. Dit heeft voor Nederland als neveneffect dat, nog nadrukkelijker dan voorheen, de verschillen in de uitwerking van de rechtspositie aan het licht komen. Deze verschillen lijden tot inefficiëntie en scheve verhoudingen. Zeker tegen de achtergrond van het algemene defensiestreven naar een meer doelmatige organisatie, zijn maatregelen dringend gewenst. Hierbij moet worden aangetekend dat het animo om in het buitenland te worden geplaatst, afneemt. Een dergelijke trend valt ook in het bedrijfsleven waar te nemen. Wil Nederland zijn *commitments* ook in de toekomst waarmaken, dan zal aan dit punt de nodige aandacht moeten worden besteed. Effectieve en efficiënte ondersteuning is daarbij onmisbaar.

Samengevat kan worden geconcludeerd dat de NAVO erin is geslaagd om binnen twee jaar tijd een organisatie op te richten die meer beantwoordt aan de eisen die de nieuwe veiligheidssituatie in de wereld aan het bondgenootschap stelt. Het eindresultaat stemt tot tevredenheid, al zijn op sommige punten verbeteringen wenselijk. Dit geldt zowel in het algemeen als voor Nederland. Ondanks een personele reductie van circa tachtig procent, is Nederland erin geslaagd om een wezenlijke bijdrage te blijven leveren in de NAVO-commandostructuur. Bovendien is een personele bijdrage gerealiseerd in de zuidelijke regio, een gebied dat de komende jaren naar verwachting nog de nodige aandacht van de NAVO en van Nederland zal vragen. Het eindresultaat plaatst Nederland nog steeds als kleinste onder de groten.

# *Lessons learned from the Kosovo-conflict*

*mr. D. Zandee**

## INTRODUCTION

In October 1998 NATO's European Commander, General Clark, together with the Chairman of the Military Committee, then General Naumann, visited Belgrade. NATO's two senior military met with president Milosevic to settle the details of the so-called 'Holbrooke agreement'. A few days before the American Balkans negotiator had struck a deal with the Yugoslav president. The Serbian forces in Kosovo would be reduced to early '98 levels. The agreement would be monitored by an OSCE verification mission on the ground and by unarmed NATO aircraft. Later on, it turned out that the October deal had created a transition phase, between zero international presence in Kosovo and NATO's intervention, which ended in the deployment of KFOR in June 1999.

Nevertheless, the October meeting deserves closer attention. At the occasion of the meeting between NATO's top military and president Milosevic one can trace the impact of history on the current Kosovo-conflict. It is a factor often forgotten in the western world, based on our own experience that we have settled our historic disputes forever after the end of the Second World War. In the Balkans, however, history is ever present. On that October day, Milosevic tried to convince SACEUR that Belgrade could solve the Kosovo-crisis, if the Serbs were allowed to use 'successful practices' from the past. In a BBC documentary, General Clark recalled the meeting by referring to the following remark made by Milosevic: *„...he said you know General Clark (...) we know how to handle problems with these Albanian killers. I said, well how do you do that? He said, we have done this before, I said when, he said Drenica 1946. I said how did you handle it? He said we kill them, all of them. He said it took several years but we kill them all."*[1]

---

* Mr. D. Zandee is a senior researcher at the Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'. The text of this article was delivered as a speech at a meeting of the 'Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap' in Breda on 7 December 1999.

1 Transcript BBC Documentary on Operation Allied Force, broadcasted on 20 August 1999.

## THE SERBIAN VIEW

In the Serbian view, the campaign against 'the terrorists' of the Kosovo Liberation Army (UÇK) was a repetition of earlier rounds in 1912, in the 1920s and in 1946. The weaponry was more modern, but the methods had remained unchanged. It explains why Milosevic was teaching General Clark a lesson. History also reveals why Belgrade acted differently in the Kosovo-crisis than it had done in the Croatian and Bosnian conflicts. In late summer of 1995 Milosevic sacrificed the fate of 200.000 Krajina Serbs by staying aside when the Croatian army crushed the so-called Republic of Serbian Krajina. A few months later he agreed to the Dayton Accords, which provided the Bosnian Serbs with their own Entity, but as a constituent part of a unified Republic of Bosnia and Herzegovina. No more talk about a Greater Serbia, which had given Milosevic a ticket for his jump to political power in Yugoslavia in the late 1980s. With Dayton he had become the '*peacenik*', offering the future fate of his Serbian blood brothers to his own survival as the autocratic leader of Serbia, for whom lifting of economic sanctions had become an important goal in itself. He succeeded. Even more, in the winter of 1996-'97 Milosevic survived the pressure from the Serbian opposition, whose ranks broke up after weeks of demonstrations in the streets of Belgrade.

## KOSOVO EXPLODES

In Kosovo, however, the situation was changing for the worse. Since 1989, when Belgrade ended the autonomous status of the Kosovo province, the Albanian opposition had been centered around the intellectual Ibrahim Rugova. He had advocated a policy of non-violent resistance, based on the fact that the Serbs had overwhelming military force and on the expectation that the international community would support this line of peaceful protest.

In the first half of the nineties, the overwhelming majority of the Albanians supported Rugova's strategy. Unfortunately, it didn't deliver. The Serbian suppression increased and the international community praised the Albanian leader for his peaceful approach, but neglected the Kosovo question at the negotiating table. At Dayton, Kosovo wasn't even mentioned.

It turned out to be the turning point: more and more Albanians became disillusioned. Support for violent resistance increased. By late 1997, the UÇK had established itself as the dominating group of guerilla-fighters. Although it was not an organised army, different UÇK subgroups controlled several parts of the countryside, such as the Dreniça valley in Central Kosovo. According to the former United States ambassador to Belgrade, Warren Zimmermann, the increasing activities of the UÇK changed the rules of the game for Milosevic:

*No longer was he dealing with Gandhi-esque intellectuals, however determined they may have been. Now he faced armed militants who were resolved to seize independence rather than wait for it, and whose tactics included the assassination of Serbian police. For the first time Milosevic was threatened with the total loss of Kosovo. It was at this point, I believe, that the Serbian leader decided on the strategy that produced the current war in Kosovo.*[2]

Kosovo was too important for Belgrade to lose. Rightly or wrongly, the nationalists consider the area as the cradle of the Serbian nation. Kosovo had been integral part of Serbia for almost a century, after the Ottoman Turks had been pushed to the south. Milosevic had failed to realise a Greater Serbia, because the Croats and the Bosniacs proved to be too strong to impose Belgrade's will. In Kosovo, Serbia could not fail. Kosovo was Serbia. The province had to be brought back under Serbian control. And, as Milosevic told General Clark, he believed it could be done. It explains why he accepted OSCE verifiers, who could look but not intervene, and why he refused to sign the Rambouillet Accords, which would de facto take away from Belgrade the control over its own province.

## NATO INTERVENES

So, Milosevic was prepared to test the political will of the NATO countries and he had reasons to call NATO's bluff. After all, earlier threats by NATO had turned out to be paper tigers. Even the Activation Order for limited air strikes of October 1998 had been used for Holbrooke's diplomacy, not for imposing NATO's will. And according to General Naumann, even in early 1999 the Alliance disagreed on the use of force. On 15 January 45 Albanians were brutally murdered near the village of Raçak. The North Atlantic Council decided to send General Naumann and General Clark once again to Belgrade to tell Milosevic that he had to end his activities in Kosovo. General Naumann:

*If I recall the situation properly at the point in time of Raçak, the Alliance was not yet preprared to act militarily. The consensus was too shaky. (...) So, we didn't achieve anything.*[3]

The Raçak massacre did result in a last attempt to settle the Kosovo-conflict at the negotiating tables of Rambouillet. After the collapse of the second round of talks Holbrooke was sent to Belgrade for the last time. On 23 March he made clear to Milosevic that bombing would start very soon, unless he agreed to a deal. The Serbian leader replied:

2 Warren Zimmermann, 'Milosevic's Final Solution', in: *The New York Review*, 10 June 1999.
3 See footnote 1.

*I understand that, you will bomb us. You are a great and powerful country. There is nothing we can do about it.*[4]

Indeed, 24 hours later the first cruise missiles and bombs would hit targets in the Federal Republic of Yugoslavia. NATO's Operation Allied Force had started.

## CONFLICT PREVENTION

What are the major lessons learned from the Kosovo-conflict? The *first lesson learned* is an obvious one, but nevertheless a lesson of great importance, namely that conflict prevention failed. Could the Kosovo-crisis have been prevented by earlier intervention of the international community? The answer will always remain academic, but that should not prevent us from discussing it.

One could say that the international community didn't act when the sitution was optimal for political-diplomatic action. In the days of the Dayton negotiations and even into 1996-'97 there might have been room for a diplomatic-political settlement of the Kosovo-conflict. The large majority of the Albanians still supported Rugova. Milosevic was struggling for his own survival. It was an opportunity missed for short-term interests, namely not to disturb the difficult peace-process in Bosnia. But four years later, with a costly intervention and another cold peace to keep in Kosovo, the United States and its European allies might have come to another conclusion.

Escalation of fighting between the Serbian forces and the UÇK, in March 1998, awoke the political leaders in the outside world. By then, it was too late to prevent the crisis. The cynical lesson learned is that conflict prevention remains good theory, but that it fails in practice.

Indeed, realism dictates that political attention needs triggers and, often, these come with the eruption of violence. Nevertheless, the international community has to look for new ways to improve not only early warning mechanisms – after all the Kosovo-war had been predicted by many – but for new means to strengthen the links between the warning level and the decision-making level. The scattered world of intelligence and analysis could do much better. Clear reporting chains in national channels and in international organisations might help to draw the attention of politicians at an earlier stage. Views of regional experts and reports of think tanks and other institutions should be taken into account. But, of course, in the end it is the responsiblity of the politicians to draw conclusions and to act.

4 Ibidem.

The *second lesson learned* is related to the failure of crisis management. It covers the period between March 1998 and NATO's intervention one year later. Once large-scale violence started to dominate the situation in Kosovo, the international community went through the whole range of crisis management tools. None of them, short of military intervention, resulted in a change of the tide. In the spring of '98 the Contact Group met several times at ministerial level to discuss a sanctions policy. It failed, not just because Russia was opposing sanctions with a serious impact, but also because the United States and its European allies had different views about strong economic-financial measures.

Washington then turned to NATO. However, in late spring the Alliance could only agree to exercises around Kosovo. Clearly, these didn't impress Milosevic. Furthermore, the North Atlantic Council approved the planning of 'a full range of options', with a clear emphasis on the possible use of air power. It was the first expression of the lack of political will to consider even the planning of offensive use of ground forces, which could be the ultimate consequence of military intervention. NATO's strategy showed weaknesses from the beginning. It would have important consequences, once the Alliance's will was put to the test.

In the meantime, fighting in Kosovo continued until, by September, it became clear that a humanitarian disaster was about to happen with the winter season quickly approaching. NATO increased the pressure. In October, the North Atlantic Council crossed the Rubicon by approving the Activation Order (ACTORD) for limited air strikes without formal authorisation from the UN Security Council. However, it resulted in another delay – the period of the OSCE Kosovo Verification Mission – until the Raçak massacre occurred. After the failure of the Rambouillet talks, all NATO nations were convinced that the Alliance had no other choice left but to act.

What might be the lesson learned here? Leaders of the Milosevic's calibre don't act according to our norms and standards of behaviour. They go to the brink before giving in. The question can be raised, therefore, if the western approach to crisis management should be adjusted accordingly. Instead of slowly increasing the pressure, step by step, through diplomatic, political and economic measures, it might be better to apply the most far-reaching stick – namely of military force – at the beginning of international engagement.

Had NATO been willing to carry out air strikes by late June '98, another year of fighting, ethnic cleansing and humanitarian disaster in Kosovo could have been prevented. Yes, critics will say, but political will was lacking at the time. True, and one could add that NATO's threats, therefore, were not very credible for many months. 'Coercive diplomacy' can only work if willingness and readiness to use force exists; otherwise the stick becomes an empty shell.

So, we need more clarity in the early phase of crisis management. Lack of political will can be overcome by powerful leadership. Too often in the era of CNN democracy, the fear of losing popular support is holding western political leaders in a tight grip. If this process continues, the dictators and autocrats of the 21st century will again and again exploit the weaknesses of the democratic world.

## POLITICAL-MILITARY STRATEGY

Let me now turn to some lessons learned from NATO's operation Allied Force itself. The *third lesson learned* is that the Alliance should not enter a military intervention without a clear political-military strategy. Yes, the goals were clear: Serbian forces had to leave Kosovo, refugees should be allowed to return and an international force should be deployed, fully taking into account the Rambouillet Accords. Unfortunately, hardly anybody had thought about 'what to do' once the initial set of limited air strikes failed to produce results.

NATO, in fact, had a strategy of hope, based on the assumption that Milosevic would give in within a couple of days. But the telephone of the NATO Secretary General didn't ring, at least not with the Yugoslav president on the other side of the line. According to the Netherlands Permanent Representative to NATO, Ambassador Biegman, there wasn't panic in Brussels, but clearly Plan B didn't exist:

> *We had expected and we had hoped that it would end quickly. (...) When it turned out not to be the case, we were in the dark. Not in the sense that we didn't know what to do. But we had no clue how long it was going to take. It had become an open-ended-war.*[5]

Unprepared, NATO entered a war of attrition, which would last for 78 days. Instead of stopping a humanitarian tragedy, the misery and suffering of the Albanian people would increase to unprecedented levels: 800.000 of them were pushed across the border into Macedonia and Albania, another half million were hiding in the forests, in the mountains or stayed underground. Public buildings and private houses were damaged or blown up, in particular in the western part of Kosovo. Thousands of Albanians were murdered. The brutal activities of Serb paramilitary forces and irregulars were part of campaign of looting, destruction, killings and rape, which the OSCE clearly has brought to the fore in a well-documented report issued in December 1999.[6]

5 L. Ornstein, 'De lessen van Kosovo – Grenzen van de militaire interventie', in: *Vrij Nederland*, 3 juli 1999. Translation by D. Zandee.

6 Kosovo/Kosova As Seen, As Told -The human rights findings of the OSCE Kosovo Verification Mission, www.osce.org/kosovo/reports.

So, the Alliance failed to prevent further humanitarian tragedy, because it had misculated the impact of the initial air strikes. NATO had to continue and, lacking a contingency plan, it had to improvise, first of all militarily. The air campaign was widened. SACEUR asked for more aircraft: the number increased from 366 at the start of operation Allied Force to more than 900 at the end.

In the first night 40 missions were flown, towards the end of May the number had gone up to 1200. NATO's Combined Air Operation Centre (CAOC) in Vicenza had a personnel strength of 440 during the first few weeks. When the air campaign expanded, so did the CAOC staff: by the end 1300 military were involved in planning and coordination of the air operation.[7]

## AIR POWER

Allied Force itself consisted of two parts: a 'strategic' campaign against hard targets, mainly in Serbia proper, carried out, to the extent possible, according to classical air power doctrine to hit the enemy's political-military key assets: communication networks, fuel depots, electricity plants, key bridges, headquarters, etc. The strategic campaign, even with its mistakes, like the bombing of the Chinese Embassy in Belgrade, was successful as far as political restrictions allowed strategic bombing.

According to supporters of air power, this part of the NATO air intervention brought Milosevic to his knees. If it were true, it could have major consequences for future interventions because most of the strategic targets were also used for civil purposes. It seems unlikely that political decision-makers will allow the military to hit such targets at random. In fact, political support was much greater for the second part of the air operation, the 'tactical' air campaign against the Serbian forces in Kosovo. In NATO's military chain, it was called SACEUR's campaign, because General Clark was pushing the air commanders to make more assets available for hitting Serbian armour on the ground in Kosovo. Not so much, as air power adherents have said, that he was fighting an air war with ground battle doctrine. The tank hunting was primarily the result of political pressure to stop the Serbian ethnic cleansing machine, once massive flows of refugees started to cross the borders.

The tactical air campaign was less successful, which should come as no surprise when considering the restrictions on bombing Serbian armour, in particular after the Djakovica incident, in which a refugee convoy was hit by accident. Hitting tanks and other armour from 15.000 feet high is not the most

7 Cdre J.T. Bakker, 'Operatie Allied Force vanuit het CAOC', in: *Carré*, 11-1999, 17-20.

effective way to defeat an enemy on the ground. By improvising – including the use of simple sets of binoculars but also by adapting unmanned aerial vehicles for real-time target reconnaissance – the tactical campaign showed better results as time went by. The UÇK also might have given a helping hand by concentrating its efforts in certain areas and by forcing the Serbian forces to confront them in the open.

Nevertheless, when KFOR entered Kosovo, it was not a defeated Serbian army that left the area. Even the official SHAPE figures reveal that about 60 percent of the tanks, artillery pieces and armoured personnel carriers left Kosovo untouched.[8] More importantly, air strikes against the Serbian forces did not stop ethnic cleansing. Instead, the humanitarian disaster turned into a tragedy.

In this respect, Milosevic made a big mistake. By pushing hundreds of thousands of Albanians into the neighbouring countries he fuelled western public support to continue the air campaign. One could wonder if NATO's shaky consensus would have survived nearly 80 days of bombing without the pictures from Blace and Kukes. At least it convinced the left part of the political spectrum, including the German Foreign Minister Fischer, to sustain the intervention.

## THE BREAKTHROUGH

Milosevic gambled that NATO's consensus would falter when the campaign would linger on. He was wrong in his low esteem of western democracies. At the NATO Summit in Washington, end of April, it became clear that the Alliance remained united. At stake was not only ending the Kosovo-crisis itself, but the credibility of the Alliance and of the United States in particular. NATO simply could not lose the war against a Balkan dictator, who had been indicted for war crimes by the International Tribunal by late May.

The breakthrough came in early June. It was the result of many factors, amongst them the increasing likelihood of a ground invasion, the planning of which had started, secretly, by NATO's major powers at the end of May. And there was Russia. Critics of the air strikes have pointed to the crucial role of Russia as the mediator between NATO and Belgrade. The analysis points in another direction. In fact, the Russian diplomatic missions to Belgrade hardly produced anything. The Russian special envoy, Victor Tsjernomirdyn, spoke four times with Milosevic, everytime for nearly a full day. He left Belgrade four times without any substantial result.

8 Press Conference on the Kosovo strike assessment by General Wesley K. Clark, Supreme Commander Europe and Brigadier General John Corley, Chief, Kosovo Effectiveness Assessment Team, NATO Headquarters Brussels, 16 September 1999.

The crucial step was Russia's acceptance of NATO's demands in the G-8 context, for which the western countries were willing to incorportate a few slight amendments, without substantially deviating from NATO's original demands. When the Finnish President Ahtisaari and Tsjernomyrdin visited Belgrade on the 2nd of June, Milosevic knew he was left with no other option than to accept the G-8 list of demands.

NATO finally succeeded, not because it had a master plan, but through improvising, both in the air campaign as well as in the political-diplomatic field. Next time, the Alliance might be less lucky. The lesson is that intervention requires an overall strategy, which clearly links political goals to military tools. No option should be excluded beforehand – including ground invasion – because this clearly weakened the Alliance's political-diplomatic leverage. The Kosovo-crisis could have had an earlier breakthrough and less human suffering would have occurred, if air strikes had been more massive at the outset and if a clear threat of a ground attack plan had existed.

## EUROPEAN SHORTCOMINGS

Important lessons can be learned about the weaponry used during the air strikes. American reports and statements on lessons from Kosovo tend to focus on the necessity to further improve precision-guided munitions, communications and battle management systems and other high-tech systems. In October 1999, as an immediate step, Secretary of Defense Cohen requested 1.4 billion of supplementary defence funding to replenish the ammunition stocks used during operation Allied Force. The result might well be that the gap between the United States and Europe in high-technology will further increase. This would be very unfortunate, because Europe's dependency on American air power has already been shown by the Kosovo-intervention. The United States carried out two thirds of the combat missions, the Europeans one third, 60 to 70 percent of which were flown by France, the United Kingdom and the Netherlands.

No European combat mission could be carried out without American offensive electronic warfare aircraft present. European aircraft were fully dependent on the US airborne target acquisition system JSTARS. Except for the UK, none of the European countries could deploy cruise missiles and the European air forces made a relative small contribution to the number of dropped precision-guided munitions.

This brings me to the *fourth major lesson learned*, namely Europe's shortcomings and the necessity to improve the military capabilities of the European countries for crisis response operations. No surprise that the Kosovo-crisis has

accelarated the discussion on a larger European contribution to such operations, which had already started after British Prime Minister Blair had argued for European defence capabilities in the autumn of 1998. In December of that year he had set the agenda at St.Malo, together with the French president Chirac.

What are the shortcomings of the European countries? Most analysts point to high-technology systems for intelligence, battle management and to state-of-the-art weaponry. As illustrated, Europe needs a great leap forward in this respect, in particular because such capacities are of crucial importance in high-intensity military operations.

But the European nations also lack low-tech means, such as adequate numbers of tankers and strategic transport aircraft, which are important even for low-intensity peace-support operations. Also, the European countries have serious shortcomings in deployable ground forces. The combination of two NATO-led operations in Bosnia and Kosovo has stretched Europe's capacities to its limits. To deploy 40.000 European soldiers in Kosovo, just over two percent of the total strength of the European armed forces, according to Lord Robinson, former British Minister of Defence, 'you had to sweat and strain all your resources'.[9]

## EUROPEAN CAPABILITIES

So, in a wider sense the Balkan experience has learned Europe to adapt its forces to more ready deployable capabilities instead of maintaining large armies with mobilisable components for collective defence old-style, which is unlikely to occur in the next decades. In this regard, major restructuring is still required in several European countries. Only the United Kingdom and France will have hundred percent active duty and deployable armies within three years time. The Scandinavian countries and the countries in southern Europe are far behind in transforming their defence to modern requirements. The Netherlands is moving in the right direction, but, even after implementation of the Defence White Paper 2000, only 60 percent of its army combat units will be ready deployable. Most worrying is the situation in Germany. Only one quarter of the German combat units can be deployed in crisis response operations.

However, concerning European defence we should not be creating dreams. Europe needs a realistic agenda to build capacities it can deploy within a few years time. The United Kingdom and France have set a realistic target, which has been approved at the European Council's Helsinki Summit in December 1999. The aim of creating a capacity of army corps size, rapidly deployable and

9 Interview with Lord Robinson, in: *The Times*, 15 September 1999.

flexibly structured, supported by air and naval assets, can provide Europe with a capacity suited for KFOR-like operations. It fact, it would be useful to consult the United States in NATO in the near future to set a date, on which KFOR could become the first EU-led peace-operation. That would give a cristal clear indication to the US Congress that Europe is willing to take its share of the burden, which has become a prerequisite for continued American support to NATO.

More fundamental issues are raised by the question if Europe should also aim at a capacity to enforce peace, like it happened in the Kosovo case. Partly, these issues are of a political nature: do we really want such a capacity; will it have a positive or negative effect on the transatlantic relationship, and what will its consequences be for NATO?

For another part, financial markers can be placed. The costs of replacing Europe's ageing air transport fleet with some 300 new aircraft is estimated at 20-25 billion dollar. The German share would be 75 aircraft. Not surprising that German Defence Minister Scharping has proposed to create a 'pool' of European large transport aircraft. Much more Euro's will be required for space-based capabilities and for intelligence, battle management and airborne electronic warfare systems.

Clearly, such a shopping list is far beyond the near-term possibilities of the European countries. One thing, however, is clear: the days of peace dividend are over and European defence, even in a limited sense, is going to cost the Union's member countries a lot of money. First and foremost, it will have major consequences for restructuring the armed forces of the European countries to make them more rapidly deployable.

## LEARNING THE RIGHT LESSON

A final word on lessons learned from Kosovo, that is a plea to be careful with such an exercise. Of course, many lessons can be learned, such as the need for earlier international involvement to prevent the outbreak of fighting, the requirement of contingency planning and a clear strategy to pursue crisis management objectives. Most concretely, Kosovo had provided us with useful lessons for adapting and improving our defence capabilities.

However, it is important to note that each crisis is different from the previous one. Generals are often accused of fighting the previous war, but politicians can make comparable mistakes by learning the wrong lesson. The decision-makers believed that limited air strikes would have an immediate effect. They were driven by the Bosnia syndrome: no second disaster as in Bosnia, where the war had been ended after three-and-a-half years of fighting.

Based on the false premise that air strikes in late summer 1995 had ended the Bosnia war, in March 1999 western political leaders rushed into intervention in the Kosovo-crisis, without a coherent political-military strategy. It could have turned into a complete disaster. To a certain extent NATO could be successful, because the images of nearly one million Albanian refugees, suffering ethnic cleansing and war crimes, held the Alliance together. Next time, the Alliance might have to deal with a more clever opponent. Avoiding a hundred percent repetition of the Kosovo-intervention is the *major lesson learned* from the crisis.

# NGOS and the Military

## Strange bedfellows in humanitarian crises

*prof. dr. D. Winslow**

### INTRODUCTION

A qualitative change has taken place in the post Cold-War period concerning the types of peace operation that military personnel are asked to participate in.[1,2,3] Military missions are now often tasked with facilitating humanitarian relief, social reconstruction and protecting civilians in areas where there is no peace. Moreover, militaries no longer just protect national sovereignty and that of allies. They intervene more and more in intrastate conflicts. Military mandates are wider and more ambiguous and the tasks more multi-dimensional and multi-functional.

According to Williams, 'the military have taken on new and significant political roles'. The military are now asked to broker deals, shelter the displaced, protect human rights, supervise the return of refugees, organize and monitor elections, and support civilian reconstruction.[4]

There are also larger numbers of civilian relief workers in peace operations performing a wide variety of tasks such as food delivery, monitoring elections and human rights, managing refugee camps, distributing medical supplies

---

* The author holds a Chair of Cultural Anthropology at the 'Vrije Universiteit, Amsterdam'.

1 The title of this article was inspired by a comment by General Shalikaskvili. In a 1995 conference on military efforts in humanitarian crises he referred to the military, humanitarian agencies and the media as 'strange bedfellows (that) can be a very good combination'. (Cited in Charles Moskos (2000) *The Media and the Military in Peace and Humanitarian Operations*. Chicago: Robert R. McCormick Tribune Foundation p.34).

2 Funding for this research was received from the Defence and Civil Institute of Environmental Medicine (DCIEM), Canadian Department of Defence. I wish to thank particularly Ross Pigeau for his support of this project. Research funds were also received from George C. Marshall Center in Germany. This research was also funded by US Army Research Institute Contract No. DASW01 -98- M-1868, 'Army Culture'. Finally, I wish to thank my research assistants Jason Dunn and Glenn Gilmour for their good humor and hard work on this project.

3 Please note that my use of the word "military" is very loose. Since the vast majority of my research experience is with the Army my knowledge of things 'military' mostly refers to Army knowledge and experiences in peace-operations.

4 Michael Williams, *Civil Military Relations and Peacekeeping*, Adelphi Paper 321 (London: International Institute for Strategic Studies, 1998) p.14.

and services, etc. They can belong to any number of organizations with varying budgets, tasks, goals, competence, types of personnel, etc. which can make liaisons between them and the military at times difficult.[5] This article intends to examine some of the tensions which can arise between civilian relief workers and military personnel in these new forms of operations.

## SOURCES OF FRUSTRATION

One of the sources of frustration for the military is the large variety, size and apparent lack of coordination between relief organizations. In peace operations[6] one can now find the large International Organizations (IO's) such as the UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) and UNICEF (United Nations Children's Fund). There are the well known international NGOs such as CARE, OXFAM, Médecins sans Frontières (Doctors without Borders) and the ICRC (International Committee for the Red Cross).

There is also a larger number of smaller NGOs in areas of conflict in the post-Cold War period. For example, in 1989, 48 international NGOs were registered with the United Nations. By 1998 there were 1500.[7] These NGOs may be religious or secular, may include personnel from one nation or several, may be truly non governmental or may in fact receive large sums from government grants.

Finally, a peace operation may also have small groups with a humanitarian interest running around doing any variety of things from distributing old pre-

5 David M. Last, 'Defeating Fear and Hatred Through Peacebuilding: Multiplying the Impact of a Military Contribution,' *Canadian Foreign Policy*, 5, No. 2 (Winter 1998), p.162.

6 I will use the term 'peace-operations' partly to avoid getting involved in a controversy over labels and to have one term to describe the wide range of activities which are often called peace-keeping. In fact, peace-keeping is NOT a term found in the UN charter but it has come to refer to a wide variety of actions and interventions, which renders the peace-keeping role itself both ambiguous and open to variable definition (F. Pinch, (1994). *Lessons From Canadian Peacekeeping Experience: a Human Resources Perspective*, Ottawa: FCP Human Resources Consulting, August 1994 p.17). In July 1992 an attempt was made by the UN Secretary General to identify various types of action in *An Agenda for Peace*. In Chapter II of this document peace-making and peace-keeping are described. Peace-making is the action to bring hostile parties to agreement while peace-keeping is the deployment of a UN presence in the field. Other concepts found in this chapter are preventive diplomacy (action to prevent disputes from arising, to prevent existing disputes from escalating and to limit the spread of conflict); post conflict peace-building (action to identify and support structures which will strengthen and solidify peace); and peace-enforcement (restoring and maintaining cease-fire by force). (Cited in M. Bertrand, (1995). 'The Confusion Between Peacemaking and Peacekeeping'. In *New Dimensions of Peacekeeping*. D. Warner (ed.), Netherlands: Kluwer Academic Publishers. pp.163-164). Bertrand tells us that although these terms seem clear, in fact the distinction between the different forms of actions is blurred, and that there is confusion among them (Bertrand, 'The Confusion Between Peacemaking and Peacekeeping,' p.164).

7 P.J. Simmons (1998) 'Learning to Live with NGOs'. *Foreign Policy*, Fall 1998, pp.75-76.

scription glasses to trying to set up dental clinics. According to one Canadian CIMIC (Civil-Military Cooperation) officer I interviewed, 'Smaller NGOs have (a) more narrow focus. They want the most bang for their money. It's an ad hoc situation'.

STEREOTYPES

Traditionally, interactions between the military and humanitarian workers were characterized by avoidance or antagonism. Each group held (and sometimes continues to hold) stereotypes of the other. According to some US analysts American military personnel are described by some NGOs as 'boys with toys'; rigid; authoritarian; conservative; impatient; arrogant; civilian phobic, homophobic; excessively security conscious etc.[8] In contrast one of the battalion commanders I interviewed referred to NGOs as 'non-guided organizations' and other authors note the following comments:

> *Children of the '60s; flaky do-gooders; permissive; unpunctual; obstructionist; anarchic; undisciplined; self-righteous; anti-military; etc.*[9]

According to Williams, humanitarian organizations form the nucleus of an international civil society whose *esprit de corps* distrusts national military structures.[10] Miller[11] tells us that aid workers' antimilitary attitude stems from their organizations' origins. Many were created to alleviate suffering caused by war (e.g. the ICRC) or to provide an alternative to military service (e.g. The American Friends Service Committee). Pamela All has made the following comment on the NGO – military relationship:

> *Traditionally, NGOs and the military have perceived their roles to be distinctly different and separate. NGOs have felt uneasy with military forces, either from their own countries or from the country receiving assistance, particularly when the latter are employed in the service of dictators with unsavory human rights records. Military leaders, on the other hand, tend*

8 Judith Steihm (1998) 'The Challenge of Civil-Military Cooperation in Peacekeeping'. *Airman-Scholar*. Winter 1998 p.30; Mark Dearfield (1998) 'The CJTF and NGOs – One Team, One Mission?'. US Naval War College p.4; Major K. E. Bruno (1999) 'The Regional Civil-Military Operations Center: A Force Multiplier in Military Operations Other Than War'. US Naval War College mimeo p.10.

9 Judith Steihm (1998) 'The Challenge of Civil-Military Cooperation in Peacekeeping'. *Airman-Scholar*. Winter 1998 pp.31; J.T. Dworken (1993) 'Military Relations with Humanitarian Relief Organizations: Observations from Restore Hope'. US Center for Naval Analysis, mimeo p.38.

10 Williams, *Civil Military Relations and Peacekeeping*, p.39.

11 See Laura Miller (1999) 'From Adversaries to Allies: Relief Workers' Attitudes Towards the US Military'. *Qualitative Sociology*. Vol.22 No.3 pp.181-198.

*to regard NGOs as undisciplined and their operations as uncoordinated and disjointed.*[12]

## SECURITY

In the 1990s the nature of international conflict meant that relief workers increasingly found their lives and their work at risk. A Canadian Defence Ministry official noted that some NGO workers had more battlefield experience than most Canadian Forces personnel.[13]

Relief workers in Rwanda and Chechnya were deliberately killed in 1997. In Burundi and the Sudan NGOs were expelled and workers killed because they were witness to local atrocities. In other countries workers have been victims of land mines, armed hijacking of vehicles, banditry, kidnapping, bombings, etc. As a result of these sad events and the deterioration of field situations, aid workers began to conclude that they needed weapons on their side in order to fulfill their mandates. For example, in Somalia:

> *The ICRC suspended its normally irrevocable principle of avoiding co-operation with military forces in its relief operation in order to protect its relief convoys. The chaos in Somalia became so bad and the negotiating position of humanita-rian agencies so tenuous that military force became the only viable alternative.*[14]

But even security arrangements can prove to be a contentious issue. David Owen found the military in Bosnia:

> *bitter in their denunciation of some of the NGOs who to them were a pestilential nuisance, resisting all attempts at coordination and then complaining that they were not properly protected.*[15]

A Canadian officer I interviewed in Bosnia was equally cynical concerning NGOs, saying that the NGOs wanted nothing to do with the military until there was a perceived security threat, then they started showing up to make sure that they could be evacuated or protected by the military.

---

12 P. Aall (1996) 'Nongovernmental Organizations and Peacemaking'. In C.A. Crocker and F.O. Hampson (eds.) *Managing Global Chaos*. Washington D.C.: U.S. Institute of Peace Press p.440.

13 Cited in Williams, *Civil Military Relations and Peacekeeping*, p.41.

14 Andrew Natsios (1997) 'An NGO Perspective'. I.W. Zartman and J.L. Rasmussen (eds.) *Peacemaking in International Conflict*. Washington D.C.: U.S. Institute of Peace Press p.354.

15 David Owen, *Balkan Odyssey* (London: Victor Gollancz, 1995), p.208.

Until recently, when civilian relief workers and military personnel were both involved in 'traditional' peace operations they performed their tasks separately. There was thus little functional need for co-operation between these groups. As the Canadian Chief of Defence Staff, General Maurice Baril has remarked:

> *Humanitarian agencies and non-governmental organizations seemed to be in every area of conflict but remained independent and reluctant to modify their approach and agree to coordinate their efforts with the military force.*[16]

Now the military is expected to work not only alongside, but in co-operation with NGOs and other relief organizations. In these circumstances, an effective interface for civil-military co-operation becomes essential.

## TENSIONS

In order to promote civil military cooperation, it is important to understand some of the difficulties which can arise in peace operations between the members of these communities. In this article I will explore some of the tensions which can arise between the military and relief agencies. I have identified five possible points of tension to be found in peace operations. These points of tension are related to organizational differences in terms of:

1 organizational culture,
2 tasks and ways of accomplishing them,
3 definitions of success and time frames,
4 abilities to exert influence and control information,
5 control of resources.

In addition to documentary sources, particularly the work of US sociologists Laura Miller and Charles Moskos, research for this paper was carried out in the archives of the Canadian Department of National Defence Headquarters. During the crisis in the Great Lakes region of Central Africa, Canada attempted to lead the information of a multinational coalition. The crisis resolved itself before the coalition could actually be deployed, however, there were a number of important lessons learned from this effort.[17]

16 Maurice Baril, 'Peacekeeping and Force' in *Peacekeeping with Muscle: The Use of Force in International Conflict Resolution*, eds. Alex Morrison, Douglas Fraser, and James Kiras (Cornwallis Park, NS: Canadian Peacekeeping Press, 1997), p.119.

17 See James Appathurai and Ralph Lysyshyn (1997) *Lessons Learned from the Zaire Mission*. Ottawa: Canadian Dept. of Foreign Affairs and International Trade.

Information also came from unstructured interviews and focus groups carried out with Canadian soldiers in Bosnia (October 1998) and in the Golan Heights (February 1999).[18]

In addition to interviews with Canadian military personnel, I have also conducted a few interviews at NATO headquarters and with European battalion commanders who have been deployed to the former Yugoslavia. I have also consulted with members of large international relief agencies, such as the UNHCR, but have little interview data from the smaller NGOs who do not have contact with the military in an area of operations. This is an area for future research.

## ORGANIZATIONAL CULTURE

At a speech on civil-military partnerships in humanitarian intervention given in Toronto, Canada in the autumn of 1999, Lieutenant-Colonel D.D. McAlea described obstacles to fostering CIMIC:

- Number one: NGOs just don't trust the military, they're suspicious of military.
- Number two: they jealously guard their independence. NGOs have to be careful not to compromise their objectivity because they could loose their funding.(...) There are suspicions on both sides because they have different cultures.[19]

In this paper, tension in organizational culture refers to differences in organizational goals (including values and basic assumptions), organizational composition (gender, age, ethnicity), and organizational structure. Organizational culture also refers to the way an organization carries out its business. NGOs and the military are often seen as being at odds with each other concerning their basic goals (alleviate human suffering vs. preparation for war) approaches to violence (non-violence vs. controlled use of violence), their approach to nationalism (internationalist vs. strongly nationalistic) and decision-making styles (decentralized vs. hierarchical).

The military's primary mission is still fighting and winning wars and in a theatre of operations they continue to work on these skills. For example, when

18 I wish to thank the Canadian Department of National Defence and the soldiers and officers of the 3rd Battalion of the Royal Canadian Regiment Battle Group deployed in Bosnia and the Canadian Logistics group stationed on the Golan Heights for taking care of me. I am well aware that such trips require time and energy to organize and I am extremely appreciative of the support and information given to me during these trips.

19 Cited in Jennifer Ross (2000) 'Human Security in Peace Operations', Paper presented to the Canadian War Museum, June 2, p.2.

I was in Bosnia I was able to observe a Canadian live fire exercise. For some NGO members it is hard to work with the military because it is hard to forget their fundamental purpose. As one NGO member who had worked with the Canadian military on a peacekeeping training exercise remarked:

> *They seem like nice people, both the civilian and military people mixed, but I think of military people training in acts of war...*[20]

Some military members feel that participating in peace operations dulls their warrior's edge. These soldiers and officers do not believe in their role as global street workers. Peace operations are considered to be inappropriate for combat soldiers. As a Canadian soldier said to me in Bosnia

> *This is not what we trained for, which was green.*

Similarly, Canadian politicians have been criticized for trying to make the military into NGOs in uniform.

On the other hand, many soldiers and officers acknowledge that their presence in Bosnia makes a difference. As one NCO (non-commissioned officer) remarked:

> *In UNPROFOR – they were shooting at us and children were throwing rocks at us. In IFOR – we were taking the guns away from the big guys. In SFOR – we see people coming back, children are waving at us.*

Miller's work shows that in spite of the perceived benefits and a shift towards support of armed intervention in the regions where they work, relief workers remain essentially anti-military.

> *An anti-military and antiweapons bias persists in relief organizations because militarization and violence are still the primary causes of much of the suffering that these agencies are attempting to relieve. The crisis in Somalia, Rwanda and Bosnia were all caused by clan or ethnic warfare. The human rights abuses in Haiti were the result of a military coup and a brutal dictatorship. NGOs accepted weapons as a necessary evil for reaching their goals when other methods no longer could provide a safe environment.*[21]

20 Cited in Miller, 'From Adversaries to Allies', p.191.
21 Miller, 'From Adversaries to Allies', p.191.

### Different motivation

Some differences concern motivation. Soldiers and officers participate in a peace operation because it is their job. They stay for their tour of duty and do what they are ordered to. In one Canadian study on ethics[22] the extra money earned was a strong motivation for participating in peace operations.

> *I have been on many tours, I do it for the money. I don't believe in peace, in helping people who don't want to help themselves.*[23]

The Ethics Report goes on to tells us that:

> *The often articulated motivator of extra dollars as the prime consideration for volunteering, complicates the decision making process in high intensity ethical situations. The comment dollars are the number one motivation, rather than duty was not uncommon.*[24]

### Different goals

In contrast, relief workers volunteer for hardship, often making many personal sacrifices in order to pursue altruistic goals.

> *NGOs, who operate with much less individual security and often with fewer amenities than soldiers, are personally invested in the mission, and are committed for the long term to addressing whatever needs may arise. They are where they are by choice, and are devoted to their vocation. Many of them find it difficult to believe that soldiers could truly be committed to the same goals as they are.*[25]

In Miller's study, relief workers expressed the view that soldiers were there simply because they were ordered to be there. This in turn led some relief workers to feel morally superior to soldiers.

> *In a number of interviews, distrust of the military was translated into comments suggesting that the US military or individual soldiers help out only because they are ordered to do so or have self-interested reasons for doing so.*[26]

---

22 National Defence Headquarters, Chief of Review Services, Defence Ethics Program (1999) *Ethics and Operations Project Draft Report* Ottawa: National Defence Headquarters ( hereinafter called *Ethics Report*).

23 NDHQ, *Ethics Report*, p.2-13.

24 NDHQ, *Ethics Report*, p.13.

25 Miller, 'From Adversaries to Allies', p.194.

26 Miller, 'From Adversaries to Allies', p.193.

**Different structures**

Differences in organizational structure can affect the way groups interact. What is the hierarchy in the organization? How are decisions taken? Organizations such as NGOs tend to have a more flattened hierarchy with decentralized decision making. When one American colonel in Bosnia referred to NGOs as 'one general and many privates' the response of an NGO executive was 'How about one general and many colonels?'[27]

According to Col. Bob Stewart, the commander of the first British deployment to Bosnia in 1992: 'The military are hierarchical, authoritarian, centralized, large and robust, while UNHCR is flat, consensus-based with highly decentralized field offices.'[28] Thus the UNHCR's perceived lack of structure and tendency to delegate decision-making to people of a much younger age than the military can be a source of frustration.[29] In addition, the gender and ethnic composition of the organizations in theatre may affect the way they interact with each other. Militaries in peace operations are predominantly male[30] while relief workers are often female in their late twenties to early forties.[31]

Similarly, UN field staff is predominantly female. UN agencies such as the UNHCR recruit women on a positive-discrimination basis which means that half of the staff of UN agencies and NGOs operating in Bosnia are female.[32] Young male soldiers between 19 – 22 years old may have difficulty dealing with relief workers who are female and considerably older.

Finally ethnic (including racial, cultural and religious) differences can impact on the way organizations behave with each other and with the local population. Miller and Moskos showed that military units that were mixed race and mixed gender had more humanitarian attitudes to the local population than all male uniracial units which adopted a more aggressive stance towards locals.[33]

---

27 Anecdote cited in Moskos *The Media and the Military in Peace and Humanitarian Operations* p.33.

28 Cited in Williams, *Civil Military Relations and Peacekeeping*, p.36.

29 Williams, *Civil Military Relations and Peacekeeping*, p.37.

30 In traditional peace-keeping operations from 1957 to 1989 only 25 of the more than 26,000 troops were female. From 1989 to 1992 the number of females rose to 255 but that was still approximately 1 percent of the total military members in peace-operations (J.C. Beilstein (1995) 'The Role of Women in United States Peacekeeping' *Women 2000* Vol. 1 p.1).

31 Miller, "From Adversaries to Allies' p.193.

32 Williams, *Civil Military Relations and Peacekeeping* p.34.

33 L. Miller and C. Moskos (1995) 'Humanitarians or Warriors?: Race, Gender and Combat Status in Operation Restore Hope'. Armed Forces and Society, Vol. 21, No. 4, Summer 1995, pp 615-637.

Ogata[34] tells us the UNHCR's humanitarian activities have become closely entwined with the military, strengthening its humanitarian capacity but also complicating its efforts.

> *If un peacekeeping forces were to engage in offensive action, it would no longer be possible to maintain the non-political and impartial base of the UNHCR's humanitarian activities, however serious the needs of the victims might be.*[35]

Ogata expresses concern over the effect that military operations have on the neutral and impartial image of relief efforts. For example, while UNPROFOR convoy escorts provided protection and deterred attack, their presence in some cases heightened local hostility.[36]

Similarly, when I was in the Canadian Area of Responsibility in Bosnia, some NGOs in the town of Drvar refused to have any more contact with the military because they had been targeted during riots. They felt that they had been singled out for violence because of their association with the military. Therefore, tensions can arise between humanitarian and military actors because of their respective mandates and modes of operation. Humanitarian organizations are concerned with protecting people and ensuring basic human rights and the security of the victims on all sides of a conflict whereas the military use of force might be directed just against one party in a conflict.

### Dealing with the local population

Of course the military is also concerned with maintaining objectivity and this can lead to maintaining distance from the local population. Because of security issues, military personnel find themselves in armed camps, behind fortified walls and barbed wire. They remain separate from the local population with little opportunity for extended social contact.

Keeping distance from the local population can be perceived as demonstrating a lack of trust in the host population. This is not to say that the military does not go into the community to help. In Bosnia, the Canadians rebuilt a hospital wing, set up a dental clinic, build a woodshed for a school, cut and delivered wood to the elderly, etc. However, the militaries like to do things for people rather than with them.

---

34 S. Ogata (1995) 'The Interface between Peacekeeping and Humanitarian Action'. In D. Warner, ed. *New Dimensions of Peacekeeping*. Netherlands: Kluwer Academic Publishers. pp.119-127.

35 S. Ogata (1995) 'The Interface between Peacekeeping and Humanitarian Action'. In D. Warner, ed. *New Dimensions of Peacekeeping*. Netherlands: Kluwer Academic Publishers. pp.119-127.

36 Williams, *Civil Military Relations and Peacekeeping*, p.40.

In contrast, relief workers often place themselves in the midst of the local population with few boundaries (be they physical or social) between. Because of the closeness, relief organizations often incorporate local cultural modes in the way they accomplish their tasks. This is reflected in work habits:

> *The military's standards and preferred way of completing its tasks (the most rapid, most efficient, highest quality way) do not mesh with the NGO approach, which employs, teaches, and gives control to members of the community, incorporates local cultural modes, and uses locally accessible resources when possible. In Bosnia the USAID director at that time observed, (The US military) had a tendency to want to take over, so we had to stop that, I have to teach the military each time not to run things.*[37]

The NGO's themselves can have mandates which differ from each other and this can lead to tensions with the military. The inability of NGOs to collaborate with each other was often cited as a problem during my trip to Bosnia in 1998. I was told 'NGOs are a business, each with their own agenda and sometimes their own agendas don't coincide with other NGO activities. Sometimes NGOs don't want to talk to each other.'

One problem the Canadians faced was that the UNHCR wanted to return refugees (Serbs) while the another organization wanted to get the (Croat) Council going. 'So they have different mandates and get into conflict with each other. Sometimes the NGOs here seem to be working at cross-purposes to each other.' Another interviewee commenting on the SFOR mission said NGOs were not well co-ordinated, which created 'duplication of effort, missed information, poorly completed projects and villages with rebuilt homes but no electricity or water and a host of other problems'.

### Commitment

Sometimes there is a gap between civil and military understandings of the strategic goals of a mission. For example, Garofano tells us that in Bosnia US military leaders did not believe that they had a mandate to do nation building (and may have wanted to avoid the burden of one).[38] On the other hand, humanitarian workers express frustration with the military's inability to act in certain situations:

> *Our director witnessed a guy firing randomly in the air after leaving the scene of a crime. A UN peacekeeping truck was looking, trying not to get shot, but otherwise doing nothing. I'm sure they were careful because they*

37 Miller, 'From Adversaries to Allies', p.192.

38 John Garofano (1999) 'The United States in Bosnia: Points of Tension and Learning for the U.S. Military'. U.S. Army War College, mimeo p.47.

*didn't have a mandate to act. I imagine they were ordered not to do anything. That would be ok, but the military is here doing what?*[39]

Relief workers commonly call upon military forces to become more actively and deeply involved. In Bosnia a relief worker complained:

*You cannot leave demining up to the (warring) parties. You have to take responsibility. You say not, you're not the police, fine; not demining, fine; not capturing war criminals, fine. What are you doing? You have to take responsibility for something.*[40]

And in Haiti, relief workers pushed for more military commitment:

*The UN (troops) should participate more in peacekeeping: patrols and police work. Foreign troops are not supposed to get involved in local actions, but people think they could have done more to disarm the local thugs.*[41]

This is the same situation found during the Great Lake crisis. Many NGOs 'seemed almost intentionally blind to the political and military implications of some of the suggestions and requests they made both privately and to the media'.[42] This was reflected in different opinions as to what was an appropriate role for the military, i.e. some NGOs wanted the military to go into the refugee camps in Eastern Zaire and separate and/or disarm belligerents.[43]

However, fulfilling the tasks the humanitarian agencies wanted would have involved serious risks and it would also have required important political decisions that many participating nations did not want to take.

## DEFINITIONS OF SUCCESS

According to Pope[44] the long-term commitments of NGOs in a region may lead to substantial differences in how a mission accomplishment is defined. NGOs may not declare a mission a success until all human suffering has been alle-

39 Relief worker cited in Miller, 'From Adversaries to Allies', p.187.

40 Relief worker cited in Miller, 'From Adversaries to Allies', p.189.

41 Relief worker in Haiti cited in Miller, 'From Adversaries to Allies', p.189.

42 James Appathurai and Ralph Lysyshyn (1997) *Lessons Learned from the Zaire Mission*. Ottawa: Canadian Dept. of Foreign Affairs and International Trade p.7.

43 James Appathurai and Ralph Lysyshyn (1997) *Lessons Learned from the Zaire Mission*. Ottawa: Canadian Dept. of Foreign Affairs and International Trade p.9.

44 T. Pope (1994) *Beans, Bullets, and Band-Aids: Attaining Unity of Effort in Humanitarian Intervention Operations*. Monograph from the School of Advanced Military Studies, USACGSC.

viated in the area.[45] Public opinion and the media, on the other hand, may simply want to put an end to fighting (send in troops in order to prevent the escalation of the conflict). The national politicians[46] may have another definition of success (no casualties is the field, good publicity for their government etc.).

The military's definition of success is determined by the mission that has to be accomplished. In addition, European military commanders have told me that a mission may be considered a success if their troops sustain no casualties and (s)he is able to bring them all home safely – even if the actual mandate was not completely fulfilled. This can be interpreted by some as indifference to the local population or the humanitarian aspects of the mission.

According to Miller the US military shares similar concerns about avoiding casualties among its own people and about 'mission creep', i.e. prolonging a mission because new objectives are constantly being set. 'Many aid workers have detected these concerns, and look down on the military leaders as wanting to perform only the minimum required and then withdrawing as quickly as possible'.[47]

The brevity of military tours (usually six months) can also cause tension with NGOs who are often the first to enter and the last to leave a troubled area.

> *Once familiarized with local conditions, (military) officers have little time left to establish solid working relationships with their civilian counterparts, or acclimatize themselves to local values, culture and politics... By contrast, it is unusual for civilians to serve for less than 12 months... It was not unusual for civilians with UNPROFOR to be in their post for three years.*[48]

In addition, different military units may have different forms of rotation with some militaries rotating individuals while other rotate whole or parts of units at a single time. In addition, humanitarian agencies sometimes demonstrate a misunderstanding of the speed with which the military can deploy. In the Great Lakes crisis, 'there was a clear expectation that armies would be fully deployed in theatre almost instantly after a political decision was taken. It was

45 Sweatt describes how differences in conceptual end states negatively affects NGO and military relations. See S. Sweatt (1995) The *Challenges of Civil-Military Relations at the Trailing Edge of War*. Monograph of the Naval War College. Newport, RI.

46 National governments may also be responding to political imperatives – e.g. to stop the flow of refugees to national country. See M.V. Metselaar, (1997) 'Understanding Failures in Intelligence Estimates – UNPROFOR, the Dutch and the Bosnian-Serb Attack on Srebrenica'. *Netherlands Annual Review of Military Studies. The Bosnian Experience*. p.27.

47 Miller, 'From Adversaries to Allies', p.191.

48 Williams, *Civil Military Relations and Peacekeeping*, p.36.

not well understood that this operation involved the movement of tons of machinery and hundreds of people to Africa, and their establishment on the ground, all of which takes time'.[49]

### TIME FRAMES

Last discusses immediate (2-6 months), short term (1-2 years), medium term (5-10) years and long term (+ 10 years) intervention in the Former Yugoslavia.[50] In each of these time frames the focus is different. So for example, in the immediate and short-term military and civil security are the primary focus, while in medium and long term the emphasis is on economic reconstruction, education and development.

Each of these forms of intervention requires different resources (military and security forces vs. social and economic development projects) and different social actors (military and police vs. relief and development agents). Thus tension can occur when different social actors are operating with different time frames in the same theatre of operations.

Tensions can also arise when no end state has been adequately defined. As C. Dandekar and J. Gow[51] have pointed out, one of the serious points of tension in a strategic peace operation is that the belligerents are in control of the end state and it is only when they decide that the conflict has been satisfactorily resolved will the peace operation end. Thus the Former Yugoslavia could end up as a long Cyprus-type of mission.

In peace operations where the goal of the mission is defined as humanitarian, it becomes difficult to decide when the operation should come to an end. For example in the case of Zaire, when the refugees were freed from coercion and began to return to Rwanda, the international community then engaged in a debate over whether the military mission was still required. Those who defined the role of the military mission as humanitarian noted that there were still people in need and supported the extension of the mission, however, as a Appathurai and Lysyshyn point out 'there will always be people in need in eastern Zaire...'[52]

---

49 James Appathurai and Ralph Lysyshyn (1997) *Lessons Learned from the Zaire Mission.* Ottawa: Canadian Dept. of Foreign Affairs and International Trade p.12.

50 D. Last (1998) 'Defeating Fear and Hatred through Peace Building: Multiplying the Impact of a Military Contribution'. *Canadian Foreign Policy.* Vol.5, No. 2 (Winter 1998) pp.166.

51 D. Dandekar and J. Gow ( 1997) 'The Future of Peace Support Operations: Strategic Peacekeeping and Success'. Armed Forces and Society. Vol. 23, No 3 (Spring 1997). pp.327-348.

52 James Appathurai and Ralph Lysyshyn (1997) *Lessons Learned from the Zaire Mission.* Ottawa: Canadian Dept. of Foreign Affairs and International Trade p.11.

## ABILITIES TO EXERT INFLUENCE

Different groups are able to exert influence at a number of levels. In fact the decision to undertake a peace operation may arise because of public pressure brought on by NGO and media reports. Public opinion can also play a critical role in the decision to send in troops.[53] On the other hand, the deployment of troops can attract media and political attention. This can assist NGOs in publicizing their efforts and in raising funds.

Organizations such as the NGOs and the media are able to exert influence not only at the national political level but also in the international arena. This can frustrate military commanders who are not able to influence political and public opinion in the same way. During the Great Lakes crisis, the NGOs had political interests not unlike governments. According to Appathurai and Lysyshyn 'These agencies have relationships with parties on the ground and with other national governments, and compete with each other for influence and financing. Some (not all) of these clearly tried to influence the Multinational Force during the crisis, providing suspiciously high numbers of refugees in need and using the media as a lever'.[54] The commander then finds him or herself trying to explain the disconnect between the information (s)he has about the local situation (numbers of refugees etc.) and the portrait that is being painted back home.

## ABILITIES TO CONTROL INFORMATION

Tied to the ability to exert influence is also the ability to control information. A military commander finds himself at the interface of many relationships where different organizations want access to the information (s)he possesses. According to Miller NGO's believe that the military can assist them in information gathering[55]. In Bosnia the Canadian military shares information with the NGOs through the population survey the CIMIC people carry out. Canadian military personnel also monitor returning refugees.

However, the intelligence community is a two way street and NGO's must be willing to share information as well. Because NGO's often have a longer experience with the local population, their insights might be of value to the military. The military however, has to be willing to accept information that is not

53 See J.S. van der Meulen ( 1997) 'Expectations of Peacekeeping: Dutch Public Opinion about Missions in the Former Yugoslavia'. *Netherlands Annual Review of Military Studies. The Bosnian Experience.* pp 173-185.

54 James Appathurai and Ralph Lysyshyn (1997) *Lessons Learned from the Zaire Mission.* Ottawa: Canadian Dept. of Foreign Affairs and International Trade p.6-7.

55 L. Miller, (1997) 'Relief Workers' Attitudes Toward the US Military in Peacekeeping Operations.' Inter-University Seminar on Armed Forces and Society, paper presented at the Biennial International Conference, Baltimore, MD, October 24-26, 1997.

packaged in the way they are used to seeing it. According to one relief worker in Bosnia:

> *There's no sense for the American military to reinvent the wheel: we had a lot of surveys and figures on refugees. The US military was starting to do it all over again. We saved them three to six months of work, and in return we have gotten a lot of support: They opened routes across the zone of separation, for example.*
> *Both of us come from very strong cultures and both of us think we're right and know how to do things best. Who's going to take the first step? We've gone through a process. In the beginning we were very reluctant, but we made the first step to help them learn how we think, how we work, to try to get them to understand the value of what we're doing. They started to realize how much we knew: that we had a sensitivity to what's going on in the country and that we could help them in situations in which they didn't know what to do.*[56]

In addition, different organizations are often not aware of what others are doing so when NGO's criticize the military for 'not doing enough', it could be that they simply are not aware of what the military is actually doing. The Canadian military tries to facilitate the sharing of information and promotes coordination between these NGOs in Bosnia. The CIMIC liaison section's role is to assist the international organizations in their Area of Responsibility, particularly the ICRC, the UNHCR, and their partners. CIMIC units also deal with the smaller NGOs in the Area of Responsibility.

One of the problems these civilian organizations face is that they are small. They have to be small to keep their overhead down and be capable of direct action. However, because they are small they often lack access to current information and they cannot coordinate with other organizations.

Another gap in the information-sharing relates to Islamic activities. The Canadians have little or no information of any development actions from Islamic groups which seem to be quite active in Bosnia. Not only the military is ignorant of Islamic group activities. Moskos reports that 7 of the 33 NGOs with official standing in the United Nations operation in Somalia were Islamic. Yet, Moskos' computer search of US press reports revealed that, 'Not one story was ever written on any of the Muslim NGOs – not one'.[57]

The Canadian military in Bosnia organizes regular meetings plus ad hoc information-sharing between NGOs. One of the mechanisms for this is the called the Principals Group. The Principals Group of NGOs meets in the Canadian

56 Relief worker quoted in Miller, 'From Adversaries to Allies' p.192.
57 Moskos, *The Media and the Military in Peace and Humanitarian Operations*, p.46.

camp in Coralici. The military facilitates the meeting and produces the agenda. 'We decide the focus and explain why so we can have a common effort.'

The military tries to be sensitive to the NGOs. 'We don't want to appear heavy-handed so we try to arrive at consensus.' In this way, the military tries to develop and co-ordinate NGO strategy. As one officer said, 'It is important to show consistency of effort'.

### Relations with the media

Finally, one can not discuss control of information without discussing the media. Both the military and NGOs are concerned about their relations with the media. According to Moskos, 'NGO funding often depends of favourable press coverage'.[58] And as a leading figure in the International Rescue Committee remarked, 'You go where governments or UN agencies want you to go to get your share of contracts that otherwise would go to other agencies. And one way to get such contracts is by getting the press to publicize your work'.[59]

In this sense, the military presence in theatre can be a valuable resource since it often draws political and media attention to an area. Moskos goes on to tell us that NGOs often have strained relations with the media, much the same way as the military does. As a senior officer in Sarajevo told him, 'The media understand NGOs even less than we do'.[60] The military are often apprehensive about the media and particularly about negative coverage. Then again, so are the NGOs. For the military a bad news story may spell the end of an individual's career; for an NGO it may mean the end of funding.[61]

## CONTROL OF RESOURCES

In peace operations the different organizations often find themselves in competition for resources. The NGOs may be competing among themselves in order to secure funding and equipment and they may be competing over access to certain areas or regions which the military must safeguard. The military deploys with valuable resources – food and medical supplies, money in the pockets of soldiers, communication equipment, construction equipment, transport and fuel, etc. Relief workers in Haiti described to Miller how early in the mission, in 1994, thousands of soldiers were deployed. At that time they shared their resources:

58 Moskos, *The Media and the Military in Peace and Humanitarian Operations*, p.33.
59 Quoted in David Rieff (1999) 'Lost Kosovo'. *The New Republic*, May 31 p.27.
60 Quoted in Moskos, *The Media and the Military in Peace and Humanitarian Operations*, p.34.
61 Moskos, *The Media and the Military in Peace and Humanitarian Operations*, p.46.

*After Cyclone Gordon... They volunteered. And they had an outpost next to our office. We knew each other, were friends, and they asked what support we needed. Engineers came out and set the course of the river back, which had just spread out all over. They made walls as barriers to prevent land degradation and protect the banks of the rivers. They also did an aerial survey with their helicopters for us. They worked well with the communities then.*[62]

The Canadians also collaborate with IOs and NGOs. Once a month the head of the Canadian Medical Unit in Bosnia has a meeting with the World Health Organization in Bosnia, and (s)he also keeps in contact with other medical staff in the area (for example, Médecins Sans Frontières) about the main medical problems in the region. These are mainly TB, AIDS, communicable skin diseases, oral hygiene, and cancer.

The Canadian military also co-operates with the UN Mine Action Centre. The UN requests someone to work in the mine action centre. While I was there the military had someone in Bihac working as the Centre co-ordinator. This major was seconded to the Centre. He checks safety, techniques used to actually clear mines, and that the right people for the job are hired.

Canadians also work closely with the UNHCR to anticipate resource needs in Bosnia. However, I was told that the demands in 1998 were small compared to 1994-1995 when the UNHCR used Canadian military vehicles. And during the Kosovo crisis, the NGOs on the ground were overwhelmed by the numbers of refugees. The UNHCR asked NATO to coordinate all transportation of food, relief supplies, and medical care. NATO troops also helped set up the camps for the hundreds of thousands of refugees.[63]

As mentioned above, there are also misunderstandings as to the proper use of resources. Humanitarian agencies may want the military to disarm the local population or catch thieves and criminals.[64] At times, they also want the military to use its material resources more effectively. Different from the positive description above, of NGO-military cooperation in the beginning of the mission in Haiti, by 1997 only a minimal US military force was present and it seemed to be conserving its resources. A relief worker expressed the following frustrations:

62 Relief worker cited in Miller, 'From Adversaries to Allies' p.188.
63 Moskos, *The Media and the Military in Peace and Humanitarian Operations*. p.50.
64 L. Miller, (1997) 'Relief Workers' Attitudes Toward the US Military in Peacekeeping Operations.

*They have all that equipment here, money, people. Why not build roads, improve streets, build infrastructure? A lot of this is very capital-intensive and they have it. As it is, they're spending all this money to be locked up behind walls, and we don't know what they're doing.*[65]

Similarly when the group I observed first arrived in Bosnia, the NGOs wanted the military to deliver goods and cattle for them. The military said no. Thus there is also competition over soldiers as resources. That is, there are a large number of competing demands placed upon a soldier's time and upon military resources to accomplish both humanitarian and military aims. According to one Canadian officer in the former Yugoslavia, they didn't have the resources to meet the demands of the military and humanitarian tasks: 'We are pushing the envelope and doing our damn best to keep all the balls in the air'.

## CONCLUSIONS

NGOs and the military may be strange bedfellows but they will have to stay in the sheets together because of overlapping tasks and scarce resources in mission areas. Just as in any couple relationship they have to continuously work at improving communication, building bridges and developing mutual respect if they are to coexist and cooperate. Otherwise they will find themselves working at counter purposes to each other.

### Shared attitudes

Although this article has stressed differences, it is also important to remember that NGOs and the military also share many things: a commitment to peace and stability; a hard working attitude; international experience; life with hardship and danger; personal risk of injury, illness and/or death; decision making under pressure, a 'can do' attitude or a 'make do with what you've got' attitude; an appreciation of competence; a willingness to work among the suffering, the dying and/or the dead; a frustration with conditions on the ground; a frustration with decisions they believe are political and make their work less effective, etc.[66]

Moskos has advanced the hypothesis that in peace operations we can observe an embryonic convergence between the two institutions: 'a 'softening' of the military, if you will, and a 'hardening' of the NGOs'.[67] Thus as the military and

65 Relief worker cited in Miller, 'From Adversaries to Allies' p.188.

66 Judith Steihm (1998) 'The Challenge of Civil-Military Cooperation in Peace-keeping'. *Airman-Scholar*. Winter 1998 pp.30.

67 Moskos, *The Media and the Military in Peace and Humanitarian Operations*, p.33.

NGOs carry out overlapping missions in the same areas they develop common ground for improved relations.

### Growing integration

There certainly appears to be a growing recognition by military forces of the value of working with NGOs. For example the US Joint Task Force Commander's Handbook has a whole chapter on civil military relations which includes a discussion of NGOs, UN agencies and other international relief agencies.[68] And, the relief community is developing an appreciation of the military's assistance in realizing humanitarian objectives. Efforts are underway to work more closely together. Flora MacDonald, Canadian Secretary of State for External Affairs, went with NGOs to both Somalia and Rwanda. She said there were about 200 NGOs operating and 'the confusion was total'. However, MacDonald said Kosovo was different in that there was tremendous integration in the work being done by the Canadian military and the NGOs there – integration she had not seen elsewhere.[69]

### Towards a better mutual understanding

Working together helps each community to view the other as equally professional and committed to common objectives. This is a very important point. In fact Miller's[70] central argument is that organizations can share common goals and that depending on each other to reach that goal can develop a cooperative relationship and yet retain distinct organizational memberships and cultures.

In short, you don't have to be best friends in order to be able to work well together. Good working relations can be developed and I believe that these relationships should be encouraged outside of peace operations. For example, Canadian Forces in 1996 began an exchange with the NGO CARE in which an officer is attached to the organization on a six-month basis. Some NGOs send personnel to the military for mine awareness training. These types of exchanges promote mutual understanding.

In theatre, the CIMIC coordination centers permit detailed cooperation between the many NGOs and local authorities.[71] CIMIC operations need to be

68 See US Joint Warfighting Center (1997) *Joint Task Force Commander's Handbook for Peace Operations*. Ft. Monroe, VA: Joint Warfighting Center.

69 Cited in Ross, 'Human Security in Peace Operations', p.4.

70 L. Miller, (1997) "Relief Workers' Attitudes Toward the US Military in Peacekeeping Operations'.

71 The CIMIC liaison section in the Battle Group I visited consisted of 18 people and their role was to assist the international organizations in the AOR (the International Committee of the Red Cross (ICRC),the UNHCR, and their partners). The CIMIC liaison section also assists co-operation with the municipal and cantonment authorities in their efforts to successfully implement the civil aspects of the Dayton accords. For example they co-ordinate with the UNHCR to help the returning displaced persons. CIMIC also has the task to conduct liaison efforts with international organizations such as the UNHCR and the IPTF (International Police Task Force), who are the Dayton Accord's implementing partners.

finely tuned and staffed with competent people. Of course for a military professional, a career in civil-military relations may not mean professional advancement the way being involved in the core business of combat does. There is a need for clear tracks of professional advancement possible in order to encourage participation in these functions. Another military option is to use reservists who have experience in dealing with civilians since they are civilians themselves.

Another aid would be to co-locate headquarters in the same area. Of course being close to each other is not a guarantee of effective communication, nevertheless it could facilitate it. Dialogue can also be improved through pre-mission meetings between the military and NGOs, early agreement on responsibilities and objectives, central co-ordination, shared communications equipment, regular inter-agency meetings in-field, exchanged liaison officers, to name a few.

It is also critical that relief agencies be included earlier in the strategic planning stages of an operation. A particular emphasis should be placed upon improving consultation at the policy level, information sharing and analysis. For the foreseeable future, at least, NGOs and the military have no choice but to remain in bed together if they are to ensure the coordination of humanitarian relief, reconstruction, peace building, and the political and security aspects of a mission.

# Zonder gerechtigheid geen vrede

## Een persoonlijke impressie van de samenwerking tussen het ICTY en SFOR/KFOR

*P. Bos**

### HET ICTY

De Veiligheidsraad van de Verenigde Naties richtte met resolutie 827 van 25 mei 1993 het *International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia* op (verder: het ICTY of het Tribunaal). Het ICTY maakt dus deel uit van deze wereldorganisatie, hetgeen betekent dat het budget en de organisatorische aspecten in New York worden vastgesteld. Het hoofdkwartier van het ICTY bevindt zich in Den Haag, naast het Congresgebouw aan het Churchillplein.

Haar mandaat is duidelijk. Het ICTY is belast met het vervolgen en berechten van personen (dus: niet van staten of organisaties) die individueel verantwoordelijk zijn voor grove overtredingen van het Internationale Humanitaire Recht op het grondgebied van het voormalige Joegoslavië vanaf 1991. Het mandaat kent geen einddatum, hetgeen betekent dat een schending die vandaag plaatsvindt ook onder haar jurisdictie valt. Het Tribunaal mag geen doodstraffen opleggen.

Wanneer we het mandaat nader analyseren, blijkt dat het Tribunaal de navolgende vergrijpen vervolgt en berecht:

- grove inbreuken op de Conventies van Genève (tot nu toe: 37 personen aangeklaagd),
- misdaden tegen het Oorlogsrecht (tot nu toe: 65 personen aangeklaagd),
- volkerenmoord (tot nu toe: 9 personen aangeklaagd),
- misdaden tegen de menselijkheid, waaronder aanranding en verkrachting (tot nu toe: 28 personen aangeklaagd, van wie 19 voor laatstgenoemde delicten).

---

* De auteur was tot juni 1995 inspecteur van politie in Nijmegen. Sindsdien werkt zij als onderzoeker bij het ICTY. In 1997 en 1998 was zij werkzaam in Centraal-Bosnië. Van juli tot en met november 1999 fungeerde zij als liaison tussen het ICTY en KFOR in het gebied van de *Multi-National Brigade South* in Kosovo. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven en de opvattingen van de auteur reflecteren niet noodzakelijk die van de VN en/of het ICTY.

Organisatorisch bestaat het ICTY uit drie afdelingen, namelijk het kantoor van de aanklager (*Office of the Prosecutor*, OTP), de rechtbank zelf en de ondersteunende griffier. De hoofdaanklager is de Zwitserse juriste Carla del Ponte, die haar sporen in de bestrijding van de harde criminaliteit ruimschoots heeft verdiend. Zij volgde in september 1999 de Canadese Louise Arbour op, die het ICTY vervroegd verliet om in het Canadese Hooggerechtshof zitting te nemen. Del Pontes' plaatsvervanger is de Australiër Graham T. Blewitt, die sinds 15 februari 1994 voor het Tribunaal werkt.

Het ICTY richt zich vooral op hooggeplaatste functionarissen die hun handen letterlijk dan wel figuurlijk hebben vuil gemaakt tijdens het oorlogsgeweld in voormalig Joegoslavië. De berechting van de 'kleine vissen', de 'kleine jongens' met bloed aan de handen, moet uiteindelijk door de nationale rechtbanken plaatsvinden. Dit laatst zien we, zij het mondjesmaat, in Bosnië en Herzegowina gebeuren, terwijl ook in Kosovo inmiddels een aantal zaken bij plaatselijke rechtbanken is geopend.

## 'RULES OF THE ROAD'

Iedere partij in Bosnië en Herzegowina, zowel in de Moslim-Kroatische Federatie als in de *Republik Srpska*, beschikt over naamlijsten van personen die het ICTY van oorlogsmisdaden beticht. In 1996 hebben de drie betrokken partijen – Moslims, Kroaten en Serviërs – zich in Rome verbonden aan het *General Framework Agreement for Peace in BiH*. Om te voorkomen dat er een wilde klopjacht op verdachte oorlogsmisdadigers zou ontstaan of dat rechtszaken partijdig zouden verlopen, is op basis van dit raamwerk overeenstemming bereikt over zogenaamde *Rules of the Road*. Deze houden in dat personen verdacht van ernstige schendingen van het Internationale Humanitaire Recht – met uitzondering van diegenen die door het Tribunaal zijn aangeklaagd – alleen op grond van een expliciete, dus schriftelijke order, arrestatiebevel of aanklacht mogen worden gearresteerd en opgesloten.

Medewerkers van het ICTY moeten vooraf een dergelijke schriftelijke last hebben getoetst aan de Internationale Juridische Standaarden die het Tribunaal hanteert. Pas na toestemming van het Tribunaal mogen nationale autoriteiten overgaan tot aanhouding op grond van de schriftelijke lastgeving.

Binnen het ICTY bestaat een aparte afdeling die beoordeelt of de voorgelegde aanklachten van nationale aanklagers wel voldoende onderbouwd zijn om tot arrestatie over te gaan. Het ICTY verstrekt daarnaast adviezen aan nationale aanklagers. Dat deze afdeling van het ICTY niet over werk te klagen heeft, behoeft geen nadere toelichting.

## GEHEIME AANKLACHTEN

Het fenomeen van de 'geheime aanklachten' heeft vanaf het eerste moment veel aandacht getrokken en is onderwerp van de nodige speculaties geweest. Het ICTY heeft – met het ultieme belang van gerechtigheid als rechtvaardigingsgrond – ervoor gekozen om in bepaalde zaken een aanklacht geheim te houden tot het moment van arrestatie van de verdachte. Deze wijze van werken vergemakkelijkt de arrestatie van 'grote vissen', dient ter bescherming van slachtoffers en getuigen en beveiligt confidentiële informatie alsmede bewijsmateriaal.

Een voorbeeld van de werkwijze is de zaak tegen de Bosnisch-Servische generaal Krstic, die onlangs diende. Door de geheime aanklacht wist generaal Krstic niet dat hij aangeklaagd was en verplaatste hij zich openlijk. Dit laatste maakte arrestatie door SFOR gemakkelijker (en droeg indirect ook bij aan de persoonlijke veiligheid van de ingezette militairen). Ook Anton Furundzija, door Nederlandse SFOR-militairen in 1997 opgepakt, was in het geheim aangeklaagd.

Toen ik in juni 1995 bij het ICTY in dienst trad, werkten er ongeveer 400 personen. Thans is dat aantal opgelopen tot 1100, afkomstig uit 75 landen. De medewerkers van de hoofdaanklager zijn verdeeld over veertien teams, elk belast met een onderzoek. Een team bestaat uit een teamleider, een juridisch adviseur, onderzoekers en analisten. De onderzoekers zijn in meerderheid politieambtenaren met ruime recherche-ervaring. Wanneer een arrestatie heeft plaatsgevonden, wordt aan het desbetreffende team ter voorbereiding op het proces een zogenaamd *trialteam*, bestaande uit juristen, toegevoegd.

Tijdens de rechtszaak berust de leiding van dit uitgebreide team bij de aanklager in de zaak (*senior trial attorney*). Veel van het werk van het onderzoeksteam kan plaatsvinden in Den Haag. Het horen van getuigen en slachtoffers gebeurt echter vooral in de verblijfplaats van laatstgenoemden. Dat zal vaak Bosnië en Herzegowina zijn, maar kan ook in een land als Australië plaatsvinden. Daar waar mogelijk wordt op locatie forensisch onderzoek gedaan.

Wanneer de medewerkers van het ICTY onderzoek moeten doen of een huiszoeking moeten uitvoeren in het door oorlogsgeweld geteisterde gebied, wordt assistentie gevraagd aan SFOR/KFOR. De militairen van de vredesmacht wordt gevraagd zorg te dragen voor de persoonlijke veiligheid van de onderzoekers die – zoals u zult begrijpen – niet altijd met open armen worden ontvangen door de plaatselijke bevolking.

De bewaking van een te onderzoeken object kan de militairen ook ten deel vallen. Dit laatste was bijvoorbeeld het geval in het moslimdorp Ahmici in Centraal-Bosnië, waar wij onderzoek deden in de ruïne van het huis van het slachtoffer, dat gelegen was naast de nog bestaande woning van een van de aangeklaagden.

## ARRESTATIES

Nederlandse SFOR-militairen hielden in 1997 twee aangeklaagden aan, nadat kort tevoren Britse SFOR-militairen een andere aangeklaagde hadden aangehouden. Sindsdien hebben er regelmatig arrestaties plaatsgevonden. Een verwijt dat het ICTY regelmatig te horen krijgt, is dat Karadzic en Mladic nog niet aangehouden zijn, en dat terwijl zij al in 1995 zijn aangeklaagd. Bij deze terechte constatering moet men zich wel realiseren dat het ICTY niet zelf over arrestatieteams beschikt, maar afhankelijk is van de nationale politiemachten en van SFOR/KFOR.

Arrestaties van in het openbaar aangeklaagde oorlogsmisdadigers vergen veel voorbereidingstijd, waarbij zorgvuldigheid en geheimhouding kernbegrippen zijn. Om lekken te voorkomen zijn slechts weinigen binnen het ICTY op de hoogte van het tijdstip waarop een (vaak niet ongevaarlijke) aanhouding is gepland. Pas nadat SFOR-troepen – om dit voorbeeld te gebruiken – een verdachte hebben aangehouden in Bosnië, wordt het ICTY-kantoor in Sarajevo geïnformeerd. Een van de medewerkers van dit kantoor verricht vervolgens de officiële arrestatie, omdat iedere aangeklaagde voordat hij op transport wordt gesteld naar de strafgevangenis in Scheveningen formeel moet worden aangezegd dat hij is gearresteerd en voor welke misdrijven dat is gebeurd. De ICTY-medewerker moet – alvorens dit te doen – zekerheid hebben verkregen dat de aangehoudene daadwerkelijke de gezochte verdachte is.

Tijdens mijn verblijf in Bosnië heb ik zelf – als vertegenwoordiger van het ICTY – in drie gevallen de officiële arrestatie gedaan. Zoals uit het bovenstaande blijkt, beschikt het Tribunaal ook over vestigingen buiten Den Haag, namelijk in Sarajevo (met een subkantoor in Banja Luka, waar een onderzoeker werkzaam is), Zagreb, Skopa, Pristina en voorheen in Belgrado. Op het kantoor in Sarajevo werken drie onderzoekers, die tevens de externe contacten onderhouden met onder meer de Bosnische autoriteiten, met SFOR, de *European Community Monitoring Mission* (ECMM), de niet-gouvernementele organisaties (NGO's) en lokale organisaties.

## MIJN WERKZAAMHEDEN IN BOSNIË EN HERZEGOWINA 1997-1998

In de jaren 1997 en 1998 heb ik mij in Centraal-Bosnië vrijwel steeds bezig-gehouden met zaken tegen aangeklaagden die beschuldigd werden van oorlogsmisdaden in dat gebied. Troepen van de HVO – de Bosnische Kroaten – hadden in het voorjaar van 1993 dorpen 'gezuiverd' van de moslimbevolking, waarbij een groot aantal burgers de dood trof. Daarbij terroriseerde de HVO de moslims in het gebied, sloot hen op in kampen en verkrachtte ettelijke vrouwen. Dit gebeurde in 1993 en 1994 allemaal vanuit ideologische opvattingen over een 'Groot Kroatië'.

Na meer dan twintig jaar bij de politie te hebben gewerkt, waarvan vele jaren bij de recherche, denk je aan dood en geweld gewend te zijn. Dit bleek echter niet het geval; vooral de manier waarop mensen werden omgebracht en het aantal slachtoffers dat tijdens een 'incident' werd gedood, maakte een diepe en blijvende indruk.

### RELATIE TUSSEN SFOR EN HET TRIBUNAAL

De onderzoekers van het Tribunaal hebben diverse malen een beroep op de medewerking van KL-eenheden gedaan. Vooral wanneer zij forensisch onderzoek moesten doen op locaties in een gebied waar familieleden en vrienden van de aangeklaagden woonden, was de aanwezigheid van SFOR noodzakelijk voor de eigen veiligheid. Ook voor andere zaken, als onderdak, vervoer van personen en materialen, klopten we nooit tevergeefs bij de militairen aan.

De betrokkenheid en hulpvaardigheid van de Nederlandse militairen met wie ik heb samengewerkt in Bosnië en Herzegowina, was groot. Wellicht is dit mede te danken aan mijn inspanningen om, waar het werk dit toeliet, een geregeld (en goed) contact met hen te onderhouden. Hierdoor kon ik uitleg geven over het hoe en waarom van ons werk.

Eind december 1998 keerde ik terug naar het hoofdkantoor in Den Haag om vervolgens van daaruit weer in teamverband onderzoek te doen naar oorlogsmisdrijven. Het was niet gemakkelijk weer te wennen in Den Haag. Toen ik in mei 1999 werd uitgezonden naar Albanië voor onderzoeken naar misdrijven gepleegd in Kosovo, had ik daar dan ook geen enkel probleem mee.

### KOSOVO: PERIODE MEI TOT EN MET NOVEMBER 1999

Al in 1998 begon het zogeheten Kosovoteam van het Tribunaal met een onderzoek naar gepleegde oorlogsmisdrijven in Kosovo. Na het begin van de NAVO-luchtcampagne – op 24 maart 1999 – tegen Servische doelen in Kosovo en in Servië zelf, formeerde het Tribunaal – op basis van de berichten over massamoorden – speciale politieteams voor opgravingen en sporenonderzoek (de zogeheten *forensic teams*).

Een lastige opgave, want waar haal je op korte termijn de voor deze teams noodzakelijke technische rechercheurs, pathologen en ander gespecialiseerd personeel vandaan? Tot op dat moment beschikte het ICTY maar over één forensisch team, dat in Bosnië actief was en moest blijven.

Op 20 mei 1999 waren er al meer dan 740.000 Kosovaarse Albanezen Kosovo uitgezet, dan wel gevlucht voor de terreur. Een onbekend aantal Kosovaarse Albanezen was gedood. Veel vluchtelingen kwamen terecht in Macedonië en

Albanië, waar ze werden opgevangen in de diverse kampen. De onderzoekers van het Kosovoteam reisden af naar deze kampen om getuigenissen vast te leggen. Het Tribunaal opende tijdelijke kantoren in Skopje en Tirana, van waaruit de onderzoekers hun werk konden doen.

Gezien de omvang van het onderzoek had het Kosovoteam assistentie nodig van onderzoekers uit andere teams. Ik maakte zelf geen deel uit van het Kosovoteam, maar werd daaraan uitgeleend en vertrok in mei 1999 naar Tirana om bijstand te verlenen bij het horen van slachtoffers en getuigen.

Twee periodes van veertien dagen heb ik doorgebracht in Albanië om bewijsmateriaal tegen oorlogsmisdadigers te verzamelen. Elke onderzoeker kreeg een gebied toegewezen en tijdens mijn eerste missie in mei kreeg ik de taak de massamoorden gepleegd rond Orahovac te onderzoeken. Dit hield in: getuigen zien te vinden en te horen. Het vinden van deze getuigen was gemakkelijk, het horen was echter een andere zaak. Een moeilijke taak, temeer omdat wij direct geconfronteerd werden met de meest afschuwelijke ooggetuigenverhalen van massamoorden, gezien en ons verteld door overlevenden.

Een collega, een al wat oudere en zeer ervaren Noord-Europese politieman, verwoordde zijn ervaringen aan het eind van de eerste dag in Albanië zo:

> *'In één interview, op één dag heb ik meer doden op mijn bordje gekregen dan in mijn gehele carrière bij de politie...'*

### Gruwelijke verhalen

De gruwelijkheden van deze massamoorden en martelingen gaan je ergste fantasie ver te boven. Tijdens een interview vertelde een jongeman mij dat hij in een tijdsbestek van anderhalve dag op drie massamoorden was gestuit toen hij in het gebied rond Velika Krusha op zoek was naar zijn vriend. Bij ontdekking van de eerste groep, ongeveer twintig slachtoffers, heeft hij nog de moed gehad om de gezichten te bekijken. Hij trof onder de slachtoffers vier (verre) familieleden aan. Sommige lichamen waren dermate toegetakeld dat de slachtoffers niet meer herkenbaar waren. Bij de tweede en derde groep was hij zo overstuur geraakt dat hij niet meer gekeken heeft. Zijn vriend heeft hij niet gevonden. Ik heb hem later, tijdens mijn werkzaamheden in het gebied bij Velika Krusha, weer ontmoet in het huis van een oom, omdat zijn eigen woning verwoest was.

### Zedenmisdrijven

Tijdens mijn tweede verblijf in Albanië heb ik onderzoek gedaan naar zedenmisdrijven, gepleegd in Kosovo door Servische troepen. Uit interviews en informatie is naar voren gekomen dat vrouwen op grote schaal verkracht zijn en ook vaak in het openbaar. Het doen van onderzoek naar verkrachtingen in het voormalig Joegoslavië vergt veel tijd, omdat er een groot taboe op het onderwerp rust.

Vooral in Kosovo wordt in veel gevallen, wanneer binnen de familie bekend raakt dat een vrouw verkracht is, het slachtoffer verstoten door de echtgenoot of door overige mannelijke familieleden. Dit heeft te maken met de geschonden eer van de familie (clan). Een dokter uit de omgeving van Prizren vertelde mij:

*'Met moord en doodslag weten we om te gaan, maar niet met verkrachtingen'.*

Ik weet nu dat ik nooit zal wennen aan de gruwelijke verhalen. Ik denk wel dat ik inmiddels geleerd heb hoe ermee om te gaan en deze een plaats te geven. Persoonlijk vind ik dat ik als onderzoeker voor het Tribunaal het voordeel heb dat het aanhoren van deze gruwelijkheden een doel heeft: namelijk het verzamelen van bewijs om de aanklachten tegen de verantwoordelijken op te kunnen maken die uiteindelijk tot arrestatie en veroordeling kunnen leiden. Als politieambtenaar is dat je ultieme doel: gerechtigheid.

Op 22 mei 1999 was de aanklacht tegen Slobodan Milosovic en vier medeplichtigen gereed. Zij zijn openlijk aangeklaagd voor oorlogsmisdrijven gepleegd in Kosovo. Het was één van de laatste aanklachten van de voormalig hoofdaanklager Louise Arbour.

## KOSOVO: AOR (AREA OF RESPONSIBILITY) MNB-S EN OPGRAVINGEN

Op zondag 12 juni trokken de troepen van KFOR Kosovo binnen. Ik was op dat moment in Kukes (Noord-Albanië) bezig met een onderzoek en was er zo getuige van dat de Duitse en Nederlandse troepen als helden werden binnengehaald door de duizenden vluchtelingen die op dat moment in Kukes verbleven. Een ervaring om nooit te vergeten.

Op 14 juni 1999 kwamen de eerste onderzoekers van het Tribunaal Kosovo binnen om meer bewijslast tegen Milosovic te verzamelen. De onderzoeksprioriteit lag bij de opgravingen. Het Tribunaal wilde namelijk zoveel mogelijk bewijslast verzamelen vóór de komende winter, omdat het dan niet meer mogelijk zou zijn om de graven te openen.

Verschillende landen hadden inmiddels toezeggingen gedaan om gratis personeel te leveren voor de forensische teams.

Sommige landen, zoals Duitsland, Engeland, Frankrijk en Canada leverden zelfs complete teams. Ook Nederland leverde in de beginperiode een forensisch team voor sporenonderzoek. Deze teams moesten zoveel mogelijk zelfverzorgend kunnen werken. De VN gaf geen enkele vergoeding en had ook de middelen en het materiaal niet om bij te springen. De reis- en verblijfkosten, het materieel, alles moest door de verschillende naties zelf betaald worden.

Ook al verwachtte iedereen in 1998 al dat er iets zou gaan gebeuren, niemand had toen kunnen voorzien dat het ICTY in 1999 zoveel massagraven moest gaan onderzoeken in Kosovo. Het budgetjaar van het ICTY loopt van

januari tot januari en de begroting 1999 was reeds in augustus 1998 vastgesteld. Tevens zou het rekruteren van een internationale staf te lang hebben geduurd. Het afsluiten van contracten met internationale *contractors* voor het bouwen dan wel geschikt maken van een mortuarium zou ook veel te veel tijd hebben gekost. Lokale werklieden werden alleen ingehuurd voor kleine zaken. De enige mogelijkheid die overbleef om de opgravingen toch te kunnen doen was met behulp van KFOR-troepen.

De forensische teams

De forensische teams bestonden, zoals eerder beschreven, voornamelijk uit politiemensen. Zij werden verdeeld over de vijf KFOR-brigadevakken. De opgravingsteams die werkten in MNB-West (MNB-W) en MNB-South (MNB-S) hadden hun basis in respectievelijk Pec en Prizren. De teams werkzaam in de andere drie KFOR-vakken waren hoofdzakelijk gestationeerd in Pristina.

Aan elk forensisch team werd een ICTY-onderzoeker toegevoegd en in elk KFOR-brigadevak werd een ICTY-KFOR *liaison officer* gestationeerd. In het gebied van MNB-S werkten een Brits en een Duits forensisch team en waren de onderzoekers twee Noorse politiemensen. In augustus werd ik daar geplaatst als de liaisonofficer. In september werd een ICTY-logistiek *officer* (een voormalige Britse landmacht-onderofficier) in Kosovo gestationeerd, die zowel de ICTY-medewerkers als de forensische teams in MNB-W en MNB-S kwam ondersteunen.

De taak van de toegevoegde onderzoekers was de ondersteuning van de forensische teams. Zij moesten – gebruikmakend van lokale tolken – daar waar mogelijk informatie verzamelen omtrent de *sites*, de namen van getuigen, de namen van slachtoffers, de omstandigheden waaronder de mensen gedood waren, enzovoort. Ook assisteerden ze de teams bij de identificatie van de lichamen door het horen van familieleden.

Beide forensische teams organiseerden zogenaamde identificatiemiddagen. Dan werden, nadat het lichaam was opgegraven en onderzocht door het team in het mortuarium, de op het lichaam aangetroffen kledingstukken, juwelen en andere zaken getoond aan eventuele familieleden. In veel gevallen gebeurde dit in een plaatselijke school en u kunt zich voorstellen dat deze middagen druk bezocht werden en dat zich dan vaak emotionele taferelen afspeelden.

Na de identificatie van de persoonlijke eigendommen werd het lichaam, of wat er nog van over was, volgens een vastomschreven procedure overgedragen aan de familieleden, zodat een begrafenis kon plaatsvinden.

## TAKEN VAN DE ICTY-KFOR LIAISON OFFICERS

De hoofdtaak van de ICTY-KFOR *liaison officer*, dus die van mijzelf, was het onderhouden van direct contact met KFOR op sectorniveau. Ik was ingedeeld bij

– en verbonden aan – KFOR MNB-S en moest ook de dagelijkse KFOR-stafbriefings bijwonen. Verder bestond mijn taak onder andere uit het coördineren van ontdekte massagraven, verwoestingen en andere gruwelijkheden.

Het contact met mijn superieuren in Pristina verliep vaak uiterst moeizaam vanwege de slechte verbindingen. Er waren dagen dat wij, de ICTY-medewerkers, op onszelf aangewezen waren en daardoor ook zonder ruggespraak beslissingen moesten nemen.

De ICTY-*liaison officers* moesten er verder voor zorgen dat de bewaking, de *demining* en andere vormen van logistieke ondersteuning voor de forensische teams werden geregeld. In de meeste gevallen was KFOR de enige instantie die deze ondersteuning kon leveren. Vooral de sites waarvan niet bekend was wie erin begraven lagen, hadden die extra aandacht nodig en er waren veel van deze sites in het gebied rond Orahovac en Prizren. Eén van de eerste voor het ICTY belangrijke plaatsen die ontdekt werd, was een afgebrand huis met de resten van 45 lichamen in het dorp Velika Krusha. Het Britse team, dat als eerste het gebied van MNB-S was binnengetrokken, deed het forensisch onderzoek op deze locatie.

## MIJN EIGEN ERVARINGEN ALS ICTY-KFOR LIAISON OFFICER

Op 7 juli 1999 werd ik voor het eerst voor twee weken uitgezonden naar Prizren om de eerste *liaison officer* te vervangen. Dat ik naar Prizren gestuurd werd, had te maken met het feit dat hier (MNB-S) Duitse en Nederlandse troepen gelegerd waren en er derhalve geen taalproblemen met KFOR zouden ontstaan. Vooral mijn kennis van de Duitse taal bleek belangrijk.

Ik heb gedurende deze maanden, tot 19 november 1999, in het (*Progress*) gebouw van de brigadestaf van MNB-S mijn kantoor gehad, tezamen met de twee onderzoekers. Wij woonden in de stad zelf, in privéwoningen. In deze tijd ben ik twee keer voor een korte periode terug geweest naar Nederland. Toen ik op 7 juli begon, was het Britse team al volop bezig met de opgravingen en het Duitse forensische team was net begonnen.

## MASSAGRAVEN

Eén van de taken van de *liaison officers* en de onderzoekers was het verkennen van mogelijke massagraven. Meestal waren die ontdekt door de plaatselijke bevolking of door KFOR-militairen en vervolgens bij ons gemeld. Wij deden dan ter plekke onderzoek om uit te vinden wie, of zelfs wat, er begraven kon liggen. Dat betekende bezichtiging van de plaats en het kort horen van omwonenden.

In het gebied van de MNB-S was in veel gevallen niet echt bekend wat zich in de ontdekte graven bevond. We wisten inmiddels wel dat er her en der ook dierlijke resten begraven waren.

Indien het kleine graven waren met minder dan vijf slachtoffers, werd het graf niet aangemerkt als massagraf en had het derhalve geen prioriteit voor één van de forensische teams. Hoe vervelend en pijnlijk dit ook was voor de nabestaanden. Vooral gedurende de eerste twee weken in Kosovo heb ik diverse mogelijke massagraven bezocht. Omdat het terrein mij niet bekend was, kreeg ik in de meeste gevallen assistentie van de Nederlandse KFOR-liaisonofficier, hoewel dit niet tot zijn taak behoorde. Dat dit werk niet zonder gevaar was, zal ik later uitleggen.

De gebieden bij de grens met Albanië waren voor wat betreft de aanwezigheid van mijnen gevaarlijker dan de gebieden meer naar het oosten en noorden. Uit getuigenverklaringen bleek dat een aantal Kosovaarse Albanezen, onder wie ook jonge vrouwen, op hun vlucht naar Albanië bij de grens uit de konvooien was gehaald en dat van hen ieder levensteken ontbrak. Wij waren er dan ook van overtuigd dat er in het gebied meerdere massagraven aanwezig moesten zijn, maar door het mijnengevaar was het op dat moment niet mogelijk daar een grondig onderzoek naar te doen. Het waren vaak afgelegen gebieden, waar soms alleen herders kwamen met hun kudden.

## MALISEVO

Niet alleen het grensgebied gaf problemen, ook het meest noordelijke gebied van MNB-S vergde hoofdbrekens, maar wel van een geheel andere aard. Eind september beschikten wij over zoveel informatie over mogelijke massagraven in het gebied rond Malisevo, dat we besloten daar te gaan werken. Dit gebied was gelegen binnen het AOR van Russische KFOR-eenheden en was daardoor niet zo in trek bij de beide teams. Niet omdat ze niet met de Russen wilden samenwerken, maar omdat ook hier de plaatselijke bevolking anti-Russisch was en de teams bang waren tussen twee vuren terecht te komen. Het Britse team moest speciale permissie vragen aan Londen om in de Russische zone te mogen werken en kreeg uiteindelijk toestemming te beginnen met het openen van massagraven. De Britse teamleider legde contact met de Russische commandant in Malisevo en ik onderhandelde met de Russische *liaison officer*, een Russische kolonel, bij de brigade in Prizren.

Alle medewerking werd toegezegd en het team begon onder volledige Russische bewaking aan de eerste opgraving. De plaatselijke Kosovaars-Albanese bevolking maakte echter bezwaar en eiste dat geen enkele Russische militair bij de opgravingen aanwezig zou zijn. De reden hiervoor was dat Russische

huurlingen tijdens de etnische zuiveringen zouden hebben samengewerkt met de Serven. Na intensief onderhandelen door de Britse teamleider en mijn collega-ICTY-onderzoeker, gaf de plaatselijke bevolking toestemming voor de aanwezigheid van één Russische militair. Dit werd alleen toegestaan om de communicatie te garanderen met de Russische eenheid in Malisevo in geval van ongevallen. Zelfs de Russische dokter werd niet toegelaten.

Uit respect voor de bevolking en omdat we niet anders konden, hebben we aan de plaatselijke druk toegegeven. De Duitse militaire politie nam daarop de bewaking over.

## ASSISTENTIE VAN KFOR AAN HET ICTY

Gedurende de periode dat ik in MNB-S aanwezig was, bestond de assistentie van KFOR aan de teams van het ICTY voornamelijk uit: bewaking, demining, transport, uitgravingen, uitvoeren van reparaties en andere vormen van logistieke steun. Verder werden de werkzaamheden van het ICTY, voor wat betreft het verzamelen van informatie over oorlogsmisdrijven en verdachten, ook ondersteund door zowel de Duitse als de Nederlandse Militaire Politie, alsmede door de Gele Rijders die gelegerd waren nabij Orahovac. Zowel leden van de Duitse als de Nederlandse Militaire Politie hebben kleine graven onderzocht voor het Tribunaal.

Ik zal nu wat dieper ingaan op enkele specifieke vormen van steunverlening door KFOR.

### 'Demining'

Elk mogelijk massagraf moest, voordat het onderzoek begon, gedemined worden. Wanneer het niet bekend was waar de slachtoffers vandaan kwamen en door wie ze begraven waren, moest gedurende de hele opgraving een deminer aanwezig zijn. In geval van twijfel werd tijdens de opgraving laag voor laag bekeken en onderzocht op *booby-traps*. Het Britse team had een eigen explosieven-opruimingsdeskundige bij zich. Het Duitse team niet, en dit was dus geheel afhankelijk van de inzet van KFOR-deminingsploegen.

Omdat deze ploegen eveneens nodig waren bij de wederopbouw in de dorpen, was het soms niet gemakkelijk hun assistentie te krijgen. De forensische teams kregen voornamelijk in de beginperiode, juni-juli 1999, prioriteit van KFOR. Nadat de massagraven en de andere locaties vermeld op de ICTY-lijst onderzocht waren, had het Tribunaal geen topprioriteit meer. Wanneer wij echter ruim tevoren aangaven wanneer wij een ploeg nodig hadden, kon dit in de meeste gevallen worden geregeld.

Zowel Duitse als Nederlandse KFOR-deminingsploegen assisteerden de beide ICTY-teams. Dat het te gevaarlijk was om zonder demining vooraf te beginnen met de opgravingen blijkt wel uit het volgende: in juli kwam er informatie bin-

nen over mogelijke massagraven bij de grens met Albanië. Het was ook bekend dat een plaatselijke herder een dag eerder een been had verloren doordat hij op een mijn was gestapt. Tezamen met een getuige, de KFOR-liaisonofficer en de tolk hebben we de graven bezocht. Toevallig was er een Duitse deminingsploeg in de buurt, die voor ons uit kon gaan. Een maand later, toen de locatie gedemined werd omdat de opgravingen daar begonnen, werden er nog mijnen aangetroffen. Ondanks het feit dat je probeert zo min mogelijk risico's te nemen en zo voorzichtig mogelijk te werk gaat, zijn bepaalde risico's niet te vermijden.

### Bewaking

Bij elke locatie waar een team bezig was, moest KFOR-bewaking aanwezig zijn. Omdat de teams hun materialen aan het eind van de dag meenamen, hoefde de bewaking in de meeste gevallen 's nachts niet paraat te blijven. In de beginperiode, bij het opgraven van de slachtoffers in het gebied rond Orahovac, berustte de bewakingstaak hoofdzakelijk bij de Gele Rijders.

Niet alleen de graflocaties hadden bewaking nodig, hetzelfde gold voor de mortuaria. Beide teams beschikten over een mortuarium. Het Britse team had bij aanvang zijn mortuarium bij het plaatsje Zerze en het Duitse team het zijne in Orahovac. De teams konden geen gebruik maken van één en dezelfde locatie, omdat de ruimtes hiervoor te klein waren. Bewaking was nodig omdat de mortuaria bewijsmateriaal bevatten. Aanvankelijk werd het mortuarium in Orahovac niet bewaakt, maar na een poging tot inbraak werd hiertoe alsnog besloten en werd KFOR met deze bewakingstaak belast.

### Technische hulp

Het Duitse team kreeg veel hulp van de (door de Duitse regering ondersteunde) organisatie *Technisches Hilfs Werk* (THW), gestationeerd in Orahovac. Nagenoeg alle technische voorzieningen van het team, zoals het inrichten van het mortuarium in Orahovac en het oplossen van andere technische problemen, werden uitgevoerd door deze THW.

Het Britse team daarentegen had geen andere technische ondersteuning dan die welke de plaatselijke bevolking of de KFOR-militairen konden bieden. U zult begrijpen dat de voorkeur werd gegeven aan KFOR. Met name het Britse mortuarium in Suva Reka kende geregeld technische problemen. Het Nederlandse geniehulpbataljon, gelegerd in Prizren, was vaak de reddende engel. Ik herinner me mijn eerste telefonische contact op een zondagmorgen met de commandant van het geniehulpbataljon. Ik vroeg hem om assistentie in verband met een technisch probleem waardoor het mortuarium niet goed meer kon functioneren. Het antwoord van de kolonel was onmiddellijk: 'Wij zullen al het mogelijke doen om ICTY bij te staan in de werkzaamheden. Ik zal u twee van mijn mensen sturen'. Twee specialisten kwamen snel ter plaatse en waren de gehele middag bezig om het probleem te verhelpen.

Ik vermeld met nadruk dat het geniehulpbataljon in het voorjaar van 2000 het geheel nieuwe ICTY-mortuarium heeft opgebouwd in Orahovac.[1] Andere logistieke steun bestond voornamelijk uit het vervoer van materialen voor het Britse forensische team; het leveren van een bulldozer voor graafwerkzaamheden; het ter beschikking stellen van een helikopter voor het fotograferen van de sites; het uitlenen van klein materiaal aan het Britse team, zoals een onderzoekstafel, diverse tentmaterialen, lampen, et cetera.

### DIVERSE ANDERE VORMEN VAN STEUNVERLENING

#### De Duitse en Nederlandse Militaire Politie

Reeds in juli 1999 leverde de Duitse MP essentiële ondersteuning door zelf kleine graven te openen en op professionele wijze te onderzoeken. De rapporten hiervan zijn overhandigd aan het ICTY en zullen als bewijsmateriaal gebruikt gaan worden. Helaas moest die steunverlening eind augustus worden stopgezet op bevel van het Duitse ministerie van Defensie. Ook leden van de Koninklijke Marechaussee onderzochten diverse kleine graven en rapporteerden hierover.

#### De Gele Rijders en de Koninklijke Marechaussee

Half augustus werden de eerste verdachten van oorlogsmisdrijven in Orahovac opgepakt door de Gele Rijders. Dit gebeurde op basis van informatie van de plaatselijke bevolking dat enkele lokale Servische mannen, die zich schuldig zouden hebben gemaakt aan oorlogsmisdrijven, via een UNHCR-konvooi probeerden te ontsnappen naar Servië. Kennelijk als gevolg van hun goede contacten met de lokale bevolking beschikten de Gele Rijders over veel informatie en met assistentie van leden van de Koninklijke Marechaussee werd een gedegen onderzoek gedraaid.

Ten gevolge hiervan werd in de navolgende twee maanden nog eens een tiental verdachten van oorlogsmisdrijven aangehouden en overgedragen aan de lokale rechtbank in Prizren. Aan het einde van hun missie hebben de leden van de Gele Rijders en de Koninklijke Marechaussee hun informatie en de opgemaakte processen-verbaal in de vorm van een zeer professionele rappor-

1 Ook in dit geval zou het wachten op contracten met buitenlandse *contractors*, ingehuurd en goedgekeurd door de VN in New York, hebben geleid tot enorme vertragingen. Op 1 april 2000 moesten de forensische teams gebruik kunnen maken van het mortuarium. Bovendien moeten alle opgravingen gedaan zijn voor het einde van oktober 2000. De hoofdaanklager van het ICTY, mevrouw Del Ponte, heeft aangegeven dat zij dit onderzoek dit jaar gereed wil hebben. Ook nu gold weer: lokale *contractors* voor kleine zaken. Alle specialisten, zoals timmerlieden, elektriciens, loodgieters, et cetera, werden geleverd door het Nederlandse geniehulpbataljon. Inmiddels werken er dit jaar drie ICTY-forensische teams in Kosovo, wederom tezamen met 'gratis personeel' teams.

tage overgedragen aan het ICTY in Den Haag. Deze informatie wordt nog steeds gebruikt door onderzoekers van het Tribunaal.

Speciale ondersteuning aan het Britse team
Met het geniehulpbataljon was korporaal Chris Zorge meegekomen als mortuariumassistent. Gelukkig heeft Chris nooit zijn beroep hoeven uitoefenen ten behoeve van de Nederlandse KFOR-militairen. Toen hij in juli in contact kwam met het Britse team, verzocht hij zijn chef om enkele dagen met het team mee te mogen lopen. Dit is uitgelopen op een volledig meedraaien van Chris met het Britse team als mortuariumassistent tot de dag dat het team Kosovo verliet.

Chris werd bijna onvervangbaar. Door zijn relatie met het geniehulpbataljon konden veel problemen al direct worden opgelost. In het voorjaar en de zomer van 2000 heeft Chris vervolgens het VN-forensisch team in Orahovac geassisteerd.

## RELATIE TUSSEN DE ICTY-KFOR LIAISON EN KFOR

Als één van de laatste punten wil ik uitleggen hoe nu dat contact liep tussen de ICTY-liaison, de onderzoekers en KFOR. In het begin was de relatie met name met de Duitse militairen wat stroef. Dit kwam mede doordat het ICTY telkens nieuwe mensen stuurde, zonder enige ervaring of kennis van het gebied. Ook het feit dat het assisteren van het ICTY na verloop van tijd niet meer als prioriteit binnen KFOR aangemerkt werd, speelde een belangrijke rol. Doordat wij evenwel met ons vieren constant in het gebied aanwezig waren en er dus telkens met dezelfde mensen gewerkt kon worden, veranderde dit geleidelijk. Ook het feit dat ik bij de dagelijkse stafbriefings de Duitse brigadecommandant en zijn staf kon informeren over de voortgang van het werk van de beide forensische teams bracht positieve verandering in de situatie. Duitse officieren en onderofficieren raakten bekend met ons werk en raakten ook geïnteresseerd.

Het werkte ook in het voordeel van KFOR. Doordat wij zo goed bereikbaar waren voor de KFOR-militairen, was het voor hen ook gemakkelijker om onze hulp te vragen bij problemen waarmee zij geconfronteerd werden in relatie tot oorlogsmisdrijven.

Vervolgens werd ik door verschillende officieren en onderofficieren deelgenoot gemaakt van voor het ICTY relevante informatie, binnengekomen bij diverse KFOR-bataljons. Ook de medewerking aan mijn collega's die regelmatig voor enkele weken vanuit Den Haag in ons gebied kwamen werken, leverde geen problemen op.

Aan het eind van mijn missie vroeg de brigadecommandant mij om op voor zijn staf georganiseerde bijeenkomsten, briefings te houden over het werk dat het ICTY in zijn gebied had gedaan.

Voor mij is het duidelijk dat ook in de toekomst, wanneer het ICTY de assistentie van KFOR- dan wel SFOR-militairen nodig heeft, een geregeld contact tussen – en uitwisseling van informatie door – beide partijen heel belangrijk is.
Voor de Nederlandse militairen zou het heel gemakkelijk moeten zijn om voordat men uitgezonden wordt, een briefing van enkele ICTY-medewerkers te krijgen. Daarbij zou ook een bezoek aan het Tribunaal ingeroosterd kunnen worden. Wij zijn allen uiteindelijk bezig met één doel: vrede brengen in het voormalig Joegoslavië.

Laten wij hopen dat de rechtszaken die dienen voor het Tribunaal, een waarschuwing zullen zijn voor nieuwe potentiële daders van eenzelfde soort gruwelijkheden en dat mede hierdoor nieuwe geweldsexcessen voorkomen kunnen worden. Zonder gerechtigheid zal er nooit vrede komen.

## TOT SLOT

Wat ik hier nog wil benadrukken is dat in het gebied van MNB-S de onderhandelingen met de Nederlandse KFOR-militairen en hun leidinggevenden het gemakkelijkst verliepen. De Nederlandse bataljons waren, indien mogelijk, altijd bereid om het werk van het ICTY te ondersteunen. Los van deze ondersteuning heb ik persoonlijk zowel in Bosnië en Herzegowina als in Kosovo, erg goede herinneringen overgehouden aan deze samenwerking. In Kosovo werd ons zelfs de hulp aangeboden van de psycholoog, werkzaam bij het geniehulpbataljon. Drie van onze tolken en ikzelf hebben hiervan gebruik gemaakt.

Ook de beide forensische teams waren zeer te spreken over de assistentie van de Nederlandse militairen. Er was een uitdrukking van de Britten die telkens terugkwam: *'Thank God for the Dutch'*.

Indien u geïnteresseerd bent om in Den Haag een rechtszaak bij te wonen, dan is dat mogelijk. In principe zijn de zaken toegankelijk voor het publiek. Er zijn echter dagen dat een zitting gesloten is. Ik adviseer dan ook om van tevoren daarover contact op te nemen met het Tribunaal, *Press Office*, telefoon: 070-5128692.

Rechtszaal 1 en 3 zijn volledig toegerust voor publiek. U kunt op website <http://www.un.org/icty> vinden welke strafzaken waar en op welke dagen draaien.

# Factoren van invloed


*Veel mediabelangstelling bij opening van een kledingfabriek in Brajkovici (Vitez)*
*(Bron: A.T. Vermeij)*

# Grensbenadering

*Redactie Militaire Spectator*

*God and the soldier we adore...*
*in times of crisis, not before!*

Elders in dit jaarboek vindt u een artikel van D.J. Krijger, die terecht begrip vraagt voor voedselveiligheid onder operationele omstandigheden. Immers, aandacht voor de veiligheid van het personeel op de werkplek wordt in veel landen in toenemende mate wettelijk en daarmee dwingend voorgeschreven. De goede bedoelingen van de wetgever maken regelmatig dat beperkingen worden opgelegd aan werkgevers en dus ook aan Defensie. Maar hoever kan men daarbij gaan zonder – direct of indirect – de militaire effectiviteit te schaden? Dit editoriaal beoogt grenzen van wet- en regelgeving in relatie tot militaire effectiviteit af te tasten.

In 1999 werd in de omgeving van Nederlandse troepen in Kosovo, in lucht en bodem, een geringe mate van asbestverontreiniging geconstateerd. De gemeten asbestwaarden lagen iets boven de Nederlandse norm, die ongeveer honderd keer strenger is dan de Europese. De publieke opinie noopte nationale bestuurders tot actie en het Defensie Crisis Beheersingscentrum (DCBC) reageerde vastberaden: het geniehulpbataljon moest zijn humanitaire hulpoperatie staken en verhuisde tijdelijk naar een milieuveilige omgeving in Macedonië, terwijl het besmette materieel werd schoongemaakt en de rode Kosovaarse aarde werd afgedekt met steenslag en werd besproeid met zogenaamde canauba-was.

De schoonmaakactie duurde in totaal ongeveer zes weken, kostte veel geld en circa 40.000 mensdagen werk. Het Duitse geniebataljon nam het operationele handwerk in de tussentijd over. Daarna deed onder KFOR-militairen het grapje de ronde dat als je de Nederlanders uit Orahovac weg wilde hebben, je eenvoudigweg het gerucht moest verspreiden dat er asbest lag.

Het is vanuit het oogpunt van personeelszorg een goede zaak dat wetten en regels op het gebied van milieu en arbeidsomstandigheden ook van toepassing zijn op militairen. Defensie heeft in dit kader met steun van VROM een Defensie Milieu Beleidsplan opgesteld, waarin onder andere is aangegeven dat de krijgsmachtdelen in 2003 dienen te beschikken over een certificeerbaar milieuzorgsysteem.

Natuurlijk is dit een loffelijk streven. In normale situaties dienen in het alge-

meen gesproken kosten noch moeite gespaard te worden om de arbeidsomstandigheden van het personeel te optimaliseren. Maar, nogmaals, hoever moet je in deze – overigens uitermate complexe – materie gaan? Dat dergelijke wetten en regels moeten gelden in kazernesituaties, in volle vredestijd in Nederland, zal niemand bestrijden. Maar moeten ze ook onverkort gelden bij oefeningen?

En wat te doen bij inzet bij multinationale vredesoperaties? Moet het bijvoorbeeld zo zijn dat een zich ontplooiende multinationale brigade opmarcheert en dat de Nederlandse eenheden van die brigade vooraf worden gegaan door personeel in witte pakken, dat tussen de mijnen en ongesprongen projectielen op zoek gaat naar al dan niet miniscule besmettingshaarden, terwijl de kogels je ook nog eens om de oren kunnen vliegen? En moeten commandanten voorafgaande aan zo'n actie ontheffing vragen van het rijtijdenbesluit? Natuurlijk moeten er bij oefeningen sanitaire voorzieningen worden getroffen. Betekent dit echter ook dat commando's dus altijd bij oefeningen een mobiel toilet moeten meezenden, ook als ze niet gezien mogen worden? Moeten de nationale regels van de Warenwet en de daarvan afgeleide Algemene Maatregelen van Bestuur ook voor de veldkeukens in Kosovo gelden?

Welke risico's mag het personeel tijdens inzet lopen en hoe groot mag de spagaat zijn die een commandant moet maken bij zijn parallelle afweging tussen aanvaardbare risico's voor zijn personeel, het voldoen aan zijn opdracht, het behouden van internationale geloofwaardigheid en het in acht blijven nemen van de nationale en internationale wet- en regelgeving? Hoe ver mag hij gaan met zijn eigen interpretatie van de soms bureaucratistische (sic!) regels? En in welke mate worden zijn *on-the-spot* beslissingen ook achteraf gesteund door zijn superieuren in het veilige Nederland?

Waar gelden nu welke regels en wie heeft de bevoegdheid te beslissen of, en in welke mate van dergelijke regels kan en mag worden afgeweken?

Vroeger was het gebruikelijk dat voor dergelijke wet- en regelgeving bijna standaard een uitzondering werd gemaakt voor Defensie. Dat dit tegenwoordig afhankelijk gemaakt wordt van de situatie en per wet of regelgeving dient te worden bezien, kunnen wij ons ook nog voorstellen. Maar inmiddels is het *trendy* geworden om de uniciteit van het militaire beroep stelselmatig te ontkennen en Defensie te beschouwen als een 'normaal' departement. Deze kwalificatie rechtvaardigt dan kennelijk milieu- en arbobeleid zoals hiervoor vermeld.

'Eén gek kan meer vragen dan honderd wijzen kunnen beantwoorden', is in dit geval niet de dooddoener waarop we als redactie zitten te wachten. We realiseren ons echter ook dat de antwoorden op bovenstaande vragen en prikkelende opmerkingen niet altijd even gemakkelijk zijn te geven. De vragen zijn 'uit

het militaire leven gegrepen'; veel commandanten worstelen met dit probleem. Deze vragen zijn bedoeld om tot nadenken te stemmen over de grenzen van nationale wet- en regelgeving bij de uitoefening van het militaire beroep, in situaties waarbij het erom gaat in (vaak internationale) crisissituaties en onder tijdsdruk maximaal militair-effectief te zijn.

Dit soort situaties dient bij het ontwerpen van wet- en regelgeving te zijn voorzien, zodat in diezelfde regelgeving ook de uitzonderingen daarop kunnen worden beschreven. Internationale (in ieder geval Europese!) harmonisatie van wet- en regelgeving is eveneens vereist. Bewindslieden en beleidsmedewerkers van Defensie dienen in dit voortraject van wet- en regelgeving op deze aspecten, meer dan in het recente verleden, gespitst te zijn, opdat militaire commandanten zich beter kunnen voorbereiden op besluitvorming in crisissituaties, en zo beter in staat zijn tot een zorgvuldige afweging van belangen ter plekke te komen. Hierdoor staan zij sterker bij een eventuele toetsing achteraf en is tevens de zo dringend noodzakelijke rechtszekerheid voor het personeel bij inzet gewaarborgd.

Militairen en overig defensiepersoneel kunnen veel, maar soms is er hulp nodig van anderen: een vooruitziende blik bij het ontwerpen van beleid, wet- en regelgeving (ook toepasbaar in crisissituaties), het zorgvuldig invullen van de noodzakelijke randvoorwaarden (personeel, materieel en financiën), oog voor feitelijke omstandigheden en ten slotte garanties voor militaire effectiviteit. Opdat wij dit niet vergeten!

# Modern conflicts, the media and public opinion

## The Kosovo example

*J. Shea**

### INTRODUCTION

The problem with conflict is that it is always controversial, no matter how necessary as a means to stop gross human rights violations, and no matter how much it may conform to the 'just war' theories of Aristotle or Sir Thomas Aquinas. Using force is a drastic thing for modern societies to do and they do it rarely. The chance of being killed in a military conflict is at a historical all-time low, compared to the risks that our great-grandfathers or great-great-grandfathers would have faced. In fact, military conflict is probably the least likely cause of premature fatality today in western democracies, compared with cancer or heart disease or traffic accidents, or particularly the easy availability of guns in the United States which produce over 17,000 murders annually.

As a result, when conflicts do occur, they have a shock value for public opinion, particularly when they occur in a modern European city like Belgrade at the end of the 20th century.

Our main difficulty in justifying the use of force to public opinion is based on this, our greatest success: that we have made conflicts in Europe a rarity. A public which increasingly sees its armed forces as peacekeepers rather than as warriors, engaged in humanitarian or disaster relief missions rather than combat, finds it difficult to accept a reversion to the traditional practice of warfare.

Moreover, most interventions these days are what we call humanitarian interventions. They are voluntary. No national interest is at stake, and the main motivation for governments is the moral argument that we are upholding human rights, not our narrow, selfish national self-interest and doing 'the right thing'.

But that argument is an appeal to the emotions.

They have to be supported by an emotional echo in public opinion.

* The author is NATO-spokesman. The view expressed in this article are those of the author alone. They should not be construed as representing an official position of NATO.

*Rational arguments in themselves are insufficient to mobilise public opinion behind a conflict.*

### The CNN-factor

Everybody is familiar with the 'CNN factor'. Emotive images of human suffering, of amputated limbs in Sierra Leone, of raped women in Bosnia, of starving children in Ethiopia, ethnically cleansed Kosovars, all create the public pressure on governments to act.

But we also know that emotions are the least stable basis for sustaining action once started. Like love, they change from extreme attraction to extreme hate, very quickly, and with no intermediate phase. We have seen with the United States' mission to Somalia in 1993, or the Belgian role in the United Nations mission in Rwanda in 1995, situations in which public support for intervention can change dramatically when eighteen US Rangers were killed in a firefight in Mogadishu, or eleven Belgian paratroopers were gunned down by Hutu rebels. Television showed the body of an American helicopter pilot being dragged through the streets – an image which American public opinion found as shocking, if not more so, as the thousands of starving Somalis before the US intervention.

Strategically, nothing changed because of that incident. The United States was not losing, or was not winning any more than before that single casualty. The situation in Somalia was the same. The success of the operation was the same. There was no strategic reason to change the operation. None of the objective factors had been changed by that picture of an American helicopter pilot being dragged through the streets of Mogadishu. But because this intervention was based largely on the appeal to emotions, the idea that dictated events was not whether hungry people were being fed or warlords brought to heel, but whether western soldiers should be required to sacrifice their lives in order to help other people.

Once it became clear that interventions do not always earn the lasting gratitude of the very people that one is trying to save, popular sympathy can turn quickly to anger. In this case, the US intervention in Somalia was soon terminated. Its course had not been determined by how much the US was succeeding but by whether or not the TV pictures could sustain emotional sympathy for the Somalis.

## THE 'JUST WAR' CONCEPT

We have a situation today where governments are using the language of moral purity to justify international interventions. Doing the right thing and upholding human rights have replaced territory and treaties as the spur to action. Tony Blair spoke of Kosovo as the first truly humanitarian conflict in modern history.

But this emphasis on the 'Just War' has created a new situation. Today public opinion, and certainly the media and the multitude of NGOs, are focusing less on whether a conflict meets its goals but on how it is fought. The tactics are receiving more attention than the final score line.

*It is not enough to win.*
*One must win in the right way.*

The problem here is that technology is not perfect or necessarily moral. The actual execution of a conflict will never meet the same high standards of the just war that has become the conflict's chief rationale. The just war concept insists that there must be absolute proportionality of means. Not one bomb more or one day more of operations than are strictly necessary to achieve a clear, pre-announced objective.

Moreover, the just war insists that there should be an absolute improvement as the result of fighting which justifies the cost that has to be paid and that the situation should show an immediate improvement following action. It states further that there should be absolute discrimination between civilian and military targets so that only the 'bad guys' get hurt and the 'good guys' (or the innocent in the 'bad guys' community) are all spared; or that conflict itself should be only a last resort after every other conceivable means of help have been tried and failed.

But how can you prove that every other conceivable means have failed? There is always somebody who will argue that you should try the final, final visit to Belgrade to negotiate with Milosevic. In short, if international law runs too far ahead of human and technological possibilities, there will always be a danger of someone, somewhere accusing even the most reputable organisations, such as NATO, of war crimes and of failing to take all necessary precautions.

*Moral objectives are powerful mobilising factors but democracies are only willing to tolerate small costs. Public opinion demands the zero casualty war, in terms of the civilian population of the adversary of in terms of their own pilots.*

But, as there have been 100 armed conflicts since the end of the Cold War and as 80 of those have been internal conflicts, we are simply going to have to adapt to this modern situation in which basically we are fighting to uphold the rights of peoples rather than the rights of states. We are going to have to learn to better manage conflicts where popular support is based on emotions and on a view of the type of civilisation we want to live in.

In other words, we act because we have a picture of what we believe is right, and because we want others to enjoy the rights and dignity of our civilisation,

rather than because we have a clear idea of what we want to achieve in those countries where we are acting.

Strategic versus moral objectives

The key difficulty here is that there is a dichotomy between, on the one hand, somebody like Milosevic who is fighting for strategic objectives and western democracies that are fighting for moral objectives.

The objective is to come as close to zero as you possibly can. Success is judged as much according to proximity to that zero than according to whether you achieved your objective or not. If you go high above that zero, no matter how necessary to succeed in what you are doing, public support can collapse very quickly.

On the other hand, a dictator like Milosevic fighting for strategic objectives is willing to accept a high cost before giving in. He has no problem with his public opinion, at least, not one that he cannot control. This leaves him free to focus his attention and resources on influencing NATO's public opinion, safe in the knowledge that the same means of control prevent NATO from gaining access to his public opinion.

Milosevic is helped by the irony that when you intervene against a dictator even the most radical opposition in that country has a tendency to side with the government in the name of the 'union sacrée' or national solidarity. For example, the opposition leader Vuk Draskovic was not only in the government but, for a while at least, Milosevic's main media spokesman for the conflict.

Because the dictator is fighting for a strategic objective, to keep control of Kosovo, he is willing to absorb a great deal of damage. At the very least, it is a good bet for him to sustain some damage merely to test NATO's resolve. There is always hope that NATO's political solidarity will collapse before Yugoslavia's infrastructure. Dictators are able to make these brinkmanship calculations.

You have no certainly of being able to succeed with an air campaign in 78 hours, no matter how much you would like to. You have to use force for a long time. And this is the problem. The objective may be a limited one: Serb troops out; NATO troops in; refugees back. But what we discovered in Kosovo was that in order to achieve that extremely limited objective, we had to deploy an armed force normally reserved for a major international conflict. We started with 300 aircraft, of which only 50 strike aircraft, in the hope that a warning shot would be enough.

*In other words, military force cannot be nicely calibrated to strategic or humanitarian objectives. There is no discount in destruction because the objective is a morally superior one. You need a sledgehammer to crack a nut.*

Once Milosevic became ready to absorb high costs, we had to deploy five times as many aircraft and ultimately drop 23,600 bombs and missiles on Yugoslavia and attack a wider set of strategic objectives, including in urban areas such as Belgrade, in a campaign that lasted 78 days.

We had to begin also to prepare seriously a ground invasion option, although, thankfully, it did not have to be activated.

### A disproportion between means and end

As a result, there is in the public view and the media a disproportion between the means and the end. Military force does not work in small packages. You either use enough to win, or you don't use enough and you lose. It was only when NATO realised that it needed to use enough to win that we succeeded in the final analysis. Vis-à-vis the media, this became a major problem because although greater force made the air campaign much more effective and hastened the achievement of NATO's objectives, it also appeared to be inflicting lasting damage on Yugoslavia and victimising the civilian population.

It also increased the possibility and consequences of mistakes or 'collateral damage'. But using too little force at the beginning made NATO look ineffective. Many journalists, for example, declared from the outset that air power would never work. It was insufficient and too limited. Only a massive ground invasion would secure the objective. Unfortunately, from a public perspective, there is no happy medium here where you are using enough force to show concrete results while avoiding lasting damage to a country like Yugoslavia beyond the assets of the regime. It's either too much or too little.

### Coalitions in stead of nations

Apart from the issue of proportionality, the next problem is that all conflicts today are fought by coalitions. Nations do not go to war any longer, at least not alone. But we have not yet discovered a patriotism for international organisations. When the United Kingdom went to the Falklands in 1982, there were probably many British journalists who thought it strange to go so far for a territory that most people in Britain had not even realised was part of the United Kingdom, let alone knowing anything about. But it was the nation, it was the flag, the Union Jack, there was a patriotic feeling virtually nobody criticised. Some, of course, were more exuberant than others, particularly in the popular press, but there was a sort of a discipline that came from the fact that the nation was standing alone in a conflict situation.

### Nineteen public opinions

But, in a modern day coalition operation like in Sierra Leone, or in Bosnia, or Kosovo, or East Timor, there are sometimes thirty or fourty countries involved. In such a circumstance, it is easy for the media to blame the international organisation for everything that's going wrong without being accused of disloyalty

and not withstanding the fact that the international organisation is us and it only works if we take the decisions to resource it or if we are there to support it.

The key challenge with coalitions is that there is not simply one public opinion to look after, your own domestic public opinion, but, as in the case of NATO and Kosovo, nineteen public opinions. Another country's domestic problem rapidly becomes yours as well. Because, if public opinion in Greece had forced the government to drop out, we would have lacked access to air space and the use of the port of Thessaloniki. We could not have deployed troops in Macedonia nor could we have made the threat of a ground invasion credible to Milosevic, and that was one of the factors that made him give in at the end of the day.

Because of the NATO rule of consensus, one ally's defection would have stopped the operation. So public opinion in Greece was potentially more important to us than public opinion in Washington. That is why Tony Blair spent more time out of the UK preaching the message in Brussels or in Germany or in France or in Chicago, as he did inside the UK, because

> *(...) in a coalition, somebody else's public opinion problem becomes your public opinion problem, and fast.*

Sceptical media

We live in an age were the media are more sceptical about governments, particularly in conflicts. Nobody could be proud of the way in which journalists were briefed in Vietnam. We all remember the 'five o'clock follies' in Saigon: the absurd figures for the body count or the notion that those figures proved that the US was winning the Vietnam war. French journalists feel that they were grossly misled in Algeria in the sixties. After the Gulf War, after the Falklands, journalists believe they have ample reason to suspect that governments are not always telling them all of the facts.

This is somewhat of a pity because governments are doing a good job, much better than in the past, of giving honest, accurate information about conflicts, given the need to protect lives, operational secrecy and, as Clausewitz once said, the 'fog of war'. Even for the best people with the best technology it is sometimes difficult to know everything that's going on.

> *But still there is this sense that what is said during a conflict cannot be trusted, that everything that comes out after the conflict must automatically be true by contrast.*

There has been an example of this recently with *Newsweek*, which published a story which said that NATO lied in Kosovo because we did not say that only fourteen tanks had been destroyed by allied air forces. This proved that the military campaign was a failure. I beg to differ. Whether we hit fourteen Serb tanks or 140 tanks is irrelevant. The military campaign was a success and fulfilled unconditionally the three objectives that we set for it.

But, how does *Newsweek* know that there were only fourteen tanks destroyed? Did it have proof? No. It reports this because it believes that it has learned of a secret Pentagon report that says that we only found fourteen Serb tanks after KFOR's entry into Kosovo. But does the fact that we may have found only fourteen tanks mean constitute absolute proof that only fourteen tanks were destroyed? Not at all. There were 78 days of an air campaign. The Serbs had tank transporters. At night, or on cloudy days, they could easily take those tanks out, back to Serbia for repair. Serbs repair their equipment, like every other army. We never claimed, by the way, that we had destroyed 93 tanks; we claimed that we had hit 93 tanks, many of which are probably operational today.

Regrettably *Newsweek* disregards the fact that we conducted a two-month investigation in which we looked at all of the aircraft camera footage. After seeing secondary explosions, where clearly a fuel tank had been hit because it creates a major explosion, in contrast to what happens if you hit a decoy, we concluded, based on four or five different but concording sources of information, that we hit 93 tanks. In doing so, we revised downwards our initial estimate of 120 tanks. We ourselves admitted after the conflict in September, having done an investigation, that we had not hit as many as we had hoped.

But, because a magazine publishes that story, it immediately goes into every single newspaper and makes headline news because it's something that comes out *after* the conflict. Therefore, it must be more accurate than what came out during the conflict. Writing a column based on the *Newsweek* story, but without bothering to check it for himself, the American journalist William Pfaff claims that because we got that figure wrong, then we must have got everything else wrong about the Kosovo conflict.

### Uncertainty

The fact is that there is a difference between deliberate deception and uncertainty.

It doesn't mean that you really know the figure but that you're being unkind to journalists by not revealing it.

We will probably never know how many tanks were effectively hit or destroyed by NATO. We have done a study, based on a sound methodology which says that our best estimate is 93 and we will stick by that.

But there is a tendency to believe everything that is said during the crisis has to somehow be corrected afterwards, even if manifestly the information which corrects the original information doesn't necessarily produce more truth. If anything, it produces less truth and certainly more confusion. Some journalists also find it easier to repeat what their colleagues are reporting than to go in search of their own stories and undertake original research of their own.

Sources of information

The next problem that we face today is that governments no longer have a monopoly over information. That is probably a good thing. The 'man in the ministry' is no longer the man who keeps the facts all to himself. We have witnessed of late a proliferation of other information gathering sources. There has been the enormous growth in journalists and print and audio-visual media, particularly following the liberation of the airwaves, and the enormous reduction in the costs of research, printing and distribution.

*Because you are not certain about something doesn't mean that you are lying. (...) The fact is that we will never know how many people were killed in Kosovo.*

There are hundreds more journalists in the world today than just twenty years ago. It's much cheaper and legally easier today to set up a media organisation. We have the Internet, but also modern news-gathering technology, satellite phones, real-time transmissions and so on. We have seen a fantastic growth in non-governmental organisations. There are now over 50,000 major multinational NGOs in the world, compared with only 5,000 in 1960. The United States alone has 365,000 NGOs, all of which have staff, resources and technical means to gather information.

*The issue here is that the production of information per se doesn't mean the production of more truth, but rather of more opinion.*

It simply means that more facts, or pseudo-facts are constantly being churned out which governments and international organisations have to investigate. A spokesman today spends as much time analysing and correcting false information than actually putting out his or her own information and view points.

*The problem for the modern media is the increase in rumour over real information.*

For instance, in the United States, an individual named Matt Drudge has set up his own Internet newsletter. It first revealed the Monica Lewinsky scandal. However, virtually all of his other allegations have been found to be baseless. Yet getting the story right just once vastly increased his credibility with the media, who then felt obliged to report everything else he said.

Report the rumour!

The problem is that if television reports one story about a presidential affair, other networks have a dilemma. It's a rumour. They have no reason to believe that it is true. But it could be true. Any rumour could be true, even if the probability is low. And if they don't report it and another network reports it and

later on it turns out to be true, they would have given a scoop to the competition. So what's the best insurance policy? Report the rumour. If it turns out to be wrong, who cares for others are also guilty of the reporting error?

At the same time the news cycle moves on, another day, another story. There are no legal implications, no fall-out, no responsibility. Television, as a medium, has no past and no future. It is always the eternal present, what BBC's Nik Gowing has called 'the tyranny of real time', with no causality, no connection to what came before or what goes next. So everything is immediately important and a few moments later completely unimportant, contrary to our experience of real life.

During the Yugoslav air campaign, Belgrade's news agency Tanjug would regularly report that it had shot down six NATO aircraft, and most networks would run with that immediately. It was sufficient that Tanjug should report it. And then the onus was on the NATO spokesman to spend hours waiting for the pilots to return, making sure that everybody had been interviewed about the operations, before being able to deny these reports.

This is going to become an increasingly difficult problem of crisis management in future. The longer you take to deny a story, the smaller the denial is. You need a microscope to find it when it eventually appears on the back page of the *Los Angeles Times* or the *New York Times* or whatever, several days later. The Yugoslavs, knowing that, used their Internet site to actually proliferate stories of bad information and all kinds of allegations which western journalists would then pick up and play with in their reporting.

### ASYMMETRICAL WARFARE

One of the features of modern conflicts is asymmetrical warfare, which means that adversaries cannot beat NATO cruise missile for cruise missile. They can't compete with us tank for tank. We had a massive superiority in the military field. Such a margin of technological superiority is essential because it enables you to win at an acceptable cost with minimal 'collateral damage' and to protect your pilots in the process. But it's a public relations deficit, because it enables the adversary to portray himself as the victim. Milosevic wanted to be seen as defenceless in the face of brute aggression by the Goliath of NATO. He wanted the cure to become the story which is criticised and not the original disease, such as his own ethnic cleansing in Kosovo, which was the original incentive for NATO action.

> *The press kept us tied up for hours with the simple checking and rebuttal of false information. Time that I could not spend getting the real information and trying to make sure that it, and not rumour or false information, was dominating the headlines.*

It's like these stories where the techniques that the police use to catch criminals become more the focus of public attention than the original crimes of the criminals themselves.

In fact, I need journalists in my profession. I don't just need them to help me get my story across, but I need them to tell me what's happening.

*He who controles the ground, controls the pictures, and this was the major problem that we had. We had nobody on the ground.*

In Bosnia there were 3000 journalists on the ground throughout the NATO air campaign of 1995 which led to Dayton. I was in touch with them every single day. I was giving them information, they were giving me information. They were almost like a police force that could go to the scene of a car crash within ten minutes and objectively establish the facts (or at least ask the probing questions where the facts were not clear). For me, it was extremely valuable because they were faster than NATO soldiers or NATO satellites. Certainly faster than our intelligence community.

## MISTAKES?

When I hear that you can't beat CNN, I agree. We were at a disadvantage in Kosovo because Milosevic made sure that there were no journalists there except for a few that could be relied upon to portray the situation as near normal. There were a few true independents but they were in hiding and couldn't operate freely. There was consequently no police force on the ground to go to Djakovica after the tractor convoy bombing on 14 April and tell me immediately what had happened. There were only Milosevic's soldiers and Milosevic, controlling the ground, controlled the pictures. He gathered together groups of western journalists in Belgrade, bussed them down to Kosovo. The windows were blacked out. They arrived in Kosovo and were allowed to film the tractor incident but nothing else. How I have wished that western TV crews would only agree to participate in such bus tours if they can film whatever they want to and not only those scenes as directed by the Serb police. Minutes later the harrowing images were on TV all over the world. We lost 20 percentage points of public support in Germany alone, which it took weeks of hard effort to make up again. There was a sense that NATO was killing the very people that we were trying to save. What was incredible in all of this is that the only time Milosevic seemed to care about the human rights of the Kosovar Albanians was when he could exploit their deaths for propaganda purposes as if NATO alone were responsible for their suffering.

The problem with something like Djakovica is that it was not a manipulation. It actually happened, and therefore NATO could not deny it. But there was an obvious danger for NATO's public support if the only pictures that western TV's were able to obtain – and broadcast – were those of NATO's errors and not

those of Milosevic's crimes. Not only did this present a confusing moral picture but conveyed the impression of a moral equivalence between the Alliance and the Serbs – as if the crimes of the latter were somehow less serious because they had come in response to a NATO 'aggression'. But if TV shows the truth, it is not the entire truth. It's like a jigsaw puzzle in which truth consists of 1,000 pieces and you cannot know all of the truth before you have at least fifty per cent of those pieces on the table. But the press, by concentrating on that one NATO accident, made it look as if the only thing that was going on was NATO killing innocent civilians.

### A battle between pictures and words

Before NATO acted there was no shortage of TV pictures of the situation in Kosovo but then the air campaign itself became the main story; and any military campaign removed from the context in which it is taking place will seem heavy-handed and destructive. Milosevic was deliberately expelling many people, both before and after the Djakovica convoy incident.

> *A battle between pictures and words is like a battle of science and religion. My words were perhaps more descriptive of the overall situation than Milosovic's picture, but who did the public find it easier to believe?*

NATO needed to counter with its side of the story: burning houses, deportations, mass graves and then ask people to choose who's right and who's wrong based on presentation of a greater reality. We were not able to do so, because we had nobody on the ground to provide those pictures and therefore we could not create news out of what we were saying.

> *We had no pictures to show of that reality and where there are no pictures, there is no news.*

Whereas pictures have the scientific ring of proof about them, words could be dismissed as speculation, rumour, the exaggerations of a hard-pressed NATO spokesman. In future NATO will have to devote far more of its military resources, such as satellites and drones, not simply to look for destroyed tanks, as necessary as that may be, but to gather evidence on what is going on on the ground. This may impose some difficult choices because sometimes it is unwise to let know what we know. If you produce too many pictures of a mass grave, Milosevic can send a bulldozer to the site like the Bosnian Serbs used in Srebrenica to try to destroy the evidence so that the Hague War Crimes Tribunal would have no proof and therefore no possibility of indictments for war crimes.

Sometimes pictures have to be kept secret because they have a greater usefulness. Other times it was simply a problem of declassification, but there's no doubt:

> *you can only fight pictures with pictures.*

(No) access to the media

A dictator like Milosevic wasn't fighting NATO on its own terms, except with some erratic anti-aircraft fire. We were fighting him with weapons and he was fighting us back with pictures. We had no access to his public opinion. This was not a level playing field. Because of the western media's obsession with fairness, Milosevic had totally free access to our media. Virtually every time I gave an interview, the BBC or Sky would insist that I be together with a Yugoslav spokesman. Nothing else would be fair or balanced. The media believe that it's only in the contradiction of two arguments that the truth is going to emerge, even if one is patently wrong and propagandistic. Does something called truth really emerge in the middle? Is the public really enlightened about an issue by being exposed to contradictory arguments? Is balance – as a rigid notion – the best guarantor of objectivity? But that is a reality that we have to deal with because the media will not change its approach and I on occasion have used the argument of balance to obtain media access when I believed opponents were receiving unfair air time. But we have to work harder in future conflicts to get access to our adversary's media. In other words, if Milosevic is playing asymmetrical warfare against us, why can't we play asymmetrical warfare back against him, by also trying to influence his population, against what he is doing?

I did appear on Serb TV many times, but as a hideous caricature of my real self. We tried the Internet to reach Serb opinion, because the Internet is meant to be the free media. The Yugoslavs have many Internet connections, but Milosevic recognised this and organised a systematic ping bombardment of our server that went on for ten days and totally incapacitated it with a virus, a sort of a Love-Bug from Belgrade. It took us a long time and several thousand dollars before we could fix this problem and as far as I'm aware it's the first instance of cyber-warfare.

The technology is undoubtedly there to do this, for example, in morphing western TV pictures onto local TV and gaining access to foreign airwaves.

*In future we have to think more imaginatively about setting up our own radio stations, seeing how we can use technology to beam our pictures onto the television of our opponent.*

I'm not talking about a NATO propaganda TV. I don't think that that would be particularly effective. What I'm talking about is helping recognisably objective western media, for instance the BBC, or ZDF or *Deutsche Welle* to get access to Yugoslavia. That of course has to be one of our key priorities next time round. Neighbouring countries could be enlisted to set up transmitters (as Hungary is now doing to help the independent Serb media shut down by Milosevic) or we can make better use of nearby Montenegro. The Serb language output on other international radio stations can be increased. In order to limit the pernicious

influence of state-controlled media preaching violence, such as Serb TV, international satellite authorities, such as Eutelsat, can be asked to disconnect channels that refuse to follow standards of fair journalism.

### Revisionism

A further challenge is revisionism. Controversy does not stop in the media the day that the air campaign actually ends. If anything, it increases afterwards. One of the problems is that because so little is actually known during the conflict itself and because you cannot give a complete view of reality at the time, there is a view that the reality you've given is wrong and has to be substituted by a totally different reality once the conflict is over.

It reminds me of the phrase by Jean-Paul Sartre that life is lived forwards, but understood backwards. Admittedly, there's some truth in this. After every conflict a great deal of information comes out, and, for obvious reasons: access to the territory, investigations, research, interviews with people that one was unaware of at the time etc. This can be positive to the extent that we better understand that what we have seen on TV is not the real story. Indeed, if you watched television during the NATO air campaign, you will have seen the history of a failure. You would have seen NATO's mistakes, the infamous 'collateral damage'. You would have seen Milosevic responding by evicting thousands of refugees, creating in many a mind the impression that NATO bore the main responsibility for turning a humanitarian problem into a humanitarian catastrophe of biblical proportions. You would have seen the air campaign lasting 78 days, the length itself almost a confession of desperation. You would have seen innumerable talk-shows with talking heads, for instance retired generals and admirals, recommending an entirely different course of action but claiming credibility from their past expertise.

The only person I know who had the courage to say *mea culpa* was John Keegan, a British military writer for the *Daily Telegraph*, who publicly acknowledged that he had been wrong in claiming that air power alone would not win a conflict. Most people watching TV would have had the impression that the air campaign was going wrong and NATO was failing. The round the clock coverage and hours of reporting failed to convey the most elementary fact: that NATO was in reality succeeding, that images of failure hid a more profound reality of alliance solidarity and resolve. TV failed to predict the final outcome – the public was thus misled.

### Keep the show going...

Television has a lot of space to fill up, sometimes. Without much actually happening. Have you every watched BBC TV on a rainy day in the summer when it's covering a cricket match? And the BBC have arranged to be at Lords or the Oval for the day, but there's no play. And so you watch veteran commentators whose job it is to just talk. In order to keep the show going, praying that at any minute

the rain will stop, the sun will come out and the players will come back on the pitch and therefore allow TV to show the action rather than the commentary. But if there is no action to supply the news, their commentary and speculation become TV's substitutes.

At the beginning of the conflict I suddenly saw television bureau chiefs from Bangkok, Sydney, Tokyo and New York turning up at NATO Headquarters. In other words, many TV channels decided that for 78 days nothing in the world would happen. History was stopping everywhere else in the world. There would only be one story and that story would be covered 24 hours a day. The Kosovo air campaign was important, but in my view, it did not merit 24 hour coverage. It wasn't *that* important. But how many people can remember what else happened in the world during those 78 days? None else seemed to exist because it wasn't on TV.

### Virtual versus the real war

Because what you saw was, Milosevic not giving in, NATO not winning, NATO making mistakes, the innocent dying because of the 'collateral damage', the refugees pouring over the frontier. And of course, this is very difficult to understand. How is it that the solution is worse than the problem? NATO intervenes to stop ethnic cleansing and what do we get? More ethnic cleansing!

*There were consequently two conflicts: the virtual war that we lost, and the real war that we in fact won.*

The problem here is that any conflict is based on the assumption that the situation has to get worse before it can get better. You use violence to stop violence and the temporary result is more violence. But that, like sometimes, a painful medical operation, is the only way that you can get at the real problem and therefore get to the real cure. So the initial result of conflict is, what a mess! And it was very easy, even for people who supported NATO, to watch CNN and say, 'Oh my God! This is going terribly wrong. I didn't think this was what was going to happen. This is becoming an absolute mess. Stop!'

But we didn't fail, we won.

*Why did we win? We won because of all of the things that TV did not show.*

We won because of our determination, we won because of Milosevic being less determined. We won because we had secret negotiations with the Russians. We won because we had a secret option on ground troops. None of that appeared on television.

Am I blaming television? No. TV can't show things that it can't film. But the tip of the iceberg which is filmable is not the reality of the iceberg. It's what is below the surface that determines the iceberg, it's shape, it's direction, it's ultimate survival. If you're a historian today, you would probably say that most of

what television showed was secondary. It was certainly dramatic according to the old adage, 'if it bleeds, it leads.' The Djakovica tractor convoy incident was undoubtedly a setback and a tragedy. But, it didn't stop Milosevic, it didn't stop NATO, it didn't stop the Albanians, it did not affect the outcome of the war. It was a neutral fact, highly dramatic, highly visual, but not a shaping factor except unless NATO governments had allowed themselves to be swayed by it to call a halt to the air campaign. The bombing of the Chinese embassy was again, highly visual. It was news because it was so unexpected.

> *I complained to one TV producer: 'Look, you have been showing this Chinese embassy bombing for five days, every single hour on your channel. And during this period Milosovic has expelled 200,000 refugees'. His reply was: 'We did refugees last week'.*

It's important, but because it's an ongoing process, it's not news.

More often, what is news, is not always what is important. It's like a journey. You may take your car up into the mountains one weekend and then you turn round and go back. You take the same road, you do the same number of kilometres, you look at the same scenery, but going back it is a totally different journey. Looking back we see the same things but in a different order and with a different perspective.

So there is a good side to looking back. But the problem with revisionism is that it starts on the basis that because everything that was originally said has to be wrong, everything that comes out later has to be right. But one uncertainty is no better than another uncertainty. For example, revisionists have said that because only ±2500 bodies have been retrieved from mass graves in Kosovo, the figure of 10,000 that many Western leaders gave must be wrong. Thus NATO must have exaggerated the deaths to justify its intervention. But as long as the digging continues and more bodies are found, the figure of ± 2500 will change even if 10,000 is not reached. There are also over 5000 persons still missing who are not believed to be in prison in Serbia. Moreover, does an intervention require a proven death toll in excess of 10,000 to be justified? Isn't a gross violation of human rights justification enough?

### The costs of action

In any case, the important thing is to save those that would otherwise be killed were no intervention to take place. That is certainly what NATO has done in Kosovo. But the media focus only on the costs of action and action always has costs. The same commentators, who usually push for military action when it is a conveniently abstract notion, rarely ask what would be the situation if NATO failed to act; or whether an imperfect air campaign is not better than no air campaign at all. How many refugees would we have in Albania and Macedonia today, how many thousands of people would have died in Kosovo if NATO had not acted? How much would the region have been de-stabilised?

A novel experience

If this is the media environment constraining western military actions, how is NATO to respond? One of the ironies is that the Alliance spent fifty years rehearsing to deter wars. We had almost no experience in how to fight them. Therefore, even though we were a military organisation.

*(...) Kosovo was a novel experience, like when you read a manual about how to do something, but then actually do it for the first time. One of the key lessons is that we have to be better at finding out information.*

If you don't know about an atrocity, the media can accept a degree of uncertainty because NATO was obviously not involved. But the media, rightly, expect you to explain your own actions.

One of the problems that we had, particularly with the Djakovica tractor convoy incident, is that it took us five days to clearly establish what had gone on. And we made the worst mistake of giving information before we knew the actual facts. It's always tempting with the media putting you under pressure to say something, just to give the journalists something to write about. It is also easy to believe that because your organisation is acting for the best of motives, you cannot be responsible for something so bad as hitting civilian tractors. Once you give out contradictory stories, you look as if you've got something to hide, or there's some sort of cover-up going on.

*The worst thing you can do is either break your promise to supply information, or let the facts come out little by little. Either you say nothing or you say everything.*

So what you have to do is impose discipline on all of your spokesmen. You can't be silent, that's worse than anything else. But it's important to compose a line with no speculation incorporating what you know. And you can say, 'when we know more, we will tell you'.

Having made the promise, however, to tell the truth, you must tell the truth. Transparency has to apply hundred percent. If you are not willing to confess your errors, you will never be believed when you claim successes later on.

I promised the journalists during the Djakovica tractor incident that we would present the facts. The suppression of information is precisely the way to keep the story going.

There's no intermediate ground. I managed, fortunately, to get this message across within the Alliance. As a result, an airforce squadron spent the weekend looking at video tapes of the Djakovic tractor convoy incident to explain what had happened. At the time this was more important to NATO's success than flying missions.

*An attitude of win first and investigate and explain afterwards is unsustainable.*

I regret that it took a major public relations disaster for us to learned that lesson, but at least we learnt that lesson before it was too late. Once we provided a full explanation of the Djakovica convoy incident, I was asked comparatively few questions about it. On one of the last days of the air campaign, a NATO bomb landed very close to an apartment block in a town on the border with Montenegro. By that time, our information system was working very well. I had somebody at every military headquarters in the chain of command to collect the information fast and to move it up to NATO HQ in real time. As a result, I was able to begin my morning briefings by volunteering all the relevant information about this incident, including the aircraft involved and the size of the bombs, before the journalists were even aware that it had happened. In doing so, we prevented the media handling of the incident rather than the incident itself from once again becoming the story.

### Truth is a jigsaw puzzle

Obtaining information is all the more difficult when you are no longer a direct observer of or participant in events. The essential action was at NATO headquarters until March 24-th. At that time the emphasis was on diplomacy. I could come out of a NATO meeting and say to a group of journalists, 'look, I was there and this is what happened' and as I was a direct observer. And then on March 24-th, the action moved from Brussels to Kosovo. I was not in the planes, or on the ground. Decisions are made also as much in capitals as at NATO HQ. The spokesman becomes a journalist dependent on his sources to supply him with the essential daily facts.

Truth is a jigsaw puzzle. There are moments when you don't have all of the pieces of the jigsaw puzzle, but you could say, 'Aha, it's a Mercedes, it's blue, there's a beautiful girl sitting on top of it and it's outside a chateau with a blue sky'. I don't have all the details, but I have enough to know that that is the picture. But if you go to a briefing with so many holes in your jigsaw puzzle that you don't even know that it's a Mercedes or you don't know the colour of the sky, then you're in trouble.

One of the things that spokesmen in conflicts certainly have to do is improve their ability to know what is going on. But it will always be a matter of judgment to determine what is true from what is false. A spokesman sometimes has to use his gut reaction. One example: I was under mounting pressure from the media to show that we were being effective against Serb tanks. One day, I saw some intelligence reports that we had attacked a Yugoslav army brigade exposed on Mount Plastrik and destroyed 30/40 tanks. Initially it was heartening news. Finally, I could say to the journalists that we were being effective. Because it is important to remember that in conflicts, effectiveness impresses the media far more than moralising rhetoric. I phoned about 50 people, I looked through all of the intelligence, I wrote a detailed script. At five minutes to three, I tore it up. I had plenty of information, but I didn't believe it. I didn't have the feeling that it was right or added up particularly in view of NATO's pre-

vious difficulty in hitting large numbers of Serb tanks. I'm glad I didn't give that story, because after the war KFOR entered Kosovo and went to Mount Plastrik, and did not find any damaged tanks. So, one has to exercise one's best judgement as to what is true or not, and err on the side of caution. If unconfirmed information is nonetheless given, it should always be sourced (e.g. 'refugees have reported that...').

Don't overplay your success

As far as pictures are concerned, NATO should be wary of showing videos of gun camera footage again during its news conferences. Because what, sometimes, is your biggest success story can also be your Achilles Heel. During the Kosovo conflict, like the Gulf War, video pictures of bombs travelling down laser beams and hitting the target, with incredible accuracy, gave the impression of a military well in control.

But at the same time, these videos create the impression that this is not real, a computer game, virtual war. But such images only show a fragment of reality that continues. Because, there could be a person behind that building, on a bicycle, who's going to get killed, and therefore it will be collateral damage. But the video stops, because the camera is blown up on impact, so you don't see what happens next. This creates in the public mind the impression of perfectionism by NATO. Then suddenly, along comes the Djakovica tractor convoy incident: real children, real blood, real disaster, and people think, 'Oh my God! What a shock, it's a real war, we've been lied to, we've been deceived'. So, no, let us not try to create an image that we cannot substantiate with reality. It's better to actually declare your faults at the beginning and therefore not disappoint anybody than try to overplay your success, because the mood then, of disillusionment, of shock, will be all the greater when mistakes occur, as they invariably do.

Education of the public

Finally, the key issue is education. Wars do not come out of nowhere. But public opinion is only aware of your involvement in a crisis the day you start bombing. In other words, public opinion sees this crisis only in its most extreme manifestation, at the final point, whereas the crisis may have been going on for years. In the case of Kosovo, there was one year of diplomacy with negotiations in Rambouillet and Paris. But the public sees none of the good things that you were doing as reasonable human beings to stop the war, but only the 78 days of controversial things that you do to finally achieve your diplomatic objective through the use of force.

This absence of context fosters the belief that, because you are using extreme means, you must be the moral equivalent of your adversary. But, democracies do not become like their adversaries just because they use occasionally extreme methods like force. They still remain democracies and still very different. Therefore, it's important to educate your public into all of those complicated realities of what you're doing and why you're doing it.

TV with its obsession with the immediate drama of the moment doesn't have time for context or background. It focuses on 'what' but rarely on 'how' or 'why'. If you show Djakovica, it is of course terrible, but if you explain why NATO pilots were flying over Yugoslavia in the first place at three o'clock in the afternoon, what had gone before, what would happen if you weren't acting, what is going to come afterwards, then it's all very different. Because that is the one thing that your adversary is not doing. He in fact is doing the opposite. Whereas success for NATO lies in creating the broadest possible grasp of context linking to the present or the past history of the conflict and prospects for a future settlement, Milosevic's tactic is exactly the opposite. It's to make an absolute of secondary incidents and convey that they are the only important reality, i.e. NATO is killing innocent civilians. So you have to educate and not only inform.

### Understanding the context

It would be ideal to begin the education before the air campaign. That, of course, is not realistic, because force is not inevitable until the moment it is used. During my briefings I tried hard to do this. I had a team of assistants every day. I asked them to look into Milosevic's record. I wanted to know how much money he's spending on his special police and to know how much ethnic cleansing there was going on in Kosovo before NATO started bombing. I wanted to know about the circumstances in which Milosevic took away the autonomy of the Albanians ten years ago. It is essential to factor these things in, because it's only if people understand the context that they will excuse you for your mistakes.

> *Ultimately, media campaigns do not win conflicts. Diplomats, politicians and pilots do that.*

But a bad media campaign will and can lose you a conflict. Therefore, there is nothing to be ashamed about at being organised. PR is often a dirty word when applied to conflicts. But the fact is that conflicts represent an extreme activity and anything which is extreme creates extra-dimensional public opposition.

All kinds of people will oppose you in your own society, not only your adversary. Indeed, it is very difficult to know in advance of a conflict who your supporters and opponents are going to be. Conflicts produce strange alliances of people and no few surprises. There is nothing wrong with advertising, providing it's truthful and it doesn't lie or mislead about the product that you're providing. But if you do not organise a media campaign properly, even though you may have the finest moral cause in the world, you are never going to be able to deal with that opposition effectively until such time as you are able to prove you were right. But that can take years as critics will not claim NATO's air campaign was justified one year ago until NATO forces are able to leave Kosovo as a democratic, multi-ethnic, prosperous society.

The media are very good at constantly moving the goalposts for judging success – from the return of refugees one minute to the promotion of inter-ethnic reconciliation the next. It is much easier to achieve physical goals, like the return of refugees, than moral or spiritual ones, like ethnic harmony. In conclusion, military victory is in itself not enough to carry conviction. Without a well-organised media campaign, it is all too easy to lose the peace; and with it the definitive verdict of history.

# *Media: een commandantenzaak?*

*A.T. Vermeij – luitenant-kolonel der fuseliers**

## INLEIDING

In dit artikel staan drie kernbegrippen centraal: 'operationele inzet', 'commandant' en 'media'. Ik baseer mij op persoonlijke *lessons learned* in een bepaalde operatie in een bepaalde tijd. U vindt in dit artikel derhalve geen wetenschappelijke analyse van mediaoperaties en de rol van de commandant. Ik begin met een stelling over de rol van de media; daarna schilder ik kort het bataljonsoptreden in Bosnië om vervolgens vanuit dat referentiekader in te gaan op het thema de commandant en de media. Tot slot ga ik in op de geleerde lessen vanuit de optiek van de commandant.

## DE ROL VAN DE MEDIA

Tijdens mijn uitzending naar Libanon in het kader van UNIFIL (1982) was de rol van de media ten opzichte van ons militair optreden zeer beperkt en overzichtelijk georganiseerd. Sinds de prominente rol van CNN en andere media in de Golfoorlog (1991) is de invloed van de media explosief toegenomen. Dit kwam de afgelopen jaren voor de Nederlandse krijgsmacht vooral tot uiting bij onze deelname aan vredesoperaties in Bosnië en Kosovo.

Journalisten staan steeds vaker vooraan bij conflicten en nemen steeds grotere risico's om het (oorlogs)nieuws *live* over de wereld te kunnen verspreiden. In Bosnië zijn inmiddels meer journalisten omgekomen dan VN- of NAVO-militairen. Door hun (bijna) *real time* verstrekken van informatie en de kracht van het (televisie)beeld hebben de media een grote invloed gekregen op de samenleving in het algemeen, en op de politiek in het bijzonder. Dit legt vervolgens een druk op de krijgsmacht en vooral op de uitgezonden eenheden; in concreto druk op de besluitvorming en de uitvoering van operaties. Nog concreter, dit legt druk op het handelen van bataljonscommandanten en andere commandanten op vele niveaus.

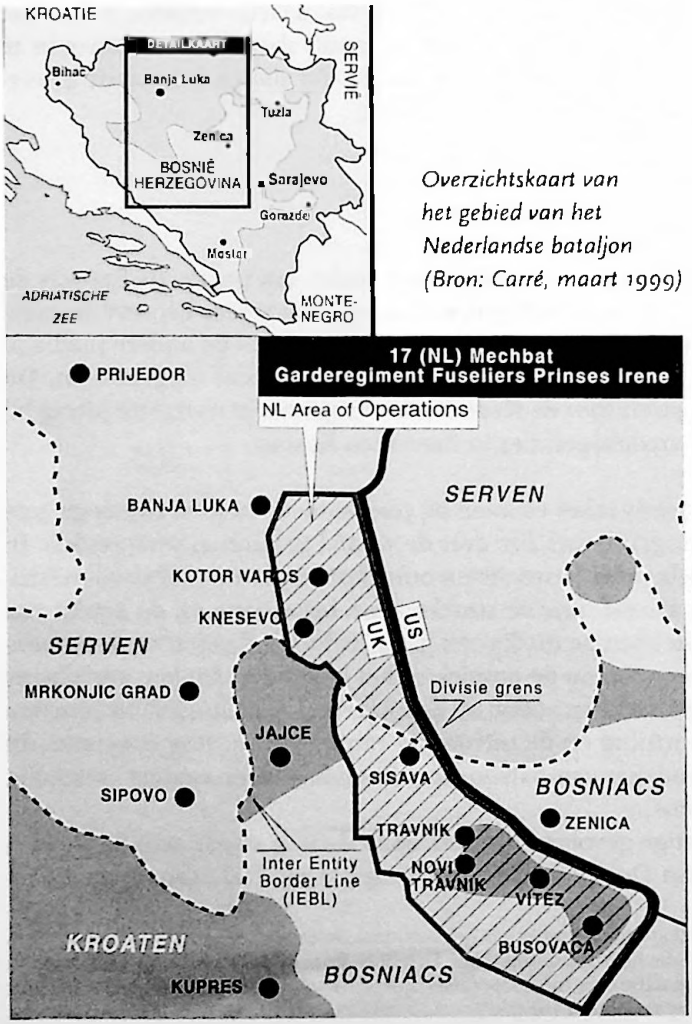
Dat alles kan ernstige gevolgen hebben, zoals de nog steeds actuele nasleep van de uitzending van *Dutchbat-3* in 1995. De grote aandacht van de media tij-

* De auteur is hoofd Vakgroep Operaties op het Instituut Defensie Leergangen. Hij was commandant van 17 (NL) Mechbat Garderegiment Fuseliers Prinses Irene (SFOR-5). Dit artikel is gebaseerd op zijn presentatie over mediaoperaties tijdens het symposium van de sectie Lessons Learned van de KL op 25 november 1999.

dens uitzendingen biedt echter ook kansen op positieve publiciteit, zowel voor de directe taakuitvoering als voor de krijgsmacht als geheel. De commandant kan en mag zich daarbij niet aan zijn eigen verantwoordelijkheid onttrekken. De omgang met de media is een commandantenzaak.

## BOSNIË

In centraal-Bosnië is nu sinds vier jaar een Nederlands bataljon aanwezig: eerst als deel van de *Implementation Force* (IFOR) van de vredesakkoorden van Dayton en momenteel als deel van de *Stabilisation Force* (SFOR). De opdracht van het bataljon luidt: 'Het garanderen van de rust en de vrede in het gebied




*Overzichtskaart van het gebied van het Nederlandse bataljon (Bron: Carré, maart 1999)*

van verantwoordelijkheid' en 'Het assisteren bij de (civiele) wederopbouw van Bosnië'. Daarnaast kregen wij de opdracht van onze divisiecommandant, *major general* Watt (UK), ook het vergaren van inlichtingen als deel van onze missie te beschouwen.

### Gebied van verantwoordelijkheid

De Nederlandse *Area of Responsability* (AOR) omvat circa 3000 vierkante kilometer; van noord naar zuid circa 95 kilometer en van oost naar west ruim 30 kilometer; dat is bijna de oppervlakte van de provincie Noord-Holland. Het noordelijk deel – Republika Srpska (RS) – is erg ruig; het lijkt op een combinatie van de Franse Alpen en de Ardeche, maar dan gedurende de (lange) winter, met sneeuw, ruige, snel stromende riviertjes, steile rotswanden en afgronden, en mooie dennen- en sparrenbossen. Het zuidelijk deel – de Moslim-Kroatische Federatie (MKF) – is wat glooiender, minder mooi en ruig en wat intensiever bebouwd.

In het Nederlandse gebied van verantwoordelijkheid wonen momenteel ruim 200.000 mensen; in de RS vooral Bosnische Serven en in de MKF vooral 'Bosniacs'(Bosnische moslims) en Bosnische Kroaten. Van de beroepsbevolking is, variërend per gemeente, doorgaans circa de helft werkloos.

Het gebied omvat zeven gemeenten, variërend qua inwoneraantal van circa 20.000 tot 60.000. Tussen de RS en de MKF ligt de Inter Entity Border Line (IEBL); net ten zuiden daarvan ligt op het Vlasic-gebergte Sisava, waar het bataljonshoofdkwartier is gevestigd (op 1250 meter hoogte).

In het Nederlandse gebied liggen twee *hot spots* waar in de oorlog veel is gebeurd en waar inmiddels weer aanzienlijke aantallen minderheden van de andere entiteiten zijn teruggekeerd of aan het terugkeren zijn. De eerste is de Vitez-pocket, de grootste *hot spot* van de gehele *Multinational Division South-West* (MND SW); deze omvat delen van de gemeenten Travnik, Vitez, Novi Travnik en Busovaca. De tweede *hot spot* is Kotor Varos, waar veel 'Bosniacs' in Servisch gedomineerd gebied zijn teruggekeerd of nog willen terugkeren.

### Het garanderen van de rust en de vrede

Dit eerste deel van de opdracht is een typisch militaire taak. Deze taak vergt voldoende middelen om de voormalig strijdende partijen onder controle te houden. In het Nederlandse gebied hebben we het dan over circa 2500 parate militairen (Bosnische Serven, Kroaten en Bosnische moslims) en bijna 30.000 reservisten, van wie de wapens zijn opgeslagen in zogenaamde *sites*. Mobilisatie van genoemde reservisten kost overigens slechts enkele uren tot maximaal enkele dagen.

Door middel van het begeleiden van verplaatsingen en oefeningen, het uitvoeren van patrouilles, inspecties en controles van het opgeslagen materieel en verplicht overleg van alle partijen onder leiding van SFOR, zijn de voormalig


*Inzet van de Leopard II (Bron: Mediagroep SFOR-5)*

strijdende partijen onder controle. Hierbij hanteerden wij als stelregel voor de uitvoering: *zero tolerance*. Dit betekende voor de uitvoerder op de werkvloer, de sergeant, korporaal of fuselier, dat de militaire eenheid die zij moesten controleren, precies volgens de regels moest handelen. Bijvoorbeeld, bij een inspectie van een *site* is iets goed of fout: er moeten bijvoorbeeld vijftien mortieren, tien Saggers en tweeduizend geweren aanwezig zijn; een geweer meer of minder is fout en levert een strafmaatregel op. Voor de uitvoerder ter plaatse schept dat de noodzakelijke duidelijkheid.

Om de voormalig strijdende partijen onder controle te houden, beschikte het bataljon over zwaar materieel, zoals Leopard-2-tanks, pantservoertuigen YPR-765 met kanon of antitankraketten en zware mortieren. Deze zware middelen zijn vooral preventief aanwezig en mede hierdoor haalt geen van de partijen het in zijn hoofd om weer naar de wapens te grijpen. De lokale bevolking en zelfs de leiders van de diverse partijen geven gevraagd en ongevraagd aan dat indien SFOR zou vertrekken, het conflict op korte termijn weer zou oplaaien.

Teneinde deze taak gedurende de gehele uitzending goed te kunnen blijven uitvoeren, werkten wij ook in het uitzendgebied een oefenprogramma af om getraind te blijven; uiteraard voor zover de veiligheidssituatie en de vereiste operationele inzet een oefenprogramma toelieten.

**Het assisteren bij de (civiele) wederopbouw van Bosnië**

Dit tweede deel van de opdracht lijkt niet bepaald een taak voor een militaire eenheid. Het Dayton-vredesakkoord is echter gebouwd op acht pijlers; de eer-


*Met de* YPR *op patrouille (Bron: Mediagroep* SFOR-5*)*

ste omvat de hiervoor genoemde militaire taak, het garanderen van de veilige omgeving. De overige zeven pijlers omvatten de terugkeer van vluchtelingen; de wederopbouw van infrastructuur en economie; het herstellen van bestuurlijke organisaties en de rechtsstaat; de opbouw van een professioneel politieapparaat; de verkiezing van bestuursorganen; het ruimen van mijnen, en de begeleiding van de opbouw van een evenwichtige en professionele krijgsmacht.

Voor al deze aspecten van de wederopbouw van Bosnië-Herzegowina zijn circa vierhonderd hulporganisaties in het land aan het werk. De coördinatie vindt vooral plaats door de *Office of the High Representative* (OHR). Daarbij gaat het vooral om de coördinatie op beleidsmatig niveau. Echter, de afstemming op de werkvloer vergt ook veel overleg. Zo is in het gebied van het Nederlandse bataljon, in centraal-Bosnië, ook een coördinerende rol op het gebied van civiel-militaire samenwerking (CIMIC) weggelegd voor de militairen van het Nederlandse bataljon. De hulporganisaties, die zich vaak vanuit humanitair oogpunt of een bepaalde ideologie inzetten voor de wederopbouw, zijn doorgaans projectmatig bezig. Daarbij ontbreken vaak de middelen en mogelijkheden om het totale overzicht te behouden en al die projecten op elkaar af te stemmen.

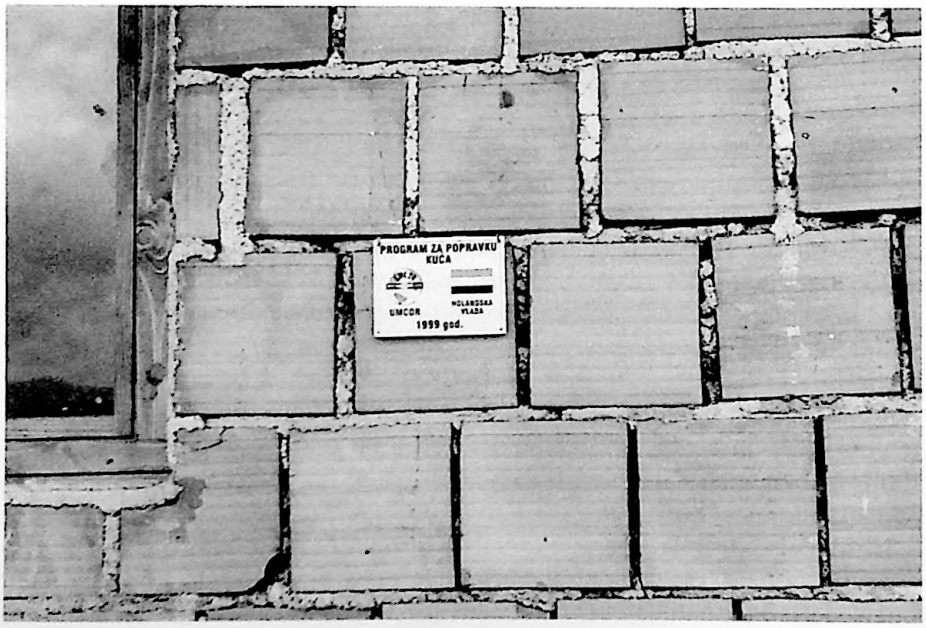
Inmiddels heeft de OHR een aantal *Return and Reconstruction Task Forces* (RRTF) ingesteld, maar de afstemming blijft een uitdaging. In dit kader heeft het Nederlandse bataljon samen met de genoemde RRTF en de gemeenten integrale plannen opgesteld per gemeente. In concreto zijn er dus zeven plannen opgesteld: één voor elke gemeente in het Nederlandse gebied. Zo'n plan omvat

het aantal terugkerende of vertrekkende *displaced persons* (ontheemden) per gemeente, het hiervoor benodigde aantal te repareren of te herbouwen huizen, en de benodigde algemene infrastructuur, zoals elektriciteit, water, scholen et cetera. Ten slotte bevat zo'n plan ook het aspect werkgelegenheid, opdat mensen weer in het eigen levensonderhoud kunnen voorzien.

Om zo'n plan op te stellen, was erg veel informatie nodig. Die informatie werd enerzijds geput uit overleg met de vele hulporganisaties en de gemeentelijke instanties en anderzijds werd de benodigde informatie verzameld door militaire patrouilles de juiste vragen te laten stellen in de talloze steden, dorpen en gehuchten. Zo leverden velen van de circa elfhonderd militairen van het Nederlandse bataljon een nuttige bijdrage aan de totstandkoming en de realisatie van de genoemde integrale terugkeerplannen.

### Inlichtingen

In de voorbereidingsfase was reeds in de *Commanders Intent* het verzamelen van inlichtingen als speerpunt opgenomen. Daarbij werd ook aangegeven dat er één aspect extra aandacht moest krijgen; namelijk het in kaart brengen van de ongewenste invloed van militairen op onder meer de politiek en andere niet-militaire processen of instanties. Het doel hiervan was stagnatie in de wederopbouw te voorkomen, door bij al te schadelijke praktijken achter de schermen, via militaire en politieke lijnen bepaalde, 'foute' militairen 'buiten spel' te laten zetten.




*Herbouw van huizen met Nederlands geld in Donja Veceriska (Vitez)*
*(Bron: Mediagroep SFOR-5)*

Toen wij begin november 1998 het operatiegebied binnenkwamen, bleek dat bij dit aspect de wisseling van de commandant van de MND(SW) als derde deel van de opdracht in het nieuwe bevel aan de bataljons was opgenomen. Kortom, veel aandacht voor de ongewenste vermenging van politieke, militaire en criminele macht. Daarnaast hadden wij, behalve de reguliere militaire inlichtingenbehoefte voor het eerste deel van onze opdracht, ook veel informatie nodig voor de uitvoering van het tweede deel van onze opdracht: het assisteren bij de (civiele) wederopbouw van Bosnië. Dat vergde inlichtingen over het aantal terugkerende of vertrekkende ontheemden per gemeente, het daarvoor benodigde aantal te repareren of te herbouwen huizen, de benodigde algemene infrastructuur, zoals electriciteit, water, scholen et cetera. Ten slotte hadden wij ook informatie nodig over het aspect werkgelegenheid om de (terugkerende) mensen weer in het eigen levensonderhoud te laten voorzien. Alles bij elkaar was er dus een grote inlichtingenbehoefte.

## MEDIAOPERATIES

### Voorbereiding

In de voorbereidingsfase werd alleen een mediatraining verzorgd voor sleutelfunctionarissen, zoals de bataljonscommandant, de team- en compagniescommandanten en enkele staffunctionarissen. Hoewel het nuttig zou zijn om elke uit te zenden militair mediatraining te laten volgen, ben ik van mening dat het maximaal haalbare het pelotonsniveau is – enerzijds op basis van de noodzaak vanwege het decentrale optreden en anderzijds gegeven de huidige randvoorwaarden, tijd en geld. Daarnaast werden er lessen mediabewustzijn verzorgd voor alle leden van de uit te zenden eenheid. Hierbij ging het om een theoretisch gedeelte, gelardeerd met praktijkvoorbeelden om iedereen te doordringen van het gewenste gedrag en de handelwijze bij een contact met de media. Ten slotte hebben wij in onze voorbereidingsfase een mediaplan voor de uitzending opgesteld.

### Het mediaplan

Het mediaplan omvatte mijn doelstellingen als commandant en de taakverdeling: de eerste doelstelling was ons werk, onze eenheid en de KL positief in de publiciteit te brengen. Op de tweede plaats wilden wij via de media het thuisfront goed geïnformeerd houden. Ten derde het benutten van onze relatie met de media in onze AOR in centraal-Bosnië als projectie van een stuk 'gevechtskracht', vergelijkbaar met de inzet van infanteristen of tanks.

De in het mediaplan vastgelegde taakverdeling hield in dat taken op mediagebied werden verdeeld tussen de bataljonscommandant, de luitenant *mediaoperations*, de kapitein *information-support* en de majoor voorlichter van het contingentscommando. Uiteindelijk werden deze doelstellingen en taakverdeling uitgewerkt in de Vaste Order van 17 (NL) Mechbat GFPI SFOR-5. In praktijk

werden alle media-aangelegenheden minstens drie keer per week afgestemd in het zogenaamde topoverleg van bataljonssleutelfunctionarissen te Sisava, waaraan uiteraard ook de luitenant *media-operations* en de kapitein *information-support* deelnamen.

Omdat de term *information-support* zeker in het Nederlandse (militair) vakjargon nauwelijks bekend is, zal ik deze toelichten. In het kader van de beïnvloeding van de bevolking ten gunste van SFOR, werden op bataljons- en hoger niveau activiteiten in het kader van *information-operations* uitgevoerd. Hieronder worden onder meer verstaan: CIMIC, *media-operations* en *information-support*. *Onder information-support* door SFOR wordt feitelijk verstaan: een 'zachte' vorm van psyops (psychologische operaties) gericht op de lokale bevolking.

Mediacategorieën

In het kader van de voorbereiding en de uitvoering was het belangrijk te beseffen dat een uitgezonden eenheid met nogal wat verschillende groepen of categorieën media te maken kon krijgen. Kernvragen die daarbij werden gesteld waren: wat zijn de doelstellingen van die verschillende media en hoe verhoudt zich dat met de eigen doelstellingen en de taakverdeling?

*Nederlandse nationale media*

In de eerste plaats onderscheidden wij de Nederlandse nationale media; zoals het NOS-journaal, actualiteitenprogramma's, radioprogramma's en landelijke dagbladen en periodieken. De contacten met deze media verliepen altijd via Defensie Voorlichting en/of de voorlichter van het contingentscommando. Met deze media had de uitgezonden eenheid vooral te maken als VIP's, zoals de minister of staatssecretaris van Defensie, op bezoek kwamen of bij echt (spektakel)nieuws, zoals de Kosovocrisis.

Een belangrijk aspect uit de doelstellingen van de Nederlandse nationale media was dat gewoon goed nieuws voor hen doorgaans geen nieuwswaarde had. Zij waren en zijn vooral op zoek naar echte afwijkingen van het normale, en de meeste nieuwswaarde ligt doorgaans in de negatieve afwijkingen.

*Nederlandse regionale media*

Als tweede belangrijke mediacategorie zagen wij de Nederlandse regionale media. Hierbij ging het vooral om die media die waren gericht op de regio Eindhoven en het thuisfront. In concreto ging het hierbij om TV-8 (Brabant), Radio Brabant, het *Eindhovens Dagblad* en de *Provinciaal Zeeuwsche Courant* (de laatste op grond van de historische banden tussen de fuseliers en Colijnsplaat). De contacten met deze media verliepen via de sectie communicatie van de 13e Gemechaniseerde Brigade. Daarnaast zagen wij ook defensiebladen als de *Legerkoerier*, de *Defensiekrant*, de *Rinoceros*, *Carré*, de *Monitor* en de *Vaandeldrager* als media die ons (militair) thuisfront van informatie konden voorzien. Het nieuws behoefde voor deze media niet per se negatief te zijn of

spektakel in te houden. Zij waren vooral geïnteresseerd in ons werk in de voorbereidingsfase, de rotatie en het thuisfront en in ons 'gewone werk' zoals de taken en de uitvoering ervan tijdens de uitzending.

Bovendien waren zij in maart en april 1999 geïnteresseerd in de gang van zaken, mogelijke acties, de sfeer en mogelijke spanningen bij SFOR in Bosnië in relatie met de Kosovocrisis en de bombardementen op de Federale Republiek Joegoslavië.

*Regionale media in Bosnië*

Als derde mediacategorie zagen wij de regionale/lokale media in Bosnië. Het ging hierbij om de televisie- en radiostations en de dagbladen en andere periodieken van de drie etnische groeperingen: Bosnische Serven, Bosnische moslims en Bosnische Kroaten. Al deze regionale/lokale media waren gekoppeld aan een bepaalde entiteit waardoor zij werden gesponsord. Dit betekende dat wij ons ervan bewust moesten zijn dat deze media allen afhankelijk, en dus 'gekleurd' en subjectief waren. De contacten met deze media werden onderhouden door de luitenant *media-operations*, de kapitein *information-support* en de bataljonscommandant.

Eens per drie weken organiseerden wij namens de MND (SW) een persconferentie in Vitez. Hierbij waren alle media – tv, radio en schrijvende pers – van de Bosnische moslims en de Bosnische Kroaten aanwezig; qua aantal varieerde dat van tien tot twintig. Zo'n persconferentie begon altijd met een statement van de bataljonscommandant, waarna men alle mogelijke vragen kon

*De driewekelijkse persconferentie in Vitez (Bron: Mediagroep SFOR-5)*

stellen. Daarnaast waren er altijd vertegenwoordigers van de diverse media (ook van de Bosnische Serven) aanwezig bij de afronding van de diverse projecten; bijvoorbeeld de opening van een school. Als bij zo'n opening weer een lint mocht worden doorgeknipt, was dat weer een kans om een boodschap over te brengen aan de lokale bevolking. Ten slotte trad de kapitein *information-support* zo'n tienmaal per week op met een eigen radiouitzending en verspreidden wij ons (gratis) periodiek van de MND(SW), de *Mostovi*. Via al deze media kwamen wij wekelijks binnen in de huiskamers van de gehele bevolking en hadden wij de kans om onze boodschap aan de 'gewone man' over te brengen. Deze boodschap was vooral operationeel gericht; op de *hearts and minds* van de bevolking in ons Nederlandse gebied.

*Internationale media*
Ten slotte onderkenden wij als laatste mediacategorie: de internationale media. Hierbij ging het om stations als BBC, CNN en TV New Sealand. Tijdens onze uitzending hebben wij met dit soort zenders alleen in het kader van thema- of actualiteitenprogramma's te maken gehad. De contacten verliepen via MND(SW) of via de voorlichter van het contingentscommando.

## ALGEMENE UITGANGSPUNTEN

In het navolgende zal ik ingaan op algemene lessen aangaande de omgang met de media en de voorbereidingen daarop.

• *Goede voorbereiding*
Een echt kritische succesfactor is een goede voorbereiding. Hierbij moet worden gedacht aan het opstellen van een mediaplan voor een komende uitzending. Belangrijke bouwstenen van zo'n mediaplan zijn het formuleren van heldere en concrete doelstellingen en het maken van een goede taakverdeling. Kortom, zet op papier hoe de omgang met de media moet worden aangepakt en wat moet worden bereikt. Dit mediaplan kan vervolgens worden vertaald in een hoofdstuk van de Vaste Orders van het bataljon. Daarnaast is het volgen van een interviewtraining heel belangrijk. Voor de gehele voorbereiding, van het opstellen van een mediaplan tot en met de interviewtraining, is het belangrijk om niet te bezuinigen op de kwaliteit van de trainers/adviseurs. Mijn ervaring is dat er onder de titel van 'mediatraining' doorgaans eigenlijk alleen maar aan 'interviewtraining' wordt gedaan. Mijn ervaring is echter ook dat de 'ingehuurde' deskundigen heel waardevolle adviezen kunnen geven aangaande alle aspecten van de omgang met de media en de voorbereiding daarop, dus bijvoorbeeld ook op het gebied van het formuleren van doelstellingen of mediaboodschappen die daadwerkelijk tijdens de uitzending kunnen worden gebruikt. Op het totale budget van een uitzending is het inhuren van mediadeskundigen als Willem Bemboom of Rob Gerhard '*peanuts*'.

• *Wees actief en open*
Als de media behoefte hebben aan informatie of nieuws over een bepaald onderwerp, nodig hen dan uit (via Defensie Voorlichting of de sectie communicatie van het onderdeel). Indien de informatie niet wordt aangereikt, gaan ze zelf op zoek naar informatie en die vinden ze uiteindelijk toch wel. Dan is het echter niet meer in eigen hand en waar de journalisten dan op uitkomen is onzeker. Veelal zullen wij dan in de verdediging worden gedrongen. Dit wil niet zeggen dat alle informatie maar bij de media zou moeten belanden, maar het is toch verstandig om te proberen zo open mogelijk over te komen. Dat wil zeggen dat een functionaris zelf bepaalt wat aan de journalisten wordt verteld, uiteraard binnen de richtlijnen die onze organisatie stelt. Dit vergt niet een passieve houding van 'geen bericht is goed bericht', maar een actief en slim inspelen op (strategische) kansen en bedreigingen. Kortom, houd het initiatief en probeer een zo open mogelijke houding aan te nemen.

• *Verkoop succesverhalen*
Dit aspect sluit aan op de vorige paragraaf en geeft invulling aan een deel van de actieve opstelling ten opzichte van de media. De meeste media zijn doorgaans op zoek naar (negatief) spektakelnieuws. Daar hoeven wij dus zelf niet voor te zorgen en het verzwijgen van fouten lukt veelal niet of is gewoon onnodig. Teneinde de balans in het nieuws tussen gepubliceerde fouten en de goede dingen die in de krijgsmacht gebeuren in evenwicht te houden, is het zinvol om de goede dingen die het publiek aanspreken, actief onder de aandacht van de media te brengen. Dit gebeurt nog te weinig. Een van de redenen is dat de meeste defensievoorlichters doorgaans meer oog hebben voor de risico's die eraan kleven, dan de kansen op de voor de krijgsmacht te behalen winst.

• *Neem de media serieus*
Beschouw journalisten als serieuze en deskundige gesprekspartners. Probeer ze niet 'met een kluitje in het riet te sturen', maar werk constructief met ze samen. Journalisten zijn intelligente mensen, die het ideaal hebben om als het geweten van de wereld te functioneren. Indien we denken toch bepaalde zaken te kunnen verzwijgen of te kunnen afschermen, dan zal dat zich uiteindelijk tegen ons keren.

• *Bereid elk mediacontact goed voor*
Indien er contact met de media is te verwachten, moeten we ons goed voorbereiden. Dit houdt in dat moet worden geanalyseerd waar de betreffende journalist naar op zoek is, wat wij kunnen of mogen vertellen en hoe die boodschap het best kan worden geformuleerd. Daarbij spelen natuurlijk de interviewer als persoon en de doelstellingen van het betreffende medium een rol. Bovendien moet worden ingespeeld op de technische aspecten van het medium: televisie, radio, tijdschrift of krant. Neem hier rustig de tijd voor en

doe dit altijd samen met de mediadeskundigen (de luitenant *media-operations*, de majoor voorlichter). Een goede voorbereiding betaalt zich dubbel en dwars terug.

• *Wees facilitair voor de media*
Indien journalisten in een uitzendgebied op bezoek komen en zij hebben behoefte aan vervoer, warme kleding of iets dergelijks, wees dan behulpzaam. Het kost doorgaans (bijna) niets en het zorgt voor een goede sfeer, die kan bijdragen aan het beoogde resultaat van het mediacontact.

• *Blijf op je speelveld*
Als bataljonscommandant kun je tijdens een interview vragen beantwoorden over alles wat het bataljon aangaat. Zo geldt dat ook bij een compagniescommandant voor alles wat zijn compagnie aangaat. Laat je dus niet verleiden tot uitspraken over aangelegenheden die binnen een andere eenheid of organisatie aan de orde zijn of over militaire superieuren of politici. Ook niet als privépersoon, want je bent en blijft voor de journalisten en zeker – gekleed in een camouflagepak – voor de (televisie)kijkers thuis altijd een functionaris van de krijgsmacht.

• *Neem de media in elk plan op*
In elk operatieplan hoort een paragraaf media en/of communicatie thuis, zeker bij vredesoperaties. Daarbij moet de vraag worden gesteld: in welke aspecten van deze actie of operatie zijn de media geïnteresseerd en wat kan ik als boodschap uitzenden? Voorbeelden van mediagevoelige acties zijn: het leeghalen van een wapensite, de begeleiding van de terugkeer van vluchtelingen naar hun oorspronkelijke woonplaats of acties ter beveiliging of ondersteuning van het ICTY (*International Crime Tribunal for former Yugoslavia*).

• *Stel bij elke actie mediarichtlijnen op voor alle personeel*
Als de eenheid een bepaalde actie moet uitvoeren, zal het zeker niet zo zijn dat alleen de 'mediagetrainde' sleutelfunctionarissen met de media in contact komen. Ook de sergeant of soldaat van de beveiliging, soms in een buitenste beveiligingsring, op kilometers afstand van de *hot spot*, moet weten hoe hij op de media moet reageren en wat hij mag zeggen. Meestal kan de journalist worden doorverwezen naar de ter plaatse aanwezige luitenant *media-operations* of de commandant ter plaatse. Vaak is het echter ook verstandig om de uit te dragen boodschap in de lokale taal te vertalen en desgewenst te laten verstrekken aan de mediavertegenwoordigers.

• *Heb altijd een standaardboodschap gereed*
Indien een commandant plotseling met de media in aanraking komt, zonder enige voorbereiding, kan de reactie zijn: komt u over een uur maar terug. Soms is dat echter niet afdoende of onmogelijk, dan is het handig om een ster-

*Bataljonscommandant kan via een tolk zijn boodschap kwijt bij opening van de school in Garici (Kotor Varos) (Bron: Mediagroep SFOR-5)*

ke boodschap paraat te hebben. Als voorbeeld kan gelden: 'onze opdracht is... en de uitvoering ervan gaat als volgt... en de resultaten tot nog toe zijn naar wens...'. Deze gematigd positieve standaardboodschap kan ook tijdens een interview worden gebruikt, als er vragen worden gesteld die je op dat moment niet kunt of wilt beantwoorden. Geen enkel medium zal niet bij elkaar passende vragen en antwoorden uitzenden.

• *Begin een persconferentie altijd met een stelling*
Neem zeker bij een persconferentie het initiatief door in een kort statement je boodschap voor het voetlicht te brengen. Belangrijke aspecten daarbij zijn: gebruik begrijpelijke spreektaal, stel de tekst zodanig op dat de kernboodschap blijft hangen en verpak minder rooskleurige aspecten op acceptabele wijze. Laat die minder leuke aspecten niet achterwege, zeker als je weet dat journalisten er toch naar gaan vragen, want dan kun je slechts vanuit een positie van zwakte in de verdediging.

## UITGANGSPUNTEN BIJ INTERVIEWS

Na bovenstaande algemene lessen zal ik hierna specifieke ervaringen aan de orde stellen, die zijn gerelateerd aan interviews.

• *Wie is de journalist en wat zijn de doelstellingen?*
Houd steeds voor ogen wie je tegenover je hebt als journalist en wat de doelstellingen van zijn medium zijn. In concreto moet je steeds scherp zijn op de wijze van vragen stellen en op die zaken waar dat bepaalde medium vanuit zijn doelstellingen naar op zoek is. Bovendien is het belangrijk om te beseffen dat het interview pas ophoudt als het contact met de journalist echt is beëindigd, want journalisten gaan ook door tijdens de koffie of het diner na afloop van het interview. Ergo, zij werken echt vierentwintig uur per dag en zeven dagen per week, dus privé en '*off the record*' bestaan niet.

• *Pas de boodschap op het medium aan*
De inhoud van de boodschap en de wijze waarop deze wordt verpakt, moeten worden aangepast aan het medium. Hierbij moet worden gedacht aan verschillen tussen interviews en boodschappen voor tijdschriften, kranten, radio en tv. Maar denk ook aan de verschillen tussen een *special* voor een actualiteitenprogramma van een kwartier en het journaal, waarin je maar twaalf tot vijftien seconden zendtijd krijgt. Bereid in het geval van het journaal dan ook een sterke boodschap van twaalf tot vijftien seconden voor als antwoord op een afgesproken vraag en laat niet de journaalredactie 'plakken en knippen' uit een verhaal van enige minuten. Pak dus actief de kans op positief nieuws door een sterke, weloverwogen boodschap, aangepast aan het betreffende medium.

• *Wees trots op je werk*
Probeer in een interview te laten zien dat je trots bent op je werk bij de krijgsmacht, straal een professionele grondhouding uit en toon ook dat je gelooft in je opdracht. Dit draagt bij aan de geloofwaardigheid van onze organisatie, de uitvoering van de opdracht en je eigen beroepstrots. Journalisten zijn natuurlijk doorgaans kritisch en zoeken naar nieuws of spektakel, maar houd voor de geest dat klachten bij je superieuren moeten worden neergelegd en niet thuishoren in de media.

• *Wees zacht op relatie en hard op inhoud*
Veel journalisten vinden militairen te braaf in relatie met de media! Ik denk dat zij tenminste voor een deel gelijk hebben. Met 'zacht op relatie' wordt bedoeld: blijf beleefd en vriendelijk, ook al wordt je het vuur aan de schenen gelegd. Het is goed mogelijk om als professional ontspannen, vriendelijk en met een 'glimlach van oor tot oor' te antwoorden dat je over een bepaald aspect toch echt van mening verschilt met de journalist. Wees echter wel consistent en hard op inhoud, hetgeen betekent dat je niet (een beetje) gaat toegeven voor de goede vrede met de journalist, terwijl je nog steeds op argumenten gelijk denkt te hebben. In concreto: je kunt best zeggen dat je met de journalist van mening verschilt en dat hij om bepaalde redenen ongelijk heeft. Wij zijn tenslotte deskundige professionals op ons militaire vakgebied en niet die 'lastige' journalist, ook al heeft hij of zij zich goed voorbereid. Ook kan het voorkomen

dat een journalist blijft aandringen op een antwoord dat buiten je speelveld ligt. Zeg dan gewoon dat de kijkers, luisteraars of lezers thuis niet zitten te wachten op een antwoord van een militair aangaande bijvoorbeeld een incident op het politieke speelveld van de minister van Defensie.

• *Geef korte antwoorden*
De meeste journalisten zijn erop uit om lange antwoorden te krijgen, om zo nieuwe aanknopingspunten te vergaren voor het vervolg van het interview en om achteraf voldoende ruimte te hebben voor de montage. Blijf dus korte antwoorden geven en laat ook gerust stiltes vallen, want een paar minuten stilte hebben het journaal nog nooit gehaald. Bovendien ben je altijd vrij om het interview te beëindigen; doe dat echter wel op een beleefde en vriendelijke manier. Laat je daarbij vooral niet provoceren, want de provocerende opmerkingen van een interviewer worden geknipt en je staat er 'gekleurd op' en dat is leuk voor de kijkers thuis.

• *Wees eerlijk*
Beperk je altijd tot de feiten, want journalisten trekken – zeker bij twijfel – alles na. Natuurlijk mogen vervelende feiten wel zo gunstig mogelijk worden uitgelegd en zo mooi mogelijk worden verpakt. Maar tracht niet de waarheid te verdraaien, of te speculeren of te liegen, dit loopt altijd – en zeker op de lange termijn – verkeerd af en dat veroorzaakt nog veel meer schade.

• *Gebruik geen vakjargon*
Wees duidelijk en begrijpelijk voor wat betreft het taalgebruik, zodat de gemiddelde Nederlander voor de buis het begrijpt. Dit betekent dat (militair) vakjargon, en zeker afkortingen, moeten worden vermeden en dat de antwoorden moeten worden gericht op het gemiddelde niveau van de Nederlander, mavoniveau dus.

• *Bereid ook de tolk voor*
Als een interview of een persconferentie via een tolk moet verlopen, zorg er dan voor dat de tolk ook goed is voorbereid. De tolk moet weten waar hij zich moet opstellen, bijvoorbeeld schuin achter de geïnterviewde. Daarnaast moet de tolk ook worden voorbereid op de inhoud van de boodschap, zeker als er sprake is van een statement, want als hij of zij niet goed vertaalt, gaat je interview en daarmee de kans op een heldere boodschap verloren.

## TOT BESLUIT

Samenvattend durf ik aan het eind van deze bespreking van mijn *lessons learned* op mediagebied de stelling aan dat, zeker op bataljonsniveau, de commandant niet alleen eindverantwoordelijk is voor mediaoperaties, maar daar

zelf ook actief leiding aan moet geven. Uiteraard dient de bataljonscommandant de adviezen van professionele voorlichters (Defensie Voorlichting, legervoorlichting of sectie communicatie) wel ter harte te nemen en mee te wegen in zijn besluiten. De belangrijkste drie argumenten voor deze stelling som ik voor alle duidelijkheid nog een keer op.

Ten eerste zijn *media-operations* en *information-support* op bataljonsniveau niet duidelijk te scheiden; dit maakt de media in Bosnië tot een uiterst belangrijk operationeel element. Een tweede argument is dat binnen een bataljon alleen invulling aan een open en actieve houding ten aanzien van de media kan worden gegeven wanneer de commandant hier persoonlijk borg voor staat en ook zelf een zogenaamde 'win-win' relatie met de media nastreeft.

Ten slotte is de invloed van de media heel groot op het maatschappelijk draagvlak voor de operatie op zich. Bovendien is de daaraan gerelateerde publieke waardering ook van aanzienlijke invloed op de toekomst van Defensie, bijvoorbeeld als toekomstige werkgever. Indien op de terreinen die in deze drie argumenten zijn verwoord iets echt fout loopt, wordt de bataljonscommandant daar persoonlijk verantwoordelijk voor gesteld, en niet de voorlichter of een andere adviseur. Dit alles brengt mij ertoe om de vraag: media, een commandantenzaak? volmondig met ja te beantwoorden!

# Voedselveiligheid onder operationele omstandigheden

*D.J. Krijger – majoor der intendance**

*Overste Vechtjas zat peinzend in zijn high-tech commandovoertuig. Dat het in het leven wel eens tegen kon zitten wist hij vanuit zijn langdurige militaire loopbaan en de vele functies die hij met succes had doorlopen. Maar dat het zo mis kon gaan, juist op dit cruciale moment van de strijd! Nog geen drie dagen geleden had hij van de brigadecommandant persoonlijk de opdracht gekregen met zijn elite-eenheid als speerpunt van de tegenaanval te fungeren. Hij had de opdracht in alle kalmte aanvaard, hoewel hij wist dat het een grote eer en een nog grotere beloning was voor hem en zijn eenheid. Misschien was dit wel die ene aanzet voor zijn felbegeerde bevordering tot kolonel...*
*Hij had in het verzamelgebied een 'bijzonder bataljonsappèl' ingelast en zijn door de oorlog vermoeide mannen toegesproken met een peptalk zoals alleen hij dat kon. Tevens kreeg de keukengroep de opdracht nog eenmaal één van hun fameuze maaltijden te bereiden ter ondersteuning van het moreel van de troep.*

*Ja, en met die maaltijd was alle ellende begonnen. Kennelijk had er in één van de gerechten een bijzonder agressieve bacterie gezeten. Uit het rapport van de bataljonsarts las hij dat van de 224 personen er 76 ernstig ziek waren, waarvan 14 in direct levensgevaar. De rest zat meer op het toilet dan op hun post. Zijn eenheid zou nog dagen zo niet weken niet-inzetbaar zijn. Terwijl hij zich afvroeg hoe dit allemaal zo had kunnen gebeuren, voelde hij weer die onstuitbare aandrang om naar die ellendige Dixi[1] te rennen. Tevens had hij zo'n 'bruin voorgevoel' dat hij die bevordering ook wel meteen kon doorspoelen...*

## Fictie?

Natuurlijk is bovenstaand verhaal fictief, maar het beschrijft wel degelijk een situatie die onder operationele omstandigheden zou kunnen voorkomen. Let wel, ik beschrijf hier niet een oefening, maar een situatie waarin een eenheid al dagenlang is ingezet onder gevechtsomstandigheden. Er is slaapgebrek,

---

* De auteur is werkzaam als stafofficier bij de afdeling Externe Plannen van het Opleidingscentrum Logistiek te Bussum.

1 Mobiel toilet.

mensen zijn vermoeid, er zijn gewonden, soldaten hebben kameraden verloren en de kans is groot dat het merendeel van de militairen traumatische ervaringen heeft opgedaan. Het gevolg is een verminderde weerstand, waardoor mensen extra gevoelig zijn voor infecties met bijvoorbeeld de salmonella- of listeriabacterie.

Om zo'n eenheid operationeel inzetbaar te houden, moet men bijzonder alert zijn op de voedselveiligheid. En in het kader van *train as you fight* moet dit aspect ook tijdens onze oefeningen, als voorbereiding op de operationele taak, de noodzakelijke aandacht krijgen.

## VOEDSELVEILIGHEID

### Wettelijke bepalingen

Behalve het operationele belang zijn er ook wetten die dwingend voorschrijven aandacht te besteden aan voedselveiligheid. Deze wetten maken deel uit van een groeiend aantal civiele wet- en regelgevingen die steeds meer van invloed zijn op het optreden van de krijgsmacht. Vooral binnen het logistieke functiegebied is dit duidelijk merkbaar. De voedselbehandeling valt binnen dit functiegebied.

*Voedselvoorbereiding in de mobiele veldkeuken*
*(Bron: instructiegroep OCLOG)*

Een belangrijke wet in deze is de Warenwet. Deze stelt met een aantal Algemene Maatregelen van Bestuur (AMVB) criteria aan de voedselbehandeling. Een van deze AMVB is de Warenwetregeling Hygiëne van levensmiddelen. Deze regeling stelt eisen aan bedrijven die voedsel en dranken (dus ook water!) behandelen. De eisen richten zich onder meer op hygiënemaatregelen, de bedrijfsruimte waarin wordt gewerkt, de opleiding van het personeel, het te gebruiken materiaal en de te volgen procedures.

Daarnaast schrijft deze regeling voor dat er gewerkt moet worden conform de principes van het HACCP-systeem. Dit kwaliteitsborgingssysteem luistert naar de naam *Hazard Analysis Critical Control Points*. De *Hazard Analysis* heeft als doel alle gevaren te onderkennen en te benoemen in het voedselbehandelproces van inkoop tot en met de verstrekking aan de consument. Te denken valt hierbij aan de besmetting en/of verontreiniging van voedsel en dranken met microbiologische organismen (schadelijke bacteriën) of chemische en fysische elementen (resten van reinigingsmiddelen, gifstoffen, metaal- en glassplinters en dergelijke).

Vervolgens dienen dergelijke gevaren te worden beheerst op van tevoren vastgelegde kritische controlepunten (de CCP's). De bewaarduur en bewaartemperatuur zijn voorbeelden van CCP's bij de opslag van voedsel. De gebruikte schoonmaakmiddelen en -methodes zijn belangrijke CCP's bij het reinigen van keukens, keukenapparatuur en transportgamellen.

**Praktijkvoorbeelden**

*Medio 1999 speelde het 'kipschandaal' in België. Hierbij was sprake van met dioxine vergiftigd kippenvlees. Het kankerverwekkende dioxine was in het vlees terechtgekomen via besmet kippenvoer. De gevolgen voor die branche waren en zijn enorm en de financiële schade beloopt miljarden euro's. Was het HACCP-systeem consequent toegepast, dan was dit nooit zo ver gekomen. Immers, dit systeem borgt de veiligheid van voedsel van inkoop tot verstrekking aan de consument. In dit geval was bij een goede procesbeheersing, door middel van een controle op het kippenvoer, de besmetting al in een vroeg stadium aan het licht gekomen.*

*Een voorval waarbij in datzelfde jaar de krijgsmacht in de publiciteit kwam, deed zich voor aan boord van de Hr. Ms. Abraham van der Hulst. Door een ernstig geval van voedselvergiftiging raakten 69 opvarenden ziek. Het schip moest noodgedwongen naar een haven en was hierdoor dagenlang niet meer operationeel inzetbaar.*

## OORSPRONG VAN HACCP

HACCP ontstond in de jaren zestig, en werd in de Verenigde Staten ontwikkeld voor het vervaardigen van munitieartikelen. Er gebeurden namelijk extreem


*Er mag alleen op verharde ondergrond worden gekookt...*
*(Bron: instructiegroep OCLOG)*

veel 'bedrijfsongevallen' bij de productie van munitie. HACCP bleek een succesvol middel om de veiligheid te borgen. Men bracht namelijk alle gevaren in kaart die tijdens het gehele behandelproces konden ontstaan. Vervolgens werden aan de hand van deze gevarenanalyse tegenmaatregelen genomen.

De relatie tussen HACCP en voedsel dan wel water werd tot stand gebracht door de NASA, die het systeem met succes toepaste in de ruimtevaart. Dit systeem voorkwam dat astronauten aan boord van de *Apollo* ziek werden als gevolg van onveilig voedsel en water.

De HACCP-benadering van 'preventie door procesbeheersing' bleek een succesvolle strategie. De Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) gaf haar goedkeuring aan het systeem, nam het over in haar richtlijnen en paste het vervolgens met succes toe in haar voedselhulpprogramma's.

Vanaf dat moment was het HACCP-systeem een begrip geworden en onverbrekelijk verbonden met veilig voedsel en water. In 1993 werd het HACCP-systeem overgenomen in een Europese richtlijn, waarna het in december 1995 werd opgenomen in de Nederlandse Warenwetregeling Hygiëne van levensmiddelen.

## HACCP BINNEN DEFENSIE

In 1996 begon Defensie het HACCP-systeem binnen de keukens van schepen en kazernes te gebruiken. Inmiddels is het nodige gedaan om de kwaliteit van deze keukens (investeringen ten behoeve van infrastructuur, scholing van personeel en dergelijke) te verbeteren. Ook is de Hygiënecode voor Defensie (VS 10-113) ontwikkeld. Hierin staat het voedselveiligheidssysteem van Defensie beschreven.

Dat deze implementatie geen eenvoudige zaak is blijkt wel uit steekproeven die in 1999 in diverse keukens zijn genomen. In meer dan vijftig procent van de gevallen bleek er niet aan de wet te worden/zijn voldaan. Het zal dus nog de nodige energie (en financiële middelen) kosten voordat men op het vereiste niveau zit.

### Overheidscontrole

De Inspectie Gezondheidsbescherming, Waren en Veterinaire Zaken (Inspectie W&V) heeft als belangrijkste taak het controleren en bevorderen van naleving van voorschriften voor eet- en drinkwaren, consumentenartikelen en veterinaire zaken. De controleurs van de Inspectie W&V zijn bijzonder opsporingsambtenaar en zijn bevoegd bedrijven binnen te gaan en monsters te nemen. Defensie wordt in deze context gezien als bedrijf en ze is daardoor onderhavig aan de controles van de Inspectie W&V.

Naast basistoezicht (hoe is het gesteld met de algemene hygiëne, infrastructuur, materieel, persoonlijke hygiëne enz.) richt de aandacht zich sinds de

*Mobiele veldkeuken in vol bedrijf (Bron: instructiegroep OCLOG)*

HACCP-verplichting ook op systeemtoezicht. Hierbij wordt nagegaan hoe de voedselveiligheid binnen het voedselbehandelproces systematisch en aantoonbaar wordt beheerst.

De sancties die de Inspectie w&v kan opleggen variëren van waarschuwingen en boetes, tot sluiting van locaties. Bij Defensie krijgt in voorkomend geval de verantwoordelijke commandant de sanctie opgelegd. Verantwoordelijke commandanten voor het voedselbehandelproces zijn bijvoorbeeld: garnizoenscommandanten, commandanten van een schip, bataljons- en squadroncommandanten of commandanten van een zelfstandige compagnie.

**Praktijkvoorbeelden**

*Vorig jaar werd op de Frederikkazerne te Den Haag een boete uitgedeeld van vijfduizend gulden. Na enkele waarschuwingen van de Inspectie w&v*

*waren de nodige infrastructurele aanpassingen nog niet uitgevoerd. Door de bouw en inrichting van de keuken werd het personeel namelijk gedwongen het vuil af te voeren via de 'schone ruimtes'. De Inspectie constateerde dat hierdoor kruisbesmetting kon ontstaan.*

*Ook de marine kreeg te maken met de Inspectie w&v. Zo kreeg de commandant van de mijnenjager de Hr. Ms. Hellevoetsluis een boete opgelegd van vijfduizend gulden. Tijdens een inspectie was namelijk gebleken dat de bemanning de temperatuur van de bederfelijke waar niet zorgvuldig controleerde en registreerde. Door onzorgvuldige omgang met temperaturen kan er gevaarlijke bacteriegroei in levensmiddelen ontstaan.*

## STUDIE HACCP TE VELDE

Geldt deze wetgeving nu ook voor de voedselbehandeling te velde, en welke consequenties zal dit hebben? Reeds vanaf het prille moment dat Defensie zich over de bewuste regelgeving boog, bestond deze vraag. In 1996 werd een HACCP-werkverband te velde opgericht. Door onder meer te weinig steun vanuit de organisatie werd dit werkverband, zonder dat het echt resultaat had opgeleverd, weer ontbonden.

Uiteindelijk besloot de Landmachtstaf in 1998 om de toepasbaarheid van HACCP te velde te laten onderzoeken. De opdracht voor deze studie werd gegeven aan een werkverband van materiedeskundigen, onder voorzitterschap van de afdeling externe plannen/OCLOG[2] van de Koninklijke Landmacht.

Bij de studie werd de volgende aanpak toegepast: breng ten eerste schematisch de voedselketen te velde in beeld en belicht de rol die eenheden en/of functionarissen hebben die werkzaam zijn in het voedselbehandelproces. Onderzoek daarna de wet en regelgeving van toepassing op het voedselbehandelproces en inventariseer welke eisen daaruit voortvloeien. Bekijk vervolgens of de Koninklijke Landmacht daaraan voldoet. Geef ten slotte de consequenties aan en doe aanbevelingen.

In juni 1999 werd de studie door de bevelhebber der landstrijdkrachten goedgekeurd. Het zou te ver gaan om hier alle details van de studie te behandelen, omdat het een rapport is geworden van over de tachtig bladzijden. Daarom volgen hieronder de belangrijkste conclusies uit de studie HACCP te velde binnen I(GE/NL)Corps.[3]

2 Opleidingscentrum Logistiek te Bussum.
3 Het gezamenlijke Duits-Nederlandse legerkorps.

### Conclusies

De Warenwetregeling Hygiëne van levensmiddelen is van toepassing op het optreden van de Koninklijke Landmacht te velde. Ook bij het optreden buiten Nederlands grondgebied is de Koninklijke Landmacht, tijdens oefeningen en inzet in het kader van vredesoperaties, gedwongen maatregelen te nemen ten aanzien van voedselveiligheid en milieubescherming. In het algemeen geldt dat voor activiteiten op buitenlands grondgebied het recht moet worden toegepast van het land van verblijf. Voor Europese-Unielanden geldt echter dat er voor de onderhavige onderwerpen doorgaans de Nederlandse wetgeving kan worden aangehouden, omdat de meeste regelingen (zeker op het gebied van voedselveiligheid en milieu) voortkomen uit Europese regelgeving.

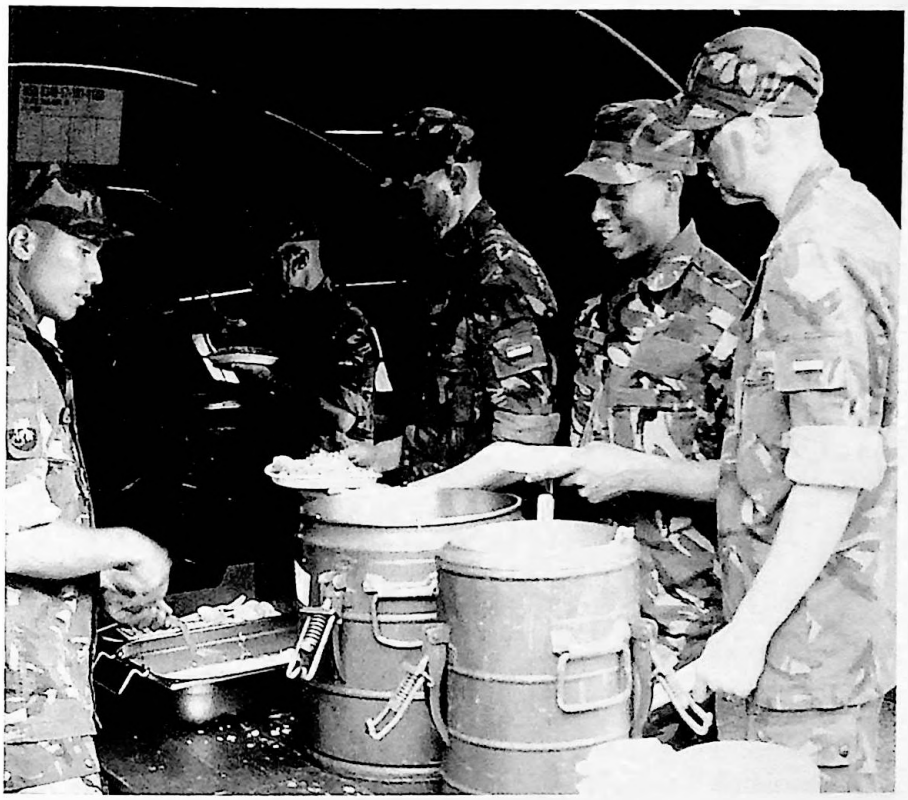
Buiten de landen van de Europese Unie moet als uitgangspunt worden gehanteerd dat de wetgeving van het gastland geldt, tenzij separate statusovereenkomsten zijn gesloten tussen Nederland en het gastland. Voor milieuwetgeving en warenwetgeving geldt doorgaans, dat het recht van verblijf onverkort moet worden toegepast, hetgeen inhoudt dat de wetgeving van het gastland boven onze nationale wetgeving uitgaat.
Bij inzet in het buitenland door Nederlandse eenheden moet worden gecontroleerd of onze maatregelen afdoende zijn om aan de buitenlandse wet te voldoen. Is deze milder gesteld, dan moet men toch de Nederlandse wetgeving aanhouden in het belang van het milieu en de veiligheid van het personeel. Van deze wetgeving kan slechts worden afgeweken indien de verantwoordelijke commandant bepaalt dat er zwaarwegende operationele omstandigheden zijn die hiertoe noodzaken.

De huidige voedselketen (procedures en middelen) zal in de toekomst moeten worden vervangen door een geheel ander systeem. Dit is nodig om zonder operationele beperkingen de taak van de Koninklijke Landmacht uit te voeren en tevens te voldoen aan wettelijke bepalingen.

Om in de interimperiode zo goed mogelijk te kunnen voldoen aan de basisvoorwaarden van het hygiënisch handelen, moet extra materieel worden aangeschaft of ingehuurd en zullen de nodige organisatorische maatregelen/beperkingen moeten worden genomen/opgelegd. Procedures, werk- en controleinstructies moeten worden vastgelegd in een handboek voedselveiligheid te velde. Tot slot zullen de initiële en functionele opleidingen moeten worden aangepast.

## CONSEQUENTIES

De genoemde conclusies geven duidelijk aan dat de HACCP-regelgeving heel wat consequenties heeft voor de voedselbehandeling te velde. Op het moment dat ik dit artikel schrijf, medio april, lopen er enkele acties die uitvoering geven aan het beleid van de bevelhebber der landstrijdkrachten.



*In de rij voor het eten bij de gamellen (Bron: instructiegroep OCLOG)*

Ten eerste wordt op dit moment de Vredes Verzorgings Aanwijzing (VVA) van 1 Divisie '7 December' aangepast met een extra hoofdstuk waarmee de divisie operationele beperkingen oplegt aan bijvoorbeeld het gebruik van de mobiele veldkeuken. Zo schrijft de wet voor dat alleen op verharde ondergrond mag worden gekookt. Bovendien moeten bijvoorbeeld maatregelen worden getroffen om vuil water op te vangen en is de keukengroep verplicht een koelwagen in te zetten voor transport en opslag van bederfelijke waar.

Ten tweede is er een extra materieelbehoefte vastgesteld en inmiddels goedgekeurd door de Landmachtstaf. Deze behoefte bestaat voornamelijk uit materieel ten behoeve van hygiënische maatregelen zoals extra werktafels, betere verlichting, aanvullende kleding, kernthermometers enzovoorts.

Ten derde wordt gewerkt aan het aanpassen van de Hygiënecode van Defensie en het ontwikkelen van het handboek voedselveiligheid, waarin alle nieuwe procedures, werk- en controle-instructies zijn opgenomen.

Ten vierde worden alle opleidingen voor de voedselbehandelaars aangepast en wordt een inhaalslag voorbereid om reeds op functie geplaatst personeel bij te scholen. Ten slotte is door de sectie G4 van het Duits-Nederlandse Leger-

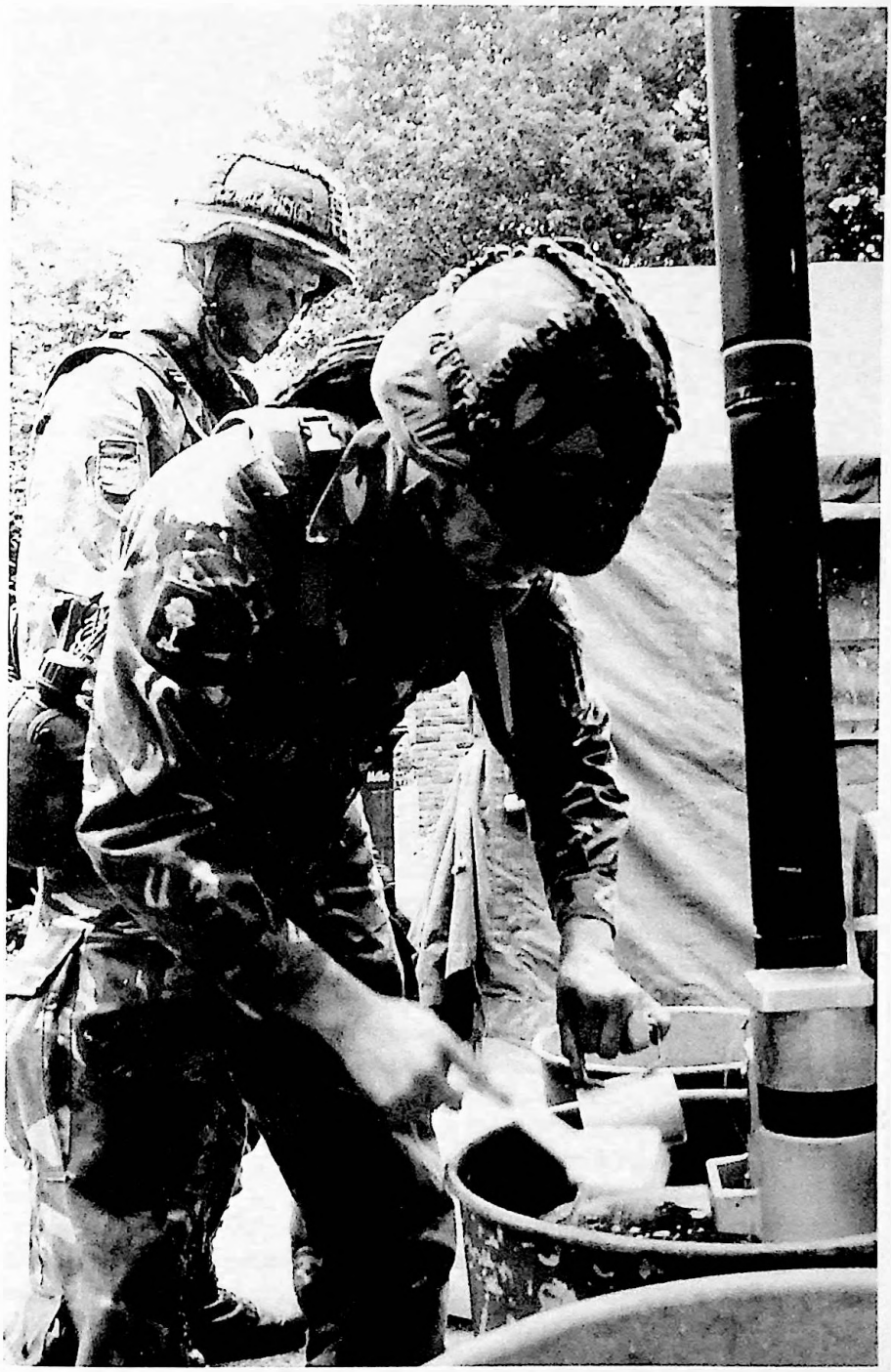
korps een werkgroep opgericht die als taak heeft de hiervoor genoemde acties op elkaar af te stemmen en te implementeren binnen het Legerkorps. Het werkverband bestaat uit vertegenwoordigers van de sectie G4 van de staf 1 Divisie '7 December', de verschillende brigades, het voeding- en kantinebedrijf van het landelijk bevoorradingsbedrijf Koninklijke Landmacht, het Hygiëne Inspectieorgaan Dienst Militaire Gezondheidszorg en het Opleidingscentrum Logistiek. Het geheel staat onder leiding van de sectie G4 van het Legerkorps.

### GEDOOGBELEID

Ondanks alle maatregelen blijkt dat de Koninklijke Landmacht niet geheel kan voldoen aan de wettelijke normen. Ten eerste kan de keukentent niet voldoen aan de eisen van een mobiele bedrijfsruimte. Zo'n bedrijfsruimte moet namelijk zodanig zijn ontworpen en geconstrueerd, dat het risico van besmetting van eet- en drinkwaren en de aanwezigheid van ongedierte, voor zover redelijkerwijze mogelijk, wordt uitgesloten. Het is zelfs niet mogelijk om de keukentent met ingrijpende maatregelen te laten voldoen aan het gestelde in de wet.

Ten tweede bepaalt de regelgeving dat in mobiele of tijdelijke bedrijfsruimten slechts 'eenvoudige' handelingen mogen worden verricht inzake de bereiding en behandeling van eet- en drinkwaren. Ondanks dat zoveel als mogelijk met kant-en-klaarproducten wordt gewerkt en eenvoudige menu's op het programma worden gezet, vallen veel handelingen in de mobiele veldkeuken niet onder de noemer 'eenvoudig'.

*Voedseluitgifte te velde (Bron: instructiegroep OCLOG)*



*'Er moeten maatregelen worden genomen om vuil water op te vangen...'*
*(Bron: instructiegroep OCLOG)*

Om toch volledig te kunnen voldoen aan het gestelde in de Warenwetregeling, is het nodig nieuwe veldkeukens aan te schaffen. Instroming van dit nieuwe materieel zal naar verwachting vanaf 2005 plaatsvinden, waarna in 2007 het parate gedeelte van de Koninklijke Landmacht kan zijn voorzien van nieuwe kookunits. In de interimperiode zal nog moeten worden gewerkt met de huidige veldkeukens. Dit maakt het noodzakelijk dat het gedeeltelijk niet-voldoen aan het gestelde in de Warenwetregeling, tijdelijk wordt gedoogd.

Door de sectie juridische zaken van de stafgroep bevelhebber der landstrijdkrachten is hiertoe een verzoek gericht aan de Inspectie Waren & Veterinaire zaken om, specifiek voor de twee genoemde tekortkomingen, een formeel gedoogbeleid te verkrijgen, totdat het nieuwe materieel instroomt.

### TOEKOMST

Zoals in de conclusies van de studie HACCP te velde valt te lezen, moet het in de toekomst allemaal anders gaan. Op dit moment worden commandanten van operationele eenheden door alle wettelijke bepalingen gehinderd in het uitvoeren van hun taken. De maatregelen die thans worden genomen zijn slechts 'lapmiddelen' om toch aan de wet- en regelgeving te kunnen voldoen, maar vormen vaak een ergernis voor de militair en zijn commandant in het veld. Toekomstige systemen zullen zodanig moeten worden ontwikkeld dat een commandant zijn taak ongehinderd kan uitvoeren, terwijl toch aan alle wettelijke bepalingen wordt voldaan.

In verband hiermee heeft de afdeling externe plannen van het Opleidingscentrum Logistiek een beleidsstudie *Materiële Dienstverlening in de éénentwintigste eeuw* opgesteld. In deze beleidsstudie wordt een visie geschetst over de wijze waarop de komende twintig jaar zal worden omgegaan met begrippen als voedselbereiding, legering en sanitaire voorzieningen (baden, toiletvoorzieningen en het wassen van kleding). Ook zijn hier afgeleide zaken als water, energievoorziening en de afvalproblematiek in meegenomen.

### BEWEEGLIJK EN STATISCH OPTREDEN

De grondgedachte van de studie wordt gevormd door het idee het gehele operationele optreden van de Koninklijke Landmacht te verdelen in twee soorten optreden. Een ingezette eenheid zal namelijk, onafhankelijk van de conflictvorm, óf statisch óf beweeglijk optreden. Zo zal bijvoorbeeld een eenheid in de voorbereidende fase op een gevecht, in een verzamelgebied statisch optreden en zal het gevecht dat daarna volgt bijzonder beweeglijk zijn. Een eenheid die is ingezet ten behoeve van een vredesoperatie, zal doorgaans op een com-

*Afwassen met het drie-vatensysteem is niet meer van deze tijd*
*(Bron: instructiegroep OCLOG)*

pound zeer statisch optreden om vervolgens beweeglijk patrouilles of konvooien uit te voeren.

Een statisch optreden leent zich bij uitstek voor een verzorging met middelen die een hoog kwaliteits- en comfortniveau kunnen bereiken. Voor de voedselbehandeling in zo'n situatie betekent dit dat we in de toekomst voedselbehandelingsinstallaties krijgen. Deze installatie bestaat uit een aantal aan elkaar gekoppelde containers waarin de volgende functionaliteiten ondergebracht zijn: opslag voor houdbare en bederfelijke levensmiddelen, voorbereiding en bereiding van voedsel, een afwasmachine en een waterbehandelingsunit. Deze unit is in staat om het afvalwater uit de installatie te zuiveren en op te slaan voor hergebruik. Het geheel wordt voorzien van energie door een unit die hybride eigenschappen heeft. Dit wil zeggen dat zo'n energie-unit gebruik kan maken van verschillende energiebronnen, zoals wind-, zonne- en fossiele energie.

Het toekomstig beweeglijk optreden speelt zich af op een uitgedund gevechtsveld en eenheden moeten in staat zijn zeer snel te verplaatsen. Het is een van tevoren 'verloren wedstrijd' om ook maar te proberen dit soort eenheden te blijven bevoorraden met bereid voedsel. Dit optreden kan slechts worden verzorgd met middelen die erop gericht zijn de militair in staat stellen het gevecht te overleven. Daarom krijgt de militair voor zo'n actie de beschikking over een


*'De keukengroep is verplicht een koelwagen in te zetten voor transport en opslag...'*
*(Bron: instructiegroep OCLOG)*

aantal 'gevechtsrantsoenen' van hoge kwaliteit. Bovendien zijn de 'rijdende platforms van de toekomst' voorzien van een magnetronachtige machine waarin de kant-en-klaarmaaltijd eenvoudig kan worden bereid. De bemanning stopt het afval vervolgens in een apparaat dat het vuil vermaalt en op hygiënische wijze verpakt. De eenheid verkrijgt hierdoor, voor de duur van de actie, zelfstandigheid en de individuele militair kan zelf bepalen wanneer hij zijn maaltijd consumeert. Het voordeel van gevechtsrantsoenen is bovendien dat zo'n maaltijd bijzonder veilig is.

## TOT SLOT

Ik ben dit artikel begonnen met een fictief verhaal over de overste Vechtjas. Ter afsluiting van dit artikel hier het vervolg, maar dan verweven met een stukje realiteit anno 2000.

'HACCP-flauwekul'

*Overste Vechtjas lag in kamer 45 van het Centraal Militair Hospitaal en begon zich langzamerhand weer wat beter te voelen. Vier weken geleden was hij meer dood dan levend overgevlogen naar Utrecht. 'U heeft geluk gehad', vertelt de behandelend arts hem. Vroeger had Vechtjas dat 'gedoe over HACCP' maar flauwekul gevonden. Hij was tijdens oefeningen nog nooit ziek geweest. Al die 'onnodige regelgeving' vormde alleen maar een belemmering op het functioneren van zijn eenheid. De afgelopen dagen had hij zich echter met meer dan normale belangstelling verdiept in voedselveiligheid. Hij had gelezen dat de mens extra kwetsbaar is voor voedselinfecties bij opgelopen vermoeidheid en stress. Zijn eenheid had wat dat betreft inderdaad het nodige meegemaakt gedurende de verschillende acties waaraan ze had deelgenomen. Voorts had hij gelezen dat voedsel dat afkoelt een bijzonder gevaarlijk proces doorloopt en een voedingsbodem kan vormen voor schadelijke en zelfs dodelijke micro-organismen. Vechtjas had wat dat betreft een zware les gehad.*

*Vermoeid van al dat leeswerk zette hij de televisie aan voor het nieuws van 20.00 uur. Hij zag een lachende minister van Defensie op werkbezoek in Bosnië. De minister was speciaal naar Bugojno (Bosnië) gekomen om daar het nieuwe keukencomplex te openen.*[4] *Deze keuken bestaat uit aan elkaar geschakelde containers, voorzien van klimaatcontrole en uitgerust met de meest moderne kook- en koel/vriesapparatuur. Voor de temperatuurbeheersing van opgeslagen goederen en die gedurende het kookproces, is er zelfs een computersysteem dat dit geheel bewaakt. 'Geheel volgens de nieuwste HACCP-eisen', wist de minister het tv-kijkende publiek te vertellen. 'Ja', vervolgde de meegereisde staatssecretaris, 'de gezondheid van onze uitgezonden militairen heeft bij ons een hoge prioriteit'.*

4 De containerkeuken wordt daadwerkelijk op dit moment aangeschaft en zal deze zomer worden opgebouwd in Bosnië. Dat de minister hem komt openen is een stille wens van de auteur.

# Het Brahimi-rapport

## Een toekomst voor VN-vredesoperaties?

*drs. ing. P.J.T.M. Hagenaars – majoor der genie**

### INLEIDING

Op 3 april 2000 presenteerde de secretaris-generaal van de Verenigde Naties (SGVN), Kofi A. Annan, zijn rapport *'We the peoples, the role of the United Nations in the 21st century'* aan de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. In dit zogenaamde 'Millenniumrapport' probeert hij de belangrijkste uitdagingen te identificeren waarvoor de internationale gemeenschap zich in deze nieuwe eeuw geconfronteerd ziet.

De onderwerpen die volgens hem de aandacht en actie vragen van de lidstaten zijn gegroepeerd in drie aan fundamentele mensenrechten gerelateerde hoofdstukken: *freedom from want, freedom from fear* en *freedom of future generations to sustain their lives on the planet.*

In het hoofdstuk *freedom from fear* gaat hij onder meer in op de noodzaak van het versterken van VN-vredesoperaties. Terwijl enerzijds successen zijn geboekt, zoals in Mozambique, El Salvador en Oost-Slavonië, heeft de VN ook tragische mislukkingen ervaren, in het bijzonder in Rwanda en Bosnië-Herzegowina.

Om die reden kondigde hij aan dat hij een panel van deskundigen opdracht had gegeven om de activiteiten van de VN op het gebied van vrede en veiligheid te onderzoeken en specifieke, concrete en praktische aanbevelingen te doen voor verbetering.

Als voorzitter van het panel benoemde Annan de Algerijnse oud-minister van Buitenlandse Zaken, Lakhdar Brahimi, die ruime VN-ervaring had opgedaan in preventieve diplomatie, zoals in het voorkomen van een oorlog tussen Afghanistan en Iran in 1998. Tevens maakten negen deskundigen deel uit van het panel, onder wie de oud-voorzitter van het Militair Comité van de NAVO, de Duitse generaal b.d. Klaus Naumann.

---

* De auteur is plaatsvervangend militair adviseur bij de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de Verenigde Naties te New York. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.
De auteur bedankt drs. P. Mollema, generaal-majoor K.C. Roos en drs. R.W. Zaagman voor hun commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

Het *Panel on United Nations Peace Operations* bezocht VN-vredesoperaties, sprak met functionarissen binnen en buiten de VN-organisatie en presenteerde na vier maanden werk op 23 augustus jl. haar 54 pagina's tellend rapport (het *Brahimi*-rapport), dat de komende maanden in diverse VN-fora de basis zal vormen voor discussies over de noodzakelijke versterking van VN-vredesoperaties.

## DOEL EN OPBOUW

Na een periode van teruggang vanaf het midden van de jaren negentig neemt het aantal VN-vredesoperaties weer aanzienlijk toe. In 1999 werden vier nieuwe operaties gestart, namelijk in de Democratische Republiek Congo, Kosovo, Oost-Timor en Sierra Leone. In het grensgebied tussen Ethiopië en Eritrea is sinds mei 2000 de jongste operatie van start gegaan.

Nederlandse deelname aan (VN-)vredesoperaties is niet meer zo vanzelfsprekend als voorheen. De introductie van het Toetsingskader in juni 1995 en de nasleep van de val van de Srebrenica-enclave, hebben de besluitvorming over de deelname aan vredesoperaties sterk beïnvloed. De discussie daarover is, zoals het rapport van de Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen (de Commissie-Bakker) laat zien, nog niet beëindigd. Maar in het algemeen kan worden gesteld dat het parlement een steeds grotere rol wil spelen in die besluitvorming, met als gevolg dat deze zoveel mogelijk transparant moet zijn en dat de voorwaarden voor deelname steeds specifieker worden.

Het is daarom noodzakelijk om ontwikkelingen binnen de VN op het vlak van vredesoperaties nauwlettend te blijven volgen, omdat die hun weerslag kunnen hebben op de nationale besluitvorming over deelname aan die operaties.

Na een inleiding op de voor vredesoperaties relevante VN-structuur en geschiedenis van VN-vredesoperaties, staat het management daarvan centraal in dit artikel. Ik zal toelichten op welke wijze VN-vredesoperaties een verantwoordelijkheid zijn geworden van het VN-Secretariaat, zonder dat de lidstaten daarvoor de vereiste middelen ter beschikking stelden. De problemen die dat heeft veroorzaakt, worden eveneens behandeld alsmede de belangrijkste aanbevelingen van het *Brahimi*-rapport. Het artikel sluit af met een aantal conclusies en de mogelijkheden voor Nederland om een rol te spelen bij de implementatie van de aanbevelingen van het *Brahimi*-rapport.

## DE VN EN VREDESOPERATIES: EEN INTRODUCTIE

### Hoofdorganen

De Organisatie van de Verenigde Naties werd in juni 1945 opgericht met de ondertekening van het VN-Handvest, een internationaal verdrag dat inmiddels


*Beeld van een traditionele VN-vredesoperatie. Zweedse UNEF-1 militair, april 1959 (Bron: United Nations)*

door 189 landen (de lidstaten) is geratificeerd. De VN hebben zes hoofdorganen, namelijk (in New York) de Veiligheidsraad, de Algemene Vergadering, het Secretariaat, de Trustschapsraad en de Economisch-Sociale Raad, en (in Den Haag) het Internationaal Gerechtshof.

Voor VN-vredesoperaties zijn alleen de eerste drie hoofdorganen van belang. In het algemeen kan worden gesteld dat de Veiligheidsraad een vredesoperatie instelt, de Algemene Vergadering de begroting ervan vaststelt en het Secretariaat belast is met de planning en uitvoering.

**De Veiligheidsraad**

De Veiligheidsraad (VR) is volgens art. 24 van het Handvest belast met de primaire verantwoordelijkheid voor de handhaving van de internationale vrede

en veiligheid. De raad bestaat uit vijf permanente leden (de 'P5': China, Frankrijk, Rusland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten) en tien niet-permanente leden die voor een periode van twee jaar hun zetel bezetten.

Het Nederlandse lidmaatschap, dat op 1 januari 1999 begon, eindigt dus op 31 december 2000. De permanente leden van de VR beschikken over het veto-recht, hetgeen vooral tijdens de Koude Oorlog regelmatig de besluitvorming in de raad verlamde. De fraaie VR-zaal werd daarmee een forum waar de P5 hun tegenstellingen voor het oog van de camera's uitvochten.

De VR stelt vredesoperaties in met resoluties waarin onder meer het mandaat, de omvang en de tijdsduur van de operatie is opgedragen. De VR kan daarin in vervolgresoluties, meestal na zes maanden, wijzigingen aanbrengen.

### De Algemene Vergadering

In de Algemene Vergadering (AV) zijn alle lidstaten vertegenwoordigd. De AV komt jaarlijks van begin september tot en met december in plenaire vergadering in New York bijeen, waarbij delegaties vanuit de hoofdsteden de Permanente Vertegenwoordigingen versterken. De AV behandelt een breed aantal onderwerpen, 173 in de 1999-2000 sessie, zoals globalisering, nucleaire ontwapening, mensenrechten, ontwikkeling et cetera. De resoluties van de AV zijn juridisch niet-bindend, maar vormen een belangrijke graadmeter van de wereldopinie en vertegenwoordigen het moreel gezag van de wereldgemeenschap.

Het werk van de AV wordt buiten de plenaire sessie in zes commissies uitgevoerd waarvan de Vierde (speciale politieke aangelegenheden en dekolonisatie) en de Vijfde (administratief en budgettair) voor vredesoperaties de belangrijkste zijn. De AV bepaalt op basis van een resolutie van de VR waarmee een vredesoperatie wordt geautoriseerd, de hoogte van de begroting van die operatie met een looptijd van 1 juli tot en met 30 juni. De AV heeft ook de bevoegdheid om de personeelsomvang van het Secretariaat te bepalen en daarmee de capaciteit van het Secretariaat om vredesoperaties te managen.

### Reguliere begroting

De VN kennen twee begrotingen, de reguliere begroting *(regular budget)* en de begroting voor vredesoperaties *(peacekeeping support account)*. De reguliere begroting, jaarlijks circa 1.3 miljard dollar, waarmee de personeelskosten en vaste infrastructuur worden betaald, komt tot stand met bijdragen van de lidstaten, gebaseerd op hun relatieve draagkracht. Dit is vastgelegd in zogenaamde contributieschalen, die worden bepaald na een vergelijking van het bruto nationaal product van de lidstaten.

Nederland draagt 1.63 procent van de reguliere begroting bij en hoort daarmee tot de top-tien-contribuanten aan de VN. De Verenigde Staten dienen 25 procent bij te dragen, maar in 1995 heeft het Amerikaanse Congres in een poging om hervormingen af te dwingen, eenzijdig besloten om de bijdrage

terug te brengen tot 22 procent. De VS is als gevolg van de opgelopen betalingsachterstand de grootste wanbetaler van de organisatie geworden.

De sanctie bij een achterstand van meer dan twee jaarlijkse contributies is het verlies van het stemrecht in de AV. Hoewel het effect hiervan in de praktijk gering is, omdat de positie in de VR onaangetast blijft, zou de politieke schade voor de VS natuurlijk enorm zijn en ze hebben dan ook in 1999 juist genoeg betaald om dat te voorkomen.

### Begroting voor vredesoperaties

Met de begroting voor vredesoperaties worden de operationele en administratieve kosten van een operatie betaald. Voor het begrotingsjaar 2000-2001 bedragen de kosten 2.2 miljard dollar. Deze begroting kent voor een aantal lidstaten afwijkende contributieschalen. De permanente leden van de VR en sommige geïndustrialiseerde landen betalen een toeslag, terwijl ontwikkelingslanden een aanzienlijke reductie krijgen. Voor Nederland geldt een percentage van 1.62 procent.

Alle lidstaten betalen dus mee aan een vredesoperatie, ook aan die operaties waaraan ze niet met militaire of andere middelen bijdragen. De Nederlandse bijdrage wordt betaald uit het Defensiebegrotingartikel 08.02 (vredesoperaties) en voor 2001 is daarvoor een bedrag van 66 miljoen gulden begroot.

Ook de begroting voor vredesoperaties kent een achterstand aan bijdragen. Om dezelfde redenen als hiervoor genoemd, hebben de Verenigde Staten hun bijdrage eenzijdig teruggebracht van 30 procent naar 25 procent. Het gevolg hiervan is dat samen met andere landen een betalingsachterstand is ontstaan van 2.4 miljard dollar.

De achterstand in de begroting voor vredesoperaties verhinderen de VN verder om de vergoeding te betalen die lidstaten toekomt, indien zij met militaire middelen een bijdrage aan een vredesoperatie hebben geleverd.

## DE GESCHIEDENIS VAN VN-VREDESOPERATIES

Nergens in het VN-Handvest komt het woord *peacekeeping* voor. De ruime formulering van Hoofdstuk VI 'Vreedzame regeling van geschillen' is als basis gebruikt voor de waarnemersmissies en traditionele vredesoperaties *(peacekeeping)*, vooral omdat in artikel 33 wordt verwezen naar 'andere vreedzame middelen' naast onderhandelingen, bemiddeling, arbitrage et cetera. Voor het management van waarnemersmissies en traditionele vredesoperaties biedt Hoofdstuk VI echter geen politiek, strategisch of operationeel raamwerk.

### Knelpunten

In tegenstelling tot Hoofdstuk VI biedt Hoofdstuk VII 'Optreden met betrekking tot bedreiging van de vrede, verbreking van de vrede en daden van agres-

sie', in theorie wel een structuur voor het management van militaire operaties. Als alle andere mogelijkheden, zoals sancties, zijn uitgeput, kan de VR met artikel 42 overgaan tot 'zulk optreden door middel van lucht-, zee- of landstrijdkrachten als nodig is voor de handhaving of het herstel van de internationale vrede en veiligheid'.

De strijdkrachten daarvoor dienen volgens artikel 43 aan de VR ter beschikking te worden gesteld conform nader te sluiten overeenkomsten. En dat is uiteraard het punt waarop het gehele mechanisme vastloopt. Niet één lidstaat is bereid gebleken haar hoogste vorm van soevereiniteit, de beschikkingsmacht over haar strijdkrachten, volledig uit handen te geven en ook Nederland heeft een dergelijke overeenkomst, die door het parlement moet worden geratificeerd, nooit gesloten. Ook andere relevante bepalingen in Hoofdstuk VII zijn niet uitgewerkt, zoals die in artikel 47 waarin het Militair Stafcomité wordt ingesteld om:

> *De VR advies en bijstand te verlenen inzake alle aangelegenheden die verband houden met de militaire behoeften van de VR ter handhaving van de internationale vrede en veiligheid, het inzetten van en de bevelvoering over de aan de Raad ter beschikking gestelde strijdkrachten, de wapenbeheersing en eventuele ontwapening.*

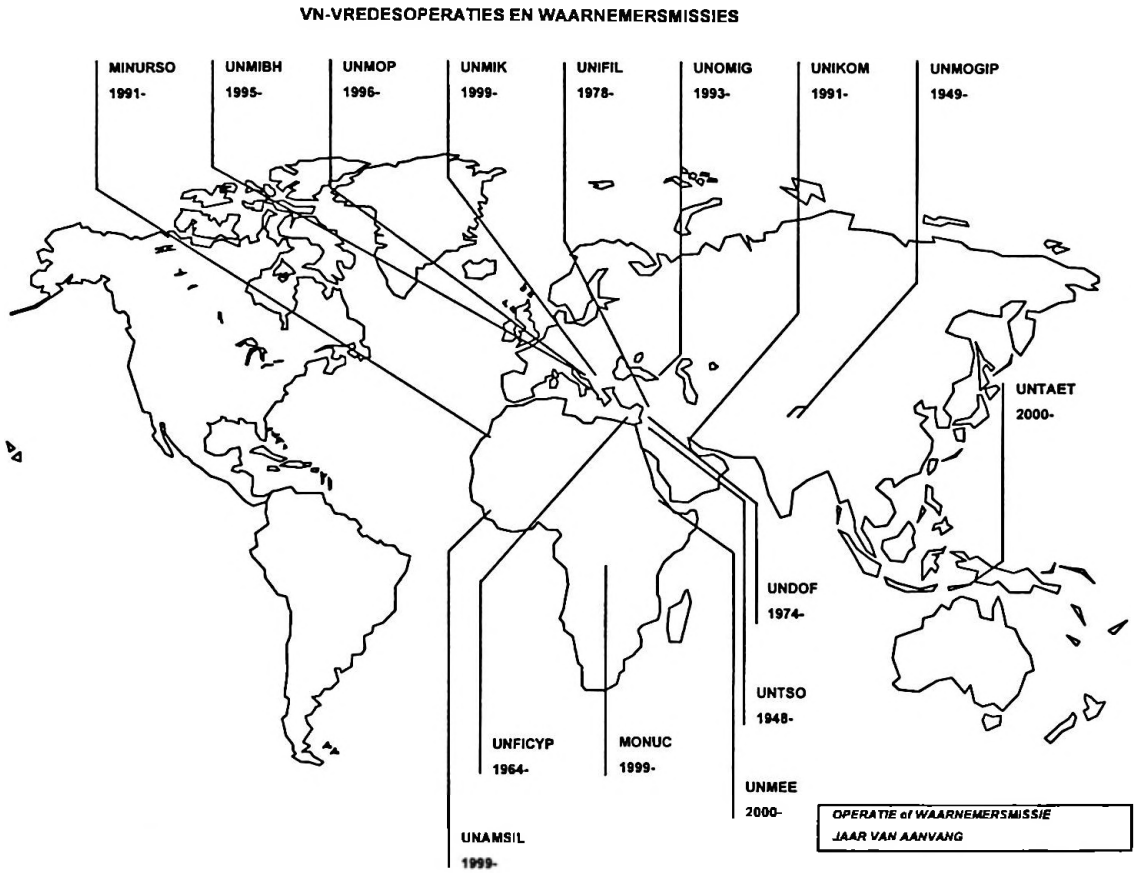
Het Militair Stafcomité bestaat uit de stafchefs van de P5 of hun vertegenwoordigers, maar heeft als gevolg van de tegenstellingen in de Koude Oorlog tussen de P5 nooit een rol van betekenis kunnen spelen. Ook na afloop van de Koude Oorlog heeft het comité, ondanks pogingen daartoe in het begin van de jaren negentig, nooit een bijdrage geleverd aan het management van vredesoperaties.

Het blijft een bizar tafereel dat desondanks de vertegenwoordigers van de stafchefs, de in New York geplaatste militair adviseurs van de P5, eens in de twee weken bijeenkomen voor een vergadering van het Militair Stafcomité, die wordt geopend met de opmerking dat er niets op de agenda staat, waarna de vergadering weer wordt gesloten...

Als gevolg van het onvermogen van de VR om een structuur voor het management van vredesoperaties te creëren kwam deze taak bij de SGVN te liggen, volgens artikel 97 van het Handvest 'de hoogste ambtenaar van de Organisatie'. Al zeer kort na de vorming van de VN werd de SGVN actief op het vlak van vredesoperaties.

### TRADITIONELE VREDESOPERATIES

In de jaren veertig kwamen de eerste waarnemersmissies tot stand zoals *United Nations Military Observer Group in India and Pakistan* (UNMOGIP) en *Uni-*




*VN-vredesoperaties en waarnemersmissies*

*ted Nations Truce Supervision Organisation* (UNTSO) waaraan Nederland sinds 1956 met waarnemers deelneemt.

In dat jaar werd de *United Nations Emergency Force* I (UNEF I) gevormd als een antwoord op de Suez-crisis. Het was de eerste gewapende militaire operatie van de VN en het begrip *peacekeeping* werd ermee geboren. De operatie met 6000 troepen bewees dat de VN meer konden betekenen dan slechts een overlegforum te zijn; de vrede in de Sinaï werd gehandhaafd voor een periode van tien jaar. Toenemende spanningen in het Midden-Oosten in 1967 leidden echter, op verzoek van Egypte, tot beëindiging ervan.

## Principes

UNEF I ontwikkelde enkele principes die daarna de meeste VN-vredesoperaties zouden leiden. VN-vredesoperaties dienden (1) te worden ingesteld met de instemming van de betrokken partijen, (2) alleen geweld te gebruiken in het

geval van zelfverdediging, (3) te worden samengesteld met vrijwillig bijgedragen troepen, (4) onpartijdig te zijn en (5) onder de dagelijkse leiding te staan van de SGVN.

Bij de uitvoering van deze traditionele of 'eerste-generatie' VN-vredesoperaties ontwikkelden de VN een beperkte benadering van militaire operaties die paste bij haar institutionele karakter en politieke beperkingen. Met geïmproviseerd management werd een militaire doctrine ontwikkeld die slechts in beperkte gevallen bruikbaar was en was gebaseerd op instemming van de partijen, reactief gebruik van geweld en strikte neutraliteit.

Traditionele VN-vredesoperaties richtten zich dan ook eerder op de symptomen dan op de oorzaken van een conflict, en ze hadden (en hebben) daarom geen ingebouwde *exit*-strategie.

De keuze van de troepenleverende landen en de omvang en samenstelling van de troepenmacht waren sterk politiek beïnvloed en daardoor vanuit een strikt militair perspectief inefficiënt. Maar de bescheiden verwachtingen van resultaten en geringe tijdsdruk maakten efficiency niet een doorslaggevende succesfactor, omdat de militaire component immers slechts één factor was in een groter geheel van politieke en diplomatieke inspanningen. Ze zijn echter relatief goedkoop en politiek gezien eenvoudiger te handhaven dan te beëindigen.

### Een schijn van amateurisme

VN-vredesoperaties zijn dus vaak geconfronteerd met beperkingen die in een andere militaire operatie ondenkbaar zouden zijn en hebben, zeker in de ogen van een NAVO-militair, daarmee altijd een schijn van amateurisme tegen zich gehad. Ondanks het terughoudende optreden ging het overigens niet om onschuldige operaties zonder risico's. Meer dan 600 UN-*peacekeepers* kwamen in traditionele vredesoperaties en waarnemersmissies om het leven.

De periode van na de Koude Oorlog laat, zoals bekend, de grootste toename in VN-vredesoperaties zien in de geschiedenis van de VN. Drie oorzaken zijn daarbij van belang. In de eerste plaats maakt het einde van de Koude Oorlog het voor de VS en de Sovjet-Unie mogelijk om de VN niet slechts te zien als een forum om onderlinge verschillen uit te spelen. Samenwerking was een reële mogelijkheid geworden en de VN leken daarvoor een effectief instrument.

### Andere conflicten...

Een tweede factor was de verandering in de aard van de conflicten. Conventionele legers, staten en grenzen lijken van minder belang te worden en oorlogen worden in toenemende mate gevoerd door irreguliere strijdkrachten, in intrastatelijke conflicten. Deze vinden meestal plaats in landen waar de P5 geen strategische belangen hebben. Eenzijdig militair optreden werd door hen daarom zelden overwogen en overgelaten aan de internationale gemeenschap ofwel de VN.

Een derde factor was dat vredesoperaties steeds wenselijker werden. Het 'CNN'- of *'do something'*-effect leidde ertoe dat regeringen zich onder druk van de publieke opinie gedwongen voelden om VN-vredesoperaties te initiëren, omdat deze een compromis vormden tussen niets doen en unilaterale militaire interventie. Al deze factoren droegen ertoe bij dat het aantal UN-*peacekeepers* toenam van een niveau van 9000 in 1988 tot meer dan 80.000 in 1993.

...andere vredesoperaties

Tegelijkertijd veranderden vredesoperaties ook van karakter. De nieuwe 'tweede-generatie' vredesoperaties vinden plaats in intrastatelijke conflicten en zijn multidimensioneel met aspecten van politie, justitie, verkiezingen, ontwikkelingswerk en humanitaire hulp. Het VN-optreden in Cambodja en Oost-Slavonië zijn daar voorbeelden van.

Meer recent zijn deze taken nog verder uitgebreid, zoals in de *United Nations Transitional Authority in East Timor* (UNTAET) en de *United Nations Interim Administration Mission in Kosovo* (UNMIK) waar de VN de facto de overheid vormen en de daarbij behorende bevoegdheden uitoefenen.

Een enorme toename in de behoefte aan bewapende *civilian police* die meer doet dan uitsluitend monitoring maar uitgebreide, uitvoerende bevoegdheden heeft, is één van de gevolgen. Momenteel zijn dan ook naast circa 30.000 militaire *peacekeepers* bijna 8000 *civilian police* in het veld.

Succes en kritiek

Hoewel de mate van succes van een VN-vredesoperatie zich niet eenduidig laat vaststellen, wordt een aantal operaties uit deze periode, zoals in Cambodja, Mozambique en Oost-Slavonië, algemeen als succesvol beschouwd. Daar tegenover staan de veelbekritiseerde operaties, zoals in Rwanda en Bosnië-Herzegowina, die de aanleiding vormden voor eerder in 1999 door de VN gepubliceerde rapporten en waarop het *Brahimi*-rapport een logisch vervolg is.

## HET BRAHIMI-RAPPORT

Het *Brahimi*-rapport geeft een grondige analyse van het tekortschieten van de VN. Het erkent zonder omwegen dat

> *...the United Nations has repeatedly failed to meet the challenge; and it can do no better today.*

Aanvankelijk leken de vooruitzichten voor tweede-generatie vredesoperaties gunstig omdat het in tijd begrensde operaties waren met een duidelijke *exit*-strategie, zoals beëindiging na het succesvol organiseren van verkiezingen. Daarna zijn de VN echter betrokken geraakt in situaties waarin het conflict nog

niet was opgelost en waar van de VN-vredesmacht werd gevraagd om een situatie te creëren die tot een oplossing kon leiden. Men ontdekte dat men te maken had met partijen die staakt-het-vuren afkondigden en vredesakkoorden tekenden om redenen die weinig met vrede te maken hadden.

**'Spoilers'**

Deze groepen, in het *Brahimi*-rapport *'spoilers'* genoemd, hebben zodoende diverse vredesoperaties die gebaseerd waren op het principe van instemming door de partijen, doen mislukken. De VR heeft in het afgelopen jaar veel aandacht besteed aan de achtergrond van het optreden van deze *spoilers*. Angola, Sierra-Leone en Bosnië-Herzegowina zijn voorbeelden van staten waar vredesprocessen worden belemmerd omdat *spoilers* een bron van inkomsten hebben uit de illegale handel in diamanten, drugs of andere waardeartikelen en daarmee verzet tegen het vredesproces kunnen mobiliseren.

Het rapport constateert dat de VN in het verleden vaak niet in staat zijn gebleken om het hoofd te bieden aan het optreden van *spoilers*. Het principe van onpartijdigheid wordt door het *Brahimi*-panel gehandhaafd maar nu uitgelegd als eerbiediging van de principes van het VN-Handvest en van de doelen van het mandaat van de operatie. Het wijst daarmee strikte neutraliteit of altijd gelijke behandeling van de partijen af, omdat het tegenover *spoilers* al snel verwordt tot *appeasement* (verzoeningspolitiek, red.). In dergelijke gevallen is volgens *Brahimi* niet alleen operationeel, maar ook moreel gezien, het gebruik van geweld tegen een partij gerechtvaardigd.

**Risicoanalyse**

De consequentie hiervan is dat daar waar de VN in het verleden met hun beperkte militaire planning van vredesoperaties *best-case* aannames hanteerden, nu moeten uitgaan van *worst-case* gedrag van de partijen. Dat betekent dat toekomstige VN-vredesoperaties over de mogelijkheid van een geloofwaardige dreiging met geweld moeten beschikken, en dus ook een grotere en beter uitgeruste militaire component moeten hebben.

Lidstaten die troepen bijdragen aan dit soort vredesoperaties moeten in deze opzet de bereidheid hebben om verliezen te accepteren bij de uitvoering van het mandaat. Het panel merkt op dat die bereidheid vanaf halverwege de jaren negentig sterk is afgenomen, omdat lidstaten er niet zeker van zijn hoe hun nationale belangen zich verhouden met dergelijke risico's en omdat de risico's zelf niet duidelijk zijn. Het beveelt daarom aan dat de SGVN in staat is om potentiële troepenleverende landen een degelijke risicoanalyse te verschaffen, en dat samen met de VR het vertrouwen van die landen moet worden gewonnen met een deugdelijke strategie en operatieconcept.

| VREDESOPERATIE / WAARNEMERSMISSIE | WAARNEMERS | TROEPEN | CIVILIAN POLICE | TOTAAL |
|---|---|---|---|---|
| | | | | |
| UNTSO<br>United Nations Truce Supervision Organization | 153 | - | - | 153 |
| UNMOGIP<br>United Nations Military Observer Group in India and Pakistan | 45 | - | - | 45 |
| UNFICYP<br>United Nations Peacekeeping Force in Cyprus | - | 1215 | 34 | 1249 |
| UNDOF<br>United Nations Disengagement Observer Force | - | 1040 | - | 1040 |
| UNIFIL<br>United Nations Interim Force in Lebanon | - | 5744 | - | 5744 |
| UNIKOM<br>United Nations Iraq-Kuwait Observer Mission | 196 | 908 | - | 1104 |
| MINURSO<br>United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara | 204 | 27 | 34 | 265 |
| UNOMIG<br>United Nations Observer Mission in Georgia | 102 | - | - | 102 |
| UNMIBH<br>United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina | 4 | - | 1816 | 1820 |
| UNMOP<br>United Nations Mission of Observers in Prevlaka | 27 | - | - | 27 |
| UNMIK<br>United Nations Interim Administration Mission in Kosovo | 38 | - | 4145 | 4183 |
| UNAMSIL<br>United Nations Mission in Sierra Leone | 260 | 12262 | 34 | 12556 |
| UNTAET<br>United Nations Transitional Authority in East Timor | 167 | 7710 | 1420 | 9297 |
| MONUC<br>United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo | 245 | - | - | 245 |
| UNMEE<br>United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea | 58 | - | - | 58 |
| | | | | |
| TOTAAL | 1499 | 28906 | 7483 | 37888 |

*Sterkte van VN-vredesoperaties en waarnemersmissies, 1 oktober 2000*

Uitbesteden van 'peace-enforcement'

Het panel is van mening dat *peace-enforcement* moet worden uitbesteed aan regionale organisaties als de NAVO in het geval van voormalig Joegoslavië, of *coalitions of willing states* omdat *the United Nations doesn't wage war.*

Tegelijkertijd is dit een bron van zorg omdat in de regio's buiten Europa, waar de meeste vredesoperaties plaatsvinden, regionale organisaties en hun lidstaten vaak niet of slecht zijn toegerust op een dergelijke taak. Het gaat daarbij niet alleen om een gebrek aan opleiding, uitrusting en ervaring, maar ook om de naleving van universele waarden die een vredesmacht moet uitstralen. De vredesmacht ECOMOG die in Liberia en Sierra-Leone optrad, stond lokaal eerder bekend als *Every Car Or Movable Object Gone* dan onder haar ware naam: *Economic Community of West African States Monitoring Group.*

Het panel roept op tot het leveren van training en uitrusting aan troepen van regionale organisaties. De Verenigde Staten lijken in die geest te willen handelen met hun recente initiatief om dit te verzorgen voor vijf Nigeriaanse en twee Ghanese bataljons die bestemd zijn voor de VN-vredesoperatie in Sierra Leone, UNAMSIL.

### Mandateren

Het panel ziet ook een belangrijke rol weggelegd voor de VR. Als een politiek orgaan ontwerpt de VR mandaten op basis van consensus, hetgeen ruimte biedt voor verschillende interpretatie door de partijen in een conflict of elementen van de vredesmacht zelf. Het panel beveelt de VR aan om indien het niet tot een helder mandaat kan komen, geheel af te zien van het mandateren van een operatie. Blijkbaar op grond van ervaringen in het verleden, is het verder van mening dat het Secretariaat zich bij de advisering van de VR over de opzet van een vredesoperatie niet moet laten verleiden door politieke wenselijkheid, maar door de militaire vereisten van de operatie.

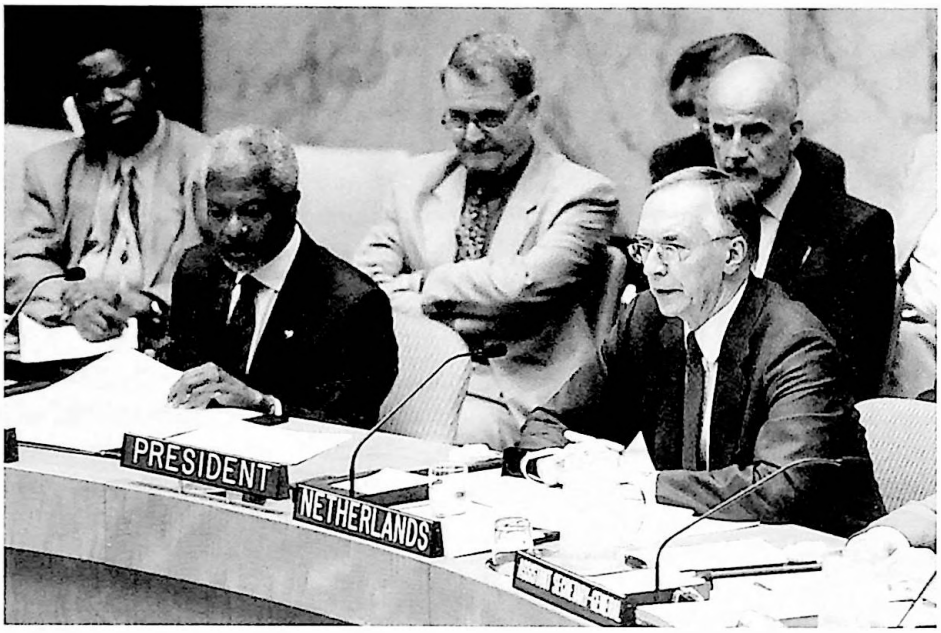
Het risico dat een operatie daardoor niet doorgaat, heeft de voorkeur boven het verleiden van lidstaten tot deelname aan een operatie die met onvoldoende mandaat en uitrusting geen kans van slagen heeft. Het rapport adviseert om de procedures van de VR zodanig te wijzigen dat, voordat wordt gestemd over een resolutie voor het instellen van een vredesoperatie, eerst wordt nagegaan of lidstaten de bereidheid hebben om voldoende troepen bij te dragen.

### Geen woorden, maar daden

Ten slotte heeft de VR ook een taak die zich het best in de recht-door-zee-sfeer van het rapport kan laten samenvatten met 'geen woorden, maar daden'. De VR, zo stelt het panel, kan door concrete actie van haar leden een rol spelen in een directe confrontatie met partijen. Het panel verwijst daarbij naar de VR-missie die in september 1999, tijdens het Nederlands voorzitterschap van de VR, naar Jakarta en Dili vloog om de Indonesische autoriteiten aan te spreken op hun gedrag in de Oost-Timorcrisis.

In combinatie met een open VR-vergadering in New York waarbij 52 lidstaten hun afkeuring over de opstelling van Indonesië uitspraken, maakte deze missie het ingrijpen door een Australisch geleide multinationale vredesmacht (INTERFET) mogelijk, later overgenomen door de VN-vredesoperatie *United Nations Transitional Authority in East Timor* (UNTAET). Daarmee maakt het rapport ook duidelijk dat de verantwoordelijkheid voor handhaving van vrede en veiligheid in de eerste plaats bij de lidstaten ligt, en niet bij het VN-Secretariaat, dat nogal eens voor 'de VN' wordt versleten.

Het *Brahimi*-rapport besteedt veel aandacht aan de interne capaciteit van het VN-Secretariaat om vredesoperaties te managen. Het Secretariaat werd door de managementeisen van de tweede-generatie vredesoperaties overstelpt en de eerder genoemde beperkingen die inherent waren aan VN-vredesoperaties werden daardoor uitvergroot. Naast andere organisatie-elementen is bij de aanbevelingen in het rapport vooral het *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO) van belang.




*Nederland in de Veiligheidsraad. Ambassadeur mr. A.P. van Walsum leidt de open Veiligheidsraadvergadering over de situatie in Oost-Timor, 11 september 1999 (Bron: UN/DPI, Evan Schneider)*

HET MANAGEMENT VAN VREDESOPERATIES DOOR HET VN-SECRETARIAAT

Tot aan 1992 zou binnen het Secretariaat het *Office of Special Political Affairs* belast zijn met waarnemersmissies en vredesoperaties, en bestaan uit zes internationale VN-ambtenaren en drie militaire officieren. Dit verliep tot aan het einde van de Koude Oorlog redelijk probleemloos als gevolg van de beperkte aard van de operaties en omdat de dagelijkse administratief-logistieke aangelegenheden elders in het Secretariaat werden afgehandeld: in de *Field Operations Division* van het *Department of Administration and Management*.

**Reorganisaties**

In een poging om het hoofd te bieden aan de explosie van vredesoperaties in het begin van de jaren negentig reorganiseerde de toenmalige SGVN, Boutros Ghali, in 1992 het *Office of Special Political Affairs* tot het *Department of Peacekeeping Operations* en werd de *Field Operations Division* omgevormd tot *Field Administration and Logistics Division* en binnen het DPKO gebracht.

Enkele jaren later werd een Situatiecentrum met een bezetting op 24-uursbasis gecreëerd. Hoewel de reorganisatie op papier een stap in de goede richting was, bleek de vulling van deze organisatie met adequaat personeel een probleem. Het Secretariaat waar de SGVN leiding aan geeft, is ook echt een secretariaat dat grotendeels wordt gebruikt voor het organiseren van conferen-

ties, publiceren van verslagen en het volgen van activiteiten van andere onderdelen van het VN-systeem zoals UNDP, UNHCR et cetera. De benodigde expertise om een groot aantal complexe, tweede-generatie vredesoperaties te managen was binnen het Secretariaat niet voorhanden.

In een reactie hierop nam de Algemene Vergadering in 1993 resolutie 47/71 aan, waarmee de SGVN werd aangemoedigd om lidstaten uit te nodigen gekwalificeerd militair en civiel personeel ter beschikking te stellen voor het management van vredesoperaties.

### Gratis militaire officieren

Diverse lidstaten, waaronder Nederland, plaatsten daarop *'gratis militaire officieren'* binnen het DPKO. 'Gratis' betekende dat hoewel men volledig voor de VN werkte en niet voor het eigen land, men formeel geen medewerker was van de VN. Binnen korte tijd bleek de militaire invloed van de gratis militaire officieren aanzienlijk. Een meer militaire, soms zelfs NAVO-aanpak, begon zijn ingang te vinden in de diverse stappen van de altijd sterk gepolitiseerde VN-besluitvorming. Het nadeel van het systeem was dat de luxe van gratis personeel, DPKO niet aanzette tot een kritische beoordeling van de vereiste organisatiestructuur; een omissie waarvoor het later de prijs moest betalen.

Hoewel lidstaten van alle continenten waren vertegenwoordigd in de *pool* van gratis militaire officieren, bleken officieren uit de ontwikkelde landen in de meerderheid. Van de 111 officieren in juni 1997 kwamen er 69 uit NAVO-landen en nog eens 19 uit andere geïndustrialiseerde landen. In dat jaar waren tien Nederlandse officieren binnen DPKO werkzaam op het gebied van planning, operatiën, logistiek en *civilian police*. Samen met de vervulling van de reguliere functie van Militair Adviseur van de SGVN, door generaal-majoor der mariniers F.E. van Kappen, werd inhoud gegeven aan het belang dat Nederland hechtte aan een effectief management van VN-vredesoperaties.

De belangrijkste reden voor de ondervertegenwoordiging van ontwikkelingslanden lag eenvoudigweg in de hoogte van de kosten van levensonderhoud in New York en de geringere mogelijkheid voor ontwikkelingslanden om die kosten voor hun personeel te compenseren. Deze landen die grotendeels tot de *non-aligned movement* behoren, staan traditioneel zeer kritisch ten aanzien van, vermeende, achterstelling en ze hameren voortdurend op een geografische balans in bijvoorbeeld het toekennen van functies.

De Permanente Vertegenwoordiger van Pakistan noemde de aanwezigheid van de overwegend westerse gratis militaire officieren dan ook een *unjustified infiltration*. Het gevoel dat bij de *non-aligned movement* sterk leefde was dat westerse officieren in New York complexe, gevaarlijke vredesoperaties planden, die in toenemende mate door troepen uit ontwikkelingslanden moesten worden uitgevoerd. Daar zit een kern van waarheid in, omdat momenteel zelfs 77 procent van de troepen in VN-vredesoperaties uit die landen afkomstig is.

Dit sentiment leidde in 1997 tot de aanname van resolutie 51/243 in de AV, waarbij het systeem van gratis militaire officieren werd weggestemd. De resolutie vroeg om een spoedige uitfasering van het gratis personeel en de SGVN werd opgedragen om ieder kwartaal over de voortgang daarvan te rapporteren.

### Micromanagement

Voor DPKO was het nu van belang om te bereiken dat het vertrek van de gratis officieren kon worden gecompenseerd met voldoende reguliere functies. Daarbij was instemming van de machtige Vijfde Commissie van de AV onontbeerlijk. Elke functie binnen het Secretariaat moet worden goedgekeurd door deze commissie, die belast is met administratieve en budgettaire aangelegenheden en berucht is om haar micromanagement onder druk van de *non-aligned movement*.

Om steun van de Vijfde Commissie te verkrijgen, werd het gratis personeel door DPKO niet geleidelijk uitgefaseerd zodat expertise kon worden behouden, maar begin 1999 *en masse* weggezonden. Deze door de westerse landen, waaronder de EU-lidstaten in New York, veel bekritiseerde zet leidde ertoe dat tijd ontbrak voor het opstellen van een degelijk overgangsplan voor de reorganisatie van DPKO. Vooral in het licht van afnemende vredesoperaties was het gevolg dat, ondanks alle pogingen daartoe, de Vijfde Commissie niet was te overtuigen van het handhaven van dezelfde personeelssterkte met reguliere functies, hetgeen leidde tot een reductie van 30 procent.

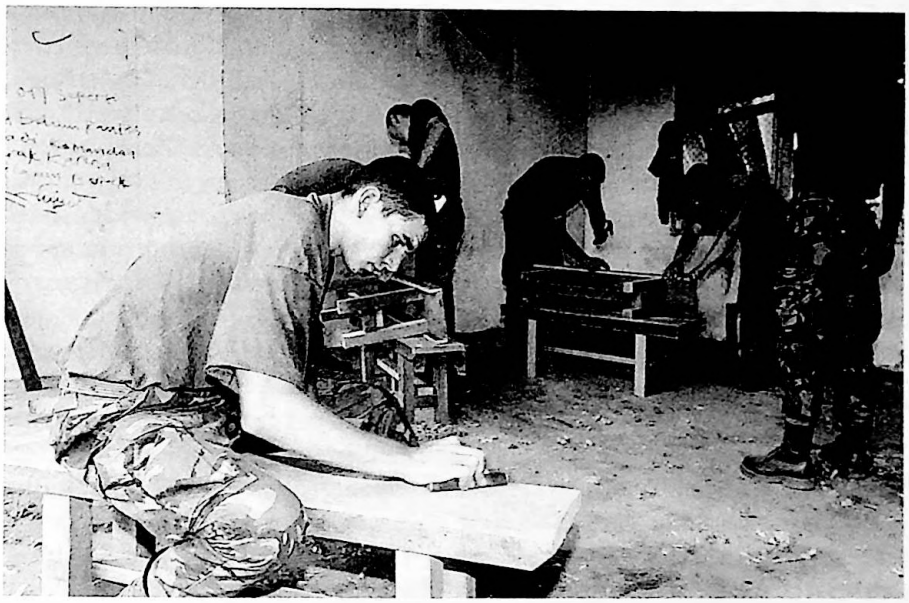
### Personeelstekort

De consequentie is dat momenteel 32 officieren en vijftien *political desk officers* belast zijn met het management van vijftien vredesoperaties, waarin circa 38.000 militairen en *civilian police* functioneren. Nederlandse officieren maken daarvan sinds het vertrek van de gratis militaire officieren geen deel meer uit.

Het *Brahimi*-rapport constateert dat geen enkele nationale regering of politieorganisatie haar personeel zou uitzenden in een hoofdkwartier: veld ratio van 0.1 procent. Het algemene tekort aan personeel veroorzaakt dat functionarissen geen *back-up* hebben en in crisissituaties trachten 24 uur per dag te functioneren. Hetzelfde geldt voor de topfunctionarissen zoals de *undersecretary general of peacekeeping operations* en zijn twee *assistant secretary generals (operations* en *planning and support*). Sinds januari 2000 hebben zij vijftig briefings verzorgd aan de VR over lopende en geplande vredesoperaties; sessies die doorgaans drie uur van hun tijd in beslag nemen. Daarbij komen bezoeken aan operaties, overleg met vertegenwoordigers van lidstaten et cetera. De beschikbare tijd voor een kritische beschouwing van de eigen organisatie wordt daardoor uiterst gering.

## VERBETERING VAN HET MANAGEMENT VAN VREDESOPERATIES

Het rapport stelt dat vredesoperaties om succesvol te zijn, aan drie sleutelvoorwaarden moeten voldoen, namelijk: politieke steun, snelle ontplooiing



*Portugese UNTAET-militairen herstellen een school in de omgeving van Dili – Oost-Timor, maart 2000 (Bron: UN/DPI, Eskinder Debebe)*

met robuuste inzet, en een doordachte strategie waarin vredesoperaties logisch worden gekoppeld aan conflictpreventie vooraf en vredesopbouw *(peacebuilding)* achteraf. Bij dat laatste aspect wordt vooral gedacht aan de inzet van *civilian police* die meer belast moet worden met hervorming en training van het lokaal politieapparaat op het gebied van mensenrechten, dan slechts met traditionele monitoring.

In het rapport wordt niet een volledige blauwdruk gegeven hoe bijvoorbeeld DPKO gestructureerd zou moeten zijn. De SGVN wordt gevraagd een alomvattend voorstel aan de AV te doen, hoe aan de behoeften van de Organisatie op het vlak van het management van vredesoperaties kan worden voldaan. Vooruitlopend daarop constateert het panel dat de huidige structuur, en in het bijzonder de personeelsbezetting daarvan, volstrekt onvoldoende is.

### Onderlinge samenwerking

Aan snelle en effectieve ontplooiing van vredesoperaties is een heel hoofdstuk gewijd. Volgens het rapport zijn de eerste zes tot twaalf weken volgend op een staakt-het-vuren of vredesovereenkomst kritiek voor het bereiken van een stabiele vrede en de geloofwaardigheid van een nieuwe operatie. Het panel meent dat de VN in staat moeten zijn om traditionele vredesoperaties binnen dertig, en complexe vredesoperaties binnen negentig dagen na aanvaarding van een VR-resolutie, te ontplooien.

Daartoe dient het *Un Standby Arrangements System* (UNSAS), een database

van toezeggingen met eenheden en personeel door lidstaten, verder te ontwikkelen teneinde te komen tot meerdere coherente, multinationale eenheden van brigadegrootte met de benodigde ondersteunende eenheden. Onderlinge, regionale, samenwerking door lidstaten is daarbij vereist en het rapport stelt de *Standby High Readiness Brigade* (SHIRBRIG) als voorbeeld. Zoals bekend heeft SHIRBRIG in de planning voor de *United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea* (UNMEE) een belangrijke rol gespeeld en heeft het naast onder meer Nederlandse troepen de kern geleverd voor het *Force Headquarters* onder leiding van de commandant SHIRBRIG, de Nederlandse generaal-majoor der mariniers P.C. Cammaert.

Ongetwijfeld met de ervaringen in Sierra Leone in het achterhoofd, waar eenheden onvoldoende opgeleid en uitgerust het operatiegebied binnenkwamen, stelt het panel voor dat het Secretariaat teams zendt naar potentiële troepenleverende landen om de gereedheid van eenheden voor ontplooiing in een operatie te verifiëren. Eenheden die niet aan de vereisten voldoen, dienen niet te worden ontplooid.

### Lijsten

Om die *rapid reaction* mogelijk te maken dient een *'on-call list'* van ongeveer honderd ervaren, goedgekwalificeerde officieren te worden opgesteld door DPKO om te worden opgenomen binnen het UNSAS. Teams van deze lijst, beschikbaar op zeven dagen *notice*, zouden op het VN-Hoofdkwartier opgestelde brede, strategische missieconcepten dienen te vertalen in concrete operationele en tactische plannen, vooruitlopend op de ontplooiing van troepencontingenten.

Soortgelijke lijsten binnen UNSAS voor *civilian police* en experts op het gebied van rechtspraak, strafwezen en mensenrechten moeten beschikbaar zijn om, indien nodig, juridische instituties te versterken. Ook wordt lidstaten gevraagd om *pools* van politieofficieren aan te wijzen voor VN-vredesoperaties, opdat de grote behoefte aan *civilian police* en gerelateerde specialismen kan worden afgedekt. Vergelijkbaar aan de suggestie met betrekking tot brigade-eenheden kunnen regionale initiatieven op het gebied van politietraining en doctrine een positieve rol spelen.

### Vergroting van de capaciteit

Terwijl door sommigen de uitspraak *'the UN has no intelligence'* op twee manieren wordt uitgelegd, is het panel van mening dat vergroting van de capaciteit voor het verzamelen en analyseren van informatie essentieel is. Meer middelen en bundeling van al aanwezige capaciteit moeten hier een oplossing bieden. Het panel constateert dat momenteel vredesoperaties eerder als een tijdelijke afwijking worden gezien, dan als een van de kerntaken van de Organisatie. Het merendeel van de behoeften op dit vlak en dus ook DPKO zouden dan ook uit het reguliere budget moeten worden gefinancierd in plaats van uit het *peacekeeping support account*.

## CONCLUSIES

Het *Panel on United Nations Peace Operations* onder leiding van Lakhdar Brahimi, heeft met zijn rapport een antwoord gepresenteerd dat hard is in zijn oordeel over de kwaliteit van VN-vredesoperaties in de afgelopen tien jaar. Het is ook in dat opzicht een vervolg op de eerder gepubliceerde rapporten over Rwanda en de val van de Srebrenica-enclave, waarin de SGVN stevige zelfkritiek evenmin schuwde.

### Aanbevelingen

Het *Brahimi*-rapport richt zich met haar aanbevelingen in het bijzonder op twee groepen: het Secretariaat en de lidstaten. Het Secretariaat heeft een verantwoordelijkheid omdat het te vaak de oren heeft laten hangen naar de VR, zodat vredesoperaties met onwerkbare mandaten werden opgezadeld.

Een deel van de aanbevelingen kan de SGVN, die alle aanbevelingen heeft overgenomen, zelfstandig uitvoeren. Daartoe heeft de plaatsvervangend SGVN, Louise Fréchette, die belast is met de implementatie van de aanbevelingen die het Secretariaat aangaan, op 20 oktober 2000 een implementatierapport laten verschijnen. Maar aan de uitvoering van veel aanbevelingen kleven ook financiële consequenties die tot een besluitvorming in de Vijfde Commissie dwingen, waar de discussies over vredesoperaties, zoals beschreven, moeizaam verlopen. De VR zal volgens het rapport bereid moeten zijn tot aanpassingen in zijn procedures. Het zijn dus de lidstaten, in de AV en de VR, die uiteindelijk zullen bepalen of het rapport tot een werkelijke versterking van VN-vredesoperaties gaat leiden.

### Verantwoordelijkheid

De VN is de som van haar delen en de primaire verantwoordelijkheid voor hervormingen ligt ook bij de lidstaten. Daadwerkelijke politieke steun van de lidstaten, gecombineerd met concrete maatregelen, is daarom vereist voor een succesvolle implementatie. Nederland kan daarbij met zijn moderne krijgsmacht en ervaring in vredesoperaties een belangrijke rol spelen.

## DE ROL VAN NEDERLAND

Het Nederlands veiligheidsbeleid heeft als doel het bevorderen van een internationale rechtsorde waarin op termijn vrede, welvaart en rechtvaardigheid bestaan. De NAVO was en is in dat kader voor Nederland van cruciaal belang. Maar de NAVO is buiten Europa geen optie en is in haar optreden, in tegenstelling tot de VN, geheel afhankelijk van de VS.

Veel andere regionale organisaties zoals de ASEAN en de Organisatie van Afrikaanse Eenheid (OAE) zijn voorlopig niet in staat op eigen kracht de vrede in hun regio te handhaven. In grote delen van de wereld is er geen alternatief

voor de VN en Kofi Annan heeft daarom terecht de vraag gesteld hoe VN-vredesoperaties te versterken.

### Grotere deelname

Nederland kan op meerdere manieren bijdragen aan die versterking. De onvermijdelijk hogere kosten van VN-vredesoperaties kunnen financieel worden ondersteund en officieren kunnen worden aangeboden voor plaatsing binnen het VN-Secretariaat om zo aan de versterking daarvan bij te dragen. De meest zichtbare bijdrage is door samen met andere westerse landen meer aan VN-vredesoperaties deel te nemen, waarmee ook de huidige oververtegenwoordiging van ontwikkelingslanden vermindert. Een goed opgeleide en uitgeruste eenheid kan op een operatie een positief effect hebben, dat over de eigen grenzen van verantwoordelijkheid uitgaat. De Britse inzet van een parabataljon in Sierra Leone, in mei 2000, uit overigens nationale overwegingen, waarmee UNAMSIL van een fiasco werd gered, is daarvan een extreem voorbeeld.

### Draagvlak

Maar het *Brahimi*-rapport staat ook tweede-generatie vredesoperaties voor, waarin 'robuust' wordt opgetreden en erkent dat de bereidheid om daaraan deel te nemen, ook de bereidheid inhoudt om verliezen te accepteren. Die acceptatie kan alleen worden vergroot als het besef bestaat dat binnen die vorm van optreden al het mogelijke is gedaan om de risico's zo gering mogelijk te houden.

Voor Nederland is voor het draagvlak van deelname aan vredesoperaties, de aanwezigheid van dat besef steeds belangrijker. De Nederlandse criteria daarvoor zijn vanaf het begin van de jaren negentig steeds specifieker geworden; een trend die zich met het rapport van de Commissie Bakker voortzet. De nadruk daarin op risicoanalyses, veiligheidsgaranties en *exit*-strategieën, wijst op de voortzetting van de algemene trend dat verliezen niet alleen in alle omstandigheden betreurbaar, maar ook onacceptabel zijn. Ook stelt de Commissie Bakker hoge eisen aan de informatievoorziening door de regering aan het parlement.

### Het Nederlandse belang

Het *Brahimi*-panel komt met zijn aanbevelingen rechtstreeks tegemoet aan veel wensen van de Commissie Bakker. Het panel staat grotere transparantie voor in de besluitvorming over VN-vredesoperaties, zodat potentiële troepenleveranciers hun besluitvormingsproces beter geïnformeerd kunnen doorlopen. Het bepleit VN-vredesoperaties die zijn gebaseerd op een deugdelijke militaire analyse en planning, ondersteund met de benodigde middelen, waardoor ook met 'robuust' optreden de risico's voor deelnemende troepen worden verminderd.

Het *Brahimi*-rapport biedt dan ook een zeldzame mogelijkheid om VN-vredesoperaties te versterken, en steun aan de implementatie ervan is daarom in het belang van Nederland én is in de geest van het VN-Handvest: *'to save succeeding generations from the scourge of war'*.

## Literatuur

R.L. McClure en M. Orlov II, Is the UN peacekeeping role in eclipse? *Parameters*, Autumn 1999.
W.J. Durch (ed.), *The evolution of un peacekeeping: case studies and comparative analysis*. New York, St. Martin's Press (1993).
J. Hillen, Peace(keeping) in our time: the UN as a professional military manager. *Parameters*, Autumn 1996.
D.C. Jett, *Why peacekeeping fails*. New York, St. Martin's Press (1999).
C. Klep en R. Van Gils, *Van Korea tot Kosovo. De Nederlandse militaire deelname aan vredesoperaties sinds 1945*. Den Haag, Sdu Uitgevers (1999).

## VN documenten

UN Charter, www.un.org/aboutun/charter/ index.html
*We the peoples: the role of the United Nations in the twenty-first century*. The Millennium Report (A/54/2000), www.un.org/millennium/ sg/report/.
Report of the Panel on United Nations Peace Operations. (A/55/305, S/2000/809), www.un.org/peace/reports/docs/peace_operations.
Report of the Secretary-General on the implementation of the report of the Panel on United Nations peace operations (A/55/502).

# Het embargo

## Juridische aspecten van het afkondigen en handhaven van embargo's op zee

*luitenant-ter-zee der tweede klasse, jongste categorie, V. van der Kuil*

In 1999 ontving luitenant-ter-zee 2 V. van der Kuil de krijgswetenschapsprijs voor de beste eindscriptie (KIM). De scriptie is geschreven in het kader van de afronding van de externe variant van de afstudeerrichting Internationale Veiligheidsstudies aan het Koninklijk Instituut voor de Marine. De studie heeft plaatsgevonden aan de rechtenfaculteit van de Universiteit Utrecht. In dit korte artikel geeft luitenant-ter-zee 2 Van der Kuil een uiteenzetting van de onderzoeksvraag en de conclusies die in zijn scriptie aan de orde zijn gekomen.

Een embargo omvat alle import- en/of exportverboden tussen de ene en de andere staat of groep van staten die het doel hebben om politieke druk uit te oefenen. Bekend is het embargo tegen Irak dat tien jaar geleden door de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties is afgekondigd en nog immer in stand wordt gehouden. Ook Nederland maakt deel uit van de landen die in de Perzische Golf toezien op de handhaving van dit embargo en mede hierdoor zag ik een zekere relevantie in het nader bestuderen van de juridische aspecten van het embargo middels mijn afstudeerscriptie.

De doelstelling van de scriptie was enerzijds om een koppeling te maken tussen de praktijk waarmee de Koninklijke Marine te maken heeft bij het uitvoeren van een operatie gericht op het handhaven van een embargo op zee en de juridische achtergronden van het embargo. Tevens wilde ik aantonen dat indien men het recht niet zozeer als een beperkende factor, maar eerder als een leidraad ziet, dit ten goede kan komen aan de effectiviteit van de handhaving van het embargo en daarmee aan het succes van de toepassing van het embargo als pressiemiddel. Mijns inziens diende ik hiervoor een uitgebreide analyse uit te voeren van alle juridische aspecten van het afkondigen en handhaven van een embargo op zee.

Het eerste belangrijke onderdeel van de scriptie vormde het vaststellen van een definitie van het embargo en het aangeven van het onderscheid tussen het embargo en de blokkade. Van belang om hierbij te vermelden is dat de rechtsbasis

voor de blokkade in het zeeoorlogsrecht ligt. Vervolgens heb ik de aandacht gericht op de rechtsbasis voor het embargo. Ik heb hierbij een duidelijk onderscheid gemaakt tussen enerzijds een embargo afgekondigd door de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties en anderzijds een embargo dat wordt afgekondigd door een regionale organisatie, een coalitie van staten of door een enkele staat. Naast het bestuderen van verdragsteksten en een uitgebreide literatuurstudie om de mogelijkheden in kaart te brengen die het Volkenrecht biedt op het gebied van het embargo, heb ik tevens de besluitvorming van de Veiligheidsraad geanalyseerd aan de hand van resoluties die betrekking hadden op zeven verschillende conflicten. Een belangrijke conclusie waartoe ik ben gekomen na bestudering van de voornoemde resoluties, is dat er een duidelijk onderscheid gemaakt dient te worden tussen het afkondigen en het afdwingen van het embargo. Er is duidelijk sprake van verschillende fases in de besluitvorming van de Veiligheidsraad. Uit de resoluties van de Veiligheidsraad is op te maken dat het afdwingen van een embargo een aparte autorisatie vereist.

Indien wordt overgegaan tot het afdwingen van het embargo door middel van een maritieme operatie, dient er geopereerd te worden binnen het raamwerk van het Internationaal recht van de Zee dat grotendeels is vastgelegd in het in 1982 opgestelde verdrag dat bekendstaat als the *Law of the Sea Convention* (LOSC). In de scriptie is een uiteenzetting opgenomen van de relevante onderdelen van dit verdrag. Verder heb ik aandacht besteed aan het zeeoorlogsrecht.

Hiermee heb ik willen aantonen dat onder bepaalde omstandigheden het instellen van een blokkade meer en ruimere mogelijkheden biedt dan het afkondigen van een embargo. Bijvoorbeeld indien er geen overeenstemming in de Veiligheidsraad bereikt kan worden. Er dient echter nog aan andere voorwaarden voldaan te worden voor het kunnen instellen van een blokkade aangezien we hier te maken hebben met een dwangmiddel uit het zeeoorlogsrecht.

Het laatste onderdeel van de scriptie is gewijd aan de uitvoering van de maritieme operatie, gericht op de handhaving van een embargo. Door bestudering van evaluatierapporten en operatieverslagen van de Nederlandse militaire deelname aan dergelijke operaties, heb ik gepoogd een beeld te krijgen van hoe de theorie van het Volkenrecht wordt vertaald naar het handhaven van een embargo in de praktijk. Tot de onderwerpen die hierbij aan de orde zijn gekomen behoren de totstandkoming en toepassing van *Rules of Engagement* en de eisen die de nationale wetgeving stelt aan de uitvoering van een dergelijke operatie. Bij het laatste valt bijvoorbeeld te denken aan de kwestie van opsporingsbevoegdheid.

Tevens heb ik enkele kritische kanttekeningen geplaatst bij de voorbereiding van Nederlandse schepen op de inzet bij een operatie gericht op de handhaving van een embargo, zoals bijvoorbeeld in de Perzische Golf. Het juridische aspect van de operatie heeft vaak niet de prioriteit en wordt gezien als niet of

minder relevant voor de praktische uitvoering. Mijns inziens hangt het slagen van een embargo-operatie in het bijzonder en iedere militaire operatie in het algemeen, niet alleen af van de beheersing van de krijgskunst en technische kennis van het materieel, maar evenzeer van de wijze waarop men de operatie uitvoert binnen het juridische kader. Immers hoe kun je het spel spelen, laat staan winnen, als je de spelregels niet kent.

# Defensie in de Staten-Generaal in 2000

*Dr. H.W. Bomert**

## AFRONDING DEFENSIENOTA 2000

In februari rondde de Tweede Kamer de behandeling van de Defensienota 2000 – met daarin de plannen voor de Nederlandse defensie voor het komende decennium, zowel op materieel als personeel gebied – af. Voorafgaand aan het mondeling overleg van de Vaste Kamercommissie voor Defensie hadden de Tweede-Kamerfracties al 350 vragen ter schriftelijke beantwoording aan de beide bewindslieden voorgelegd.[1] Het mondeling overleg op 14 februari zelf leverde – na de Hoofdlijnennotitie, de Strategische Toekomstdiscussie Defensie, de defensienota's van de verschillende politieke partijen, en de begrotingsbehandeling – weinig nieuwe gezichtspunten op. Weliswaar herhaalden de woordvoerders de verschillende wensen van hun partij,[2] maar minister De Grave constateerde terecht dat additionele bezuinigingen en/of nieuwe uitgaven over het algemeen niet op een Kamermeerderheid konden rekenen. Er bestond, met andere woorden, geen werkelijk alternatief voor de kabinetsplannen.

Desalniettemin werden op enige detailpunten wel kritische noten gekraakt over deze plannen.[3] Alle partijen spraken in meer of minder sterke bewoordingen hun verontrusting uit over de lage investeringsquote. Weliswaar beschikt Nederland momenteel over een goed uitgeruste, moderne krijgsmacht, maar dat is voor een belangrijk deel een verdienste van investeringen gedurende de achter ons liggende jaren en decennia. Om ook in de toekomst over

---

* Dr. H.W. Bomert is verbonden aan respectievelijk het Studiecentrum voor Vredesvraagstukken en het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis van de KU Nijmegen. Dit jaaroverzicht, dat gebaseerd is op een rubriek die de auteur voor het tijdschrift *Transaktie* verzorgt, signaleert aspecten van defensie- en veiligheidsbeleid voor zover terug te vinden in Kamerstukken. Incidenteel wordt melding gemaakt van berichten in de media inzake discussies in en rondom het parlement.

1 Tweede Kamer 1999-2000, 26 900, Defensienota 2000, nr. 5, Lijst van vragen en antwoorden, 31 januari 2000.

2 Opvallend in dat verband was overigens de ommezwaai van de PvdA. Waar de sociaal-democraten in het najaar van 1999 een eigen defensienota hadden uitgebracht waarin nog uitermate kritisch werd geoordeeld over het Duits-Nederlandse legerkorps, uitmondend in een pleidooi voor opheffing van dit korps, was woordvoerder Zijlstra in februari een van de mede-indieners van een aanvaarde motie van de regeringspartijen waarin onder meer werd geconstateerd dat het legerkorps een "belangrijke functie" vervult. Zie: 26 900, nr. 6, Motie van het lid Zijlstra c.s., 14 februari 2000.

3 26 900, nr. 22, Verslag van een notaoverleg, 16 februari 2000.

modern materieel te kunnen beschikken, moet het investeringspercentage omhoog, maar daarvoor bestaat in de huidige begroting geen enkele ruimte. De Grave erkende dat de investeringsquote krap is, maar meent dat het toch moet kunnen.

Op het vlak van het personeelsbeleid sprak de Tweede Kamer haar twijfels uit over een verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd over de gehele linie. Bij de bewindslieden werd aangedrongen op een meer flexibele opstelling op dit punt, door voor verschillende functiecategorieën verschillende leeftijdsgrenzen te stellen. Wat betreft de voorgenomen verlaging van de pensioen-uitkeringspercentages hield de Kamer zich evenwel op de vlakte, onder verwijzing naar de verantwoordelijkheid van de sociale partners. Kamerbreed werd ook aandacht gevraagd voor een verlaging van de uitzenddruk voor militair personeel. De minister en staatssecretaris deelden de zorg, maar konden ook geen concrete maatregelen aandragen om deze uitzenddruk te verlagen.

De werving van nieuw personeel bleef een punt van grote zorg. Enkele dagen na het Kameroverleg zond staatssecretaris Van Hoof de Kamer een brief met de meest recente cijfers. In 1999 was – in lijn met de kabinetsplannen – het aantal beroepsmilitairen met een contract voor onbepaalde tijd verder afgenomen. Maar ook het aantal BBT'ers was, anders dan de bedoeling, ingekrompen; het aantal vervulde functies ligt momenteel aanzienlijk lager dan het toegestane plafond. Omdat de werving al een aantal jaren achter elkaar behoorlijk tegenvalt (in 1999 kon slechts 85 procent van de aanstellingsbehoefte worden opgevuld), neemt de vullingsgraad gestaag af. Mocht deze trend zich doorzetten en aanvullende maatregelen onvoldoende soelaas bieden, dan zou dit kunnen resulteren in "beperkingen voor de operationele inzetbaarheid".[4] Er is gebrek aan (hoger opgeleid) technisch personeel en aan gevechts(ondersteunings)functies op BBT-niveau. Zowel door de staatssecretaris in zijn brief als de Kamer in het Commissieoverleg, werd er andermaal voor gepleit Defensie een aantrekkelijker werkgever te laten zijn (meer scholingsmogelijkheden, betere aansluiting op de arbeidsmarkt bij beëindiging van het dienstverband met Defensie, een betere honorering, etc.). Ondanks de tegenvallende wervingsresultaten was geen der woordvoerders overigens voorstander van de door Clingendael gedane suggestie buitenlanders in de Nederlandse krijgsdienst op te nemen. Hier vond de Kamer het kabinet aan haar zijde.

Op materieelgebied voer de Defensienota 2000 al een middenkoers tussen de standpunten van de verschillende partijen, zodat aanvaarding van de plannen bij voorbaat vaststond. En waar de kabinetsplannen omstreden waren, bleken De Grave en Van Hoof veelal bereid zich neer te leggen bij duidelijke Kamermeerderheden.

4 Tweede Kamer 1999-2000, 26 800 x, Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Defensie (x) voor het jaar 2000, nr. 33, Brief van de staatssecretaris van Defensie, 18 februari 2000.

Reeds in de aanloop naar het debat was duidelijk geworden dat de bewindslieden van de voorgenomen afschaffing van een squadron F-16's geen halszaak zouden maken. Een ruime Kamermeerderheid verzette zich tegen deze afschaffing. De Grave gaf toe dat aan zijn plannen ter zake geen principiële, noch militaire beschouwingen ten grondslag lagen, maar dat budgettaire overwegingen de doorslag hadden gegeven. Als de Kamer zou vasthouden aan handhaving van de achttien F-16's, dan zou De Grave zich daar niet tegen verzetten, maar moest hij wel in overleg met de Kamer op zoek naar een jaarlijks budget van 55 miljoen gulden. Een door de drie regeringsfracties gezamenlijk ingediende motie waarin de Kamer zich uitsprak tegen deze voorgenomen afschaffing werd met overweldigende meerderheid aanvaard; alleen GroenLinks en de Socialistische Partij waren bereid de oorspronkelijke kabinetsplannen te volgen.[5] Hoewel ook het CDA voor de motie stemde, was zijn woordvoerder Van der Knaap verbolgen over het feit dat de indieners geen contact met hem hadden gezocht om de motie mede te ondertekenen. Al bij de begrotingsbehandeling had zijn partij immers een motie met dezelfde strekking ingediend, maar die toen op verzoek van de regering aangehouden.[6] Van der Knaap was kennelijk bevreesd dat de regeringspartijen met de eer gingen strijken; in ieder geval betitelde hij het gedrag van de indieners van de motie als "oncollegiaal".

Teleurstelling klonk bij de minister door toen in het debat bleek dat niet alleen de PVDA, maar ook zijn eigen VVD grote vraagtekens zetten bij de ontwikkeling van *Theatre Missile Defence*-systemen op de marinefregatten. Zijlstra (PVDA) verwoordde het kort en bondig: *"Wij voelen daar niets voor, dus op onze medewerking behoeft daarbij niet gerekend te worden."* Van den Doel (VVD) op zijn beurt had *"twijfels over de snelheid waarmee wordt gewerkt om de nieuwe luchtverdedigings- en commandofregatten met TMD uit te rusten."* De Kamer toonde zich in het algemeen niet enthousiast over het plan gedurende drie jaar jaarlijks vijf miljoen gulden te investeren in Duits-Nederlands onderzoek naar een TMD-systeem. Zij verzet zich met name tegen deze 'Duits-Nederlandse *Alleingang*'; indien er al plannen voor een TMD-systeem moeten worden ontwikkeld, dienen deze in NAVO-verband plaats te vinden. Een door GroenLinks ingediende motie om in afwachting van nadere NAVO- en EU-afspraken ter zake alle "voorbereidingen voor TMD-voorzieningen op luchtverdedigingscommandofregatten op te schorten" haalde het echter niet. Alleen de PVDA was bereid GroenLinks in deze te steunen.[7]

Anders dan de beide regeringsfracties van de PVDA en D66, voelt Defensie niets voor het plan om het aantal fregatten van de marine nog verder te verlagen. Beide partijen zijn voorstander van het invullen van kustwachttaken met

5 Zie: 26 900, nr. 8, Motie van het lid Van den Doel c.s., 14 februari 2000.
6 *Vrede en Veiligheid*, jrg. 29, 2000, nr. 1, pp. 121-122.
7 26 900, nr. 16, Motie van het lid Harrewijn, 14 februari 2000.

goedkopere korvetten dan de uiterst dure, hypermoderne fregatten. De VVD staat in beginsel open voor deze suggestie, maar is anders dan de coalitiepartners niet bereid op dit moment uit bezuinigsoverwegingen te besluiten tot een vroegtijdig uit de vaart nemen van extra fregatten – er wordt al voldoende bezuinigd op de marine. De minister onderschrijft dit standpunt: pas als vervanging aan de orde is kunnen korvetten als alternatief worden overwogen, maar er is geen enkele reden de vervanging naar voren te halen omdat dat dan tot onnodige kapitaalvernietiging zal leiden. Een motie van de regeringsfracties waarin de Kamer de regering verzoekt in de langetermijnplanning bij de vervanging van fregatten voor kustwachttaken in het Caribische gebied "nadrukkelijk [...] een nader te bepalen aantal corvetten [*sic*] te betrekken" kreeg instemming van alle partijen, minus de SP.[8]

Bij de parlementaire behandeling van de Defensienota is nog geen definitief besluit getroffen over de mogelijke sluiting van vliegkamp Valkenburg. Voor Defensie bestaat er geen (militaire) noodzaak dit vliegveld te sluiten, ook niet als de Marine Luchtvaartdienst, zoals voorzien, wordt ingekrompen. Een (krappe) Kamermeerderheid denkt hier echter anders over.[9] Door Defensie geëntameerd onderzoek heeft aangetoond dat er meerdere alternatieve vestigingsplaatsen mogelijk zijn (De Kooy bij Den Helder, Eindhoven en Woensdrecht),[10] maar voor Defensie komt eigenlijk alleen De Kooy in aanmerking, zo bleek tijdens het debat. Tot verbijstering van vele Kamerleden plakten de bewindslieden hier een prijskaartje van drie- tot vijfhonderd miljoen gulden op, exclusief de ook noodzakelijke grondaankopen. Mocht in de komende maanden in het kader van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening inderdaad tot sluiting van vliegkamp Valkenburg worden besloten, dan zullen de additionele kosten uit de algemene middelen en niet ten laste van de defensiebegroting komen.

Het debat over de aanvaarding van de Defensienota 2000 werd een week later afgesloten met een plenaire stemming over de tijdens het Commissieoverleg ingediende moties.[11] Een door D66, GroenLinks en de SP ingediende motie over een onderzoek naar het onderbrengen van marechausseetaken bij de politie stuitte niet alleen op bezwaren bij de bewindslieden (bijvoorbeeld: hoe moet het met de uitzending van civiel personeel bij vredesoperaties), maar kreeg naast de genoemde partijen ook geen extra steun van de Kamer.[12] Wel een meerderheid was voor een RPF-VVD-motie, waarin van de regering een nota wordt gevraagd inzake de risico's met betrekking tot biologische en chemische wapens, alsmede beleid ter bescherming van burgers en militairen tegen en

8 26 900, nr. 12, Motie van het lid Van 't Riet c.s., 14 februari 2000.
9 Vgl. *Vrede en Veiligheid*, jrg. 29, 2000, nr. 1, p. 120.
10 Zie 26 900, nr. 5, vraag 234.
11 Handelingen Tweede Kamer, 22 februari 2000, pp. 52-3713-3714.
12 26 900, nr. 13, Motie van het lid Van 't Riet c.s., 14 februari 2000.

voorlichting over deze risico's.[13] Nog geen twee jaar geleden heeft het kabinet overigens een notitie inzake de proliferatie van NBC-wapens uitgebracht, waarin zijdelings ook over beschermingsmaatregelen werd gesproken.[14] Ook werd de regering per unaniem aanvaarde Kamermotie aangespoord te onderzoeken in hoeverre een onafhankelijke defensieonderzoeks-'capaciteit' in het leven kan worden geroepen.[15] Een door de gezamenlijke oppositiepartijen ingediende motie waarin de regering werd verzocht nog in februari de al in september 1999 toegezegde evaluatie van de Kosovocrisis aan de Kamer te sturen, haalde het daarentegen niet; niet alleen de coalitiepartijen, ook de kleine christelijke fracties wezen de wens af.[16]

## EVALUATIE VAN DE KOSOVOCRISIS

Niet in februari, zoals de gezamenlijke oppositiepartijen bij motie hadden gevraagd, maar eind maart, aan de vooravond van de eerste verjaardag van operatie *Allied Force*, stuurde het kabinet de langverwachte evaluatienota inzake de crisis in Kosovo en de Nederlandse inbreng daarbij naar de Kamer. Publicatie van deze evaluatie was enkele malen uitgesteld, naar verluidt omdat premier Kok meende dat de evaluatie een aantal belangrijke vragen onbeantwoord liet en hij derhalve zijn handtekening niet onder het stuk wenste te zetten. Ook minister Pronk, die kritisch stond tegenover de in zijn ogen gebrekkige politieke NAVO-strategie, en zijn collega Zalm, die twijfels zou hebben over het antwoord op de vraag of het NAVO-bondgenootschap zijn politieke doelen wel had bereikt en bovendien vraagtekens plaatste bij de kosten van de militaire operatie, zouden niet met de ontwerpnota van De Grave en Van Aartsen hebben kunnen instemmen.[17]

In maart kwam eindelijk de langverwachte nota uit; sterker nog, de Kamerleden kregen twee evaluatierapporten voorgelegd: een militair-technische evaluatie van de hand van De Grave en een politieke evaluatie ondertekend door de premier en de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie.[18] Het

13 Vgl. 26 900, nr. 23, Gewijzigde motie van de leden Stellingwerf en Van den Doel, ter vervanging van die gedrukt onder nr. 19, 22 februari 2000.
14 Tweede Kamer 1997-1998, 26 051, De proliferatie van nucleaire, biologische en chemische wapens en de Nederlandse krijgsmacht, nr. 1, Brief van de minister van Defensie, 20 mei 1998.
15 26 900, nr. 7, Motie van de leden Zijlstra en Van 't Riet, 14 februari 2000.
16 26 900, nr. 17, Motie van het lid Van Bommel c.s., 14 februari 2000.
17 Vgl. J. Hoedeman & E. Nysingh, Kok onthoudt goedkeuring aan evaluatie Kosovocrisis, *de Volkskrant*, 3 februari 2000.
18 Zie respectievelijk Tweede Kamer 1999-2000, 22 181, De situatie in voormalig Joegoslavië, nr. 311, Brief van de minister van Defensie, 22 maart 2000, en nr. 310, Brief van de minister-president, minister van Algemene Zaken en de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie, 22 maart 2000.

evaluatieverslag van de Nederlandse militaire bijdragen aan de NAVO-operaties rond Kosovo gaat tot op detail in op de militaire betrokkenheid van de Nederlandse krijgsmacht bij de *Extraction Force* (de militaire macht in Macedonië die zonodig waarnemers uit Kosovo moest evacueren), operatie *Eagle Eye* (de NAVO-luchtverificatiemissie in de regio), operatie *Allied Force* (NAVO-luchtacties tegen doelen in Kosovo en Joegoslavië) en operatie *Allied Harbour* (militaire noodhulpoperatie in Albanië). Bij alle operaties leverde Nederland een substantiële bijdrage, zo valt te lezen. In het bijzonder bij operatie *Allied Force* stond Nederland zowel kwantitatief als kwalitatief zijn mannetje. De Nederlandse luchtmacht verzorgde vijf procent van het totale aantal sorties, zeven procent van alle aanvalsmissies en zelfs zestien procent van alle Europese sorties (na Frankrijk, een gedeelde tweede plaats met het Verenigd Koninkrijk). De evaluatienota is ook positief over de inzet van KDC-10-tankervliegtuigen, waarover Nederland als een van de weinige bondgenoten kon beschikken. Niet alleen de luchtmacht leverde een belangrijke militaire bijdrage rond de crisis in de regio, ook de andere krijgsmachtdelen maakten een goede beurt. Zowel het personeel als het materieel waren volledig op hun taken berekend, meldde De Grave met voldoening.

Uiteraard was ook de politieke evaluatie positief over de inbreng van de Nederlandse krijgsmacht. Wel constateerden de drie ondertekenaars dat de Nederlandse militaire inbreng relatief groot was geweest, maar dat de politieke invloed (te) gering was. Naar het oordeel van het kabinet hebben enkele bondgenoten, de Verenigde Staten en ook Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, zich te intensief met de uitvoering van de luchtacties bemoeid. "*Deze keuze van bedoelde Bondgenoten heeft duidelijke bezwaren uit een oogpunt van transparantie en – tot op zekere hoogte – van solidariteit naar de mate waar het ruimte laat voor een politieke afweging van individuele Bondgenoten die niet collectief besproken en getoetst worden.*" De te grote bemoeienis van de grote NAVO-landen heeft ertoe geleid dat Nederland (en andere bondgenoten) zich buitenspel gezet voelden. Om die reden is er kritiek op de bemoeienis van individuele bondgenoten, buiten het Raadskader, met de doelenkeuze. "*Nederland acht een dergelijke bemoeienis ongewenst.*" De evaluatie constateerde ook een onevenwichtigheid tussen de Verenigde Staten en Europa als het gaat om de beschikbaarheid van militaire middelen. De Nederlandse bijdrage stak weliswaar positief af tegen die van enkele andere Europese bondgenoten, over het algemeen was er sprake van een "*disproportionele bijdrage*" van de Verenigde Staten. Teleurstellend was in Nederlandse ogen ook dat de Amerikaanse middelen niet onder NAVO-gezag stonden. Om die reden bleef inzet van Amerikaanse Apache-helikopters, waarop Nederland herhaaldelijk – maar tevergeefs – had aangedrongen, ook achterwege. Kritisch was de nota, ten slotte, over het optreden van Jamie Shea en andere woordvoerders: "*De stijl en toonzetting van de NAVO-woordvoering [...] contrasteerde sterk met de sobere en zakelijke aanpak waarvoor in Nederland was gekozen.*"

De lessen die uit voorgaande kritiek werden getrokken waren dat Europa in de toekomst in staat moet zijn een grotere bijdrage aan NAVO-operaties te leveren; ten tweede dat de beschikbare middelen in dienst moeten worden gesteld van het collectief (en derhalve niet onder de exclusieve beslissingsbevoegdheid van de Verenigde Staten mogen vallen); en ten derde dat de besluitvorming over de inzet van alle militaire middelen transparant moet zijn. Nederland zal de resultaten van deze evaluatie inbrengen in de NAVO-Raad en in de bilaterale contacten met de verschillende bondgenoten. Het is uiteraard wel de vraag of de grote bondgenoten (in het bijzonder de bekritiseerde Amerikanen, Britten en Fransen) onder de indruk zullen zijn van het Nederlandse standpunt terzake.

Het op 13 april geopende plenaire debat over de beide evaluatierapporten werd vanwege het onverwachte overlijden van VVD-parlementariër Brood kort na aanvang afgebroken en uitgesteld tot de tweede helft van mei.[19] Uit de eerste reacties in de media kon echter al worden afgeleid dat de regeringspartijen over het algemeen tevreden waren met de 'degelijke' evaluatie, zij het dat er wel wat meer had mogen instaan over de toekomst: welke lessen vallen er te trekken, welke toekomst is er voor Kosovo weggelegd, en hoe zit het met de legitimiteit van een NAVO-optreden zonder mandaat van de Verenigde Naties? Ook de oppositie maakte al voor het debat haar inzet duidelijk. In het bijzonder minister Van Aartsen werd verweten dat hij tijdens operatie *Allied Force* een wel erg rooskleurig beeld van de Nederlandse invloed had geschetst. In de gedachtewisseling met de Kamer had hij immers herhaaldelijk benadrukt dat Nederland wel degelijk een (belangrijke) stem in het kapittel had, ten onrechte naar nu bleek. De oppositie vond het ook teleurstellend dat de evaluatienota niet uitgebreider had stilgestaan bij de besluitvorming in het Nederlandse kabinet. Was uit artikelen in de media immers niet naar voren gekomen dat minimaal twee ministers – Pronk en Korthals – grote twijfels hadden over de militaire acties in en rond Kosovo?

Niet alleen de militaire operaties in Kosovo werden geëvalueerd, op verzoek van de gehele Kamer hield Van Aartsen ook het sanctiebeleid ten aanzien van Joegoslavië tegen het licht. Kamerleden waren benieuwd naar de doelstellingen en effectiviteit van de sancties en in het bijzonder naar het antwoord op de vraag (die bijvoorbeeld ook bij het sanctieregime ten aanzien van Irak speelt[20]) of de machthebbers daadwerkelijk worden getroffen of dat het toch 'de gewone man' is die het meest te lijden heeft.[21] Na een feitelijke weergave van de stand van zaken, constateert Van Aartsen dat de vraag naar de effectiviteit niet eenvoudig is te beantwoorden. De sancties in kwestie zijn EU-sancties

19 Handelingen Tweede Kamer, 13 april 2000, pp. 69-4675-4679.
20 Zie recentelijk: Tweede Kamer 1999-2000, 26 949, Verlenging van de werkingsduur van het Sanctiebesluit Irak 1997, nr. 4, Verslag, 29 februari 2000, en nr. 5, Nota naar aanleiding van het verslag, 11 april 2000.
21 Zie: 22 181, nr. 313, Verslag van een algemeen overleg (16 maart 2000), 4 april 2000.

die weliswaar ook door andere landen worden nageleefd, maar het betreft toch allerminst universele sancties en de onstnappingsclausules voor het regime in Belgrado zijn legio. Niettemin treffen de sancties Milošević en de zijnen en Nederland zal dan ook blijven pleiten voor een continuering van dit sanctiebeleid.[22]

## NEDERLANDSE BIJDRAGE AAN VREDESOPERATIES

### Algemeen

De Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen, ook bekend als de commissie-Bakker – met als taakstelling het verrichten van onderzoek naar en rapporteren over "de politieke besluitvorming over de deelname aan vredesoperaties alsmede van de politieke besluitvorming over de voortgang, afronding en evaluatie van vredesoperaties, waarbij in ieder geval worden beschouwd de uitzendingen naar voormalig Joegoslavië"[23] – heeft haar dossieronderzoek in het vroege voorjaar van 2000 afgesloten. Dit dossieronderzoek– vierhonderd strekkende meter – heeft meer tijd in beslag genomen dan voorzien. Om die reden zullen de openbare hoorzittingen pas in mei een aanvang nemen. Aanbieding van het eindrapport voor het zomerreces, zoals oorspronkelijk de bedoeling was, lukt niet meer en zal nu naar verwachting in september plaatsvinden.[24]

### Joegoslavië

Medio 2000 loopt de Nederlandse militaire bijdrage in Kosovo af en worden de Nederlandse militaire inspanningen op SFOR in Bosnië-Herzegovina geconcentreerd. Na het vertrek van het geniehulpbataljon in juli, rest nog slechts een kleine Nederlandse bijdrage aan de VN-civiele politiemacht in Kosovo, UNIP. Ondanks het feit dat deze politiemacht nog steeds sterk onderbezet is (in maart was minder dan de helft van de geautoriseerde 4700 politiemannen en -vrouwen aanwezig), ziet Nederland geen kans om het huidige Nederlandse contingent – twee personen – uit te breiden.[25]

### Irak

Sinds 1996 neemt Nederland jaarlijks gedurende enkele weken deel aan de *Multinational Interception Force* in de Arabische Golf die toeziet op de na-

22 22 181, nr. 315, Brief van de minister van Buitenlandse Zaken, 12 april 2000.
23 Tweede Kamer 1998-1999, 26 454, Besluitvorming uitzendingen, nr. 5, Brief van de Tijdelijke commissie besluitvorming uitzendingen, 24 juni 1999.
24 Vgl. Tweede Kamer 1999-2000, 26 454, nr. 6, Brief van de Tijdelijke commissie besluitvorming uitzendingen, 26 januari 2000.
25 22 181, nr. 309, Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, voor Ontwikkelingssamenwerking a.i. en van Defensie, 10 maart 2000.

leving van VN-sancties tegen Irak. In maart zette de Nederlandse krijgsmacht hiervoor een fregat en een maritiem patrouillevaartuig in.[26]

### Shirbrig

Sinds begin 2000 is SHIRBRIG, de *Stand-by Forces High Readiness Brigade*, waarvan Nederland een van de voortrekkers is (en in de persoon van generaal Cammaert de leider van de kleine permanente kernbrigadestaf levert), operationeel. SHIRBRIG is een bundeling van militaire bijdragen van een aantal gelijkgezinde landen (met momenteel naast Nederland nog elf kleinere en middelgrote landen die participeren; zes landen fungeren als waarnemer). Deze brigade kan binnen twee tot vier weken worden ontplooid voor een periode van maximaal zes maanden in operaties onder Hoofdstuk VI van het VN-Handvest. De secretaris-generaal van de Verenigde Naties kan bij zijn planning van een eventuele nieuwe vredesoperatie een beroep op deze brigade doen. Nederland heeft voor SHIRBRIG in beginsel een stafcompagnie, een gemechaniseerd of infanteriebataljon, een geniecompagnie en een detachement helikopters beschikbaar. Besluitvorming over de mogelijke inzet van deze eenheden blijft overigens volledig in Nederlandse handen.[27]

## MATERIEEL

### Vervanging van de F-16

Hoewel staatssecretaris Van Hoof tijdens de behandeling van de Defensienota 2000 aangaf dat de vervanging van de F-16 eigenlijk "pas rond 2004 speelt"[28] en de invoeringstermijn van nieuwe toestellen niet eerder begint dan 2010 en ten minste tot 2025 loopt, is hij nu al met een brief aan de Kamer gekomen over deze problematiek.[29] De belangrijkste reden dat de beslissing naar voren wordt gehaald is gelegen in de Amerikaanse uitnodiging om deel te nemen aan de ontwikkeling van de JSF, de *Joint Strike Fighter*. De Amerikanen verwachten uiterlijk begin 2001 een antwoord. Indien Nederland besluit in de ontwikkelingsfase van de JSF te stappen, lijkt ook de opvolger van de F-16 vast te staan, "aangezien Nederland zich hiermee vrijwel vastlegt op de latere aanschaf van de grotendeels nog te ontwikkelen JSF."[30] En aangezien Nederland tot nog toe al voor 180 miljoen gulden heeft geïnvesteerd in de subsidierege-

26 Tweede Kamer 1999-2000, 21 664, Midden-Oostenconflict, nr. 111, Brief van de ministers van Defensie en van Buitenlandse Zaken, 11 februari 2000.
27 Tweede Kamer 1999-2000, 25 696, Oprichting SHIRBRIG, nr. 3, Brief van de minister van Defensie, 8 februari 2000.
28 26 900, nr. 22, p. 51.
29 Tweede Kamer 1999-2000, 26 488, Behoeftestelling vervanging F-16, nr. 3, Brief van de staatssecretaris van Defensie, 15 maart 2000.
30 *Ibid.*, p. 5.

ling demonstratie- en ontwikkelingsprojecten JSF,[31] lijkt het voor de hand te liggen dat Defensie uiteindelijk voor het Amerikaanse toestel zal kiezen.

Van Hoof ontkent echter dat het al een gelopen race is en neemt openlijk afstand van een rapport van de luchtmacht waarin wordt gesteld dat er voor de *Joint Strike Fighter* nauwelijks een alternatief zou zijn. "Absoluut onzin", aldus de bewindsman.[32] Ook in het basisdocument behoeftestelling vervanging F-16 worden nog alle opties opengehouden: de Zweedse Saab/JAS-39 Gripen, de Eurofighter Typhoon (een Duits-Brits-Italiaans-Spaans samenwerkingsproject, met Noorwegen en Griekenland als potentiële partners), de Franse Rafale, en drie Amerikaanse toestellen, namelijk de Advanced F-16, de F/A-18 E/F Super Hornet en de JSF. Ook de mogelijkheid van een *end life update* van de huidige F-16 vloot behoort nog tot de mogelijkheden. (Dit was voor de PVDA overigens een belangrijke overweging om tijdens de behandeling van de Defensienota te pleiten tegen de afschaffing van een squadron F-16's.)

Hoewel de Europese fabrikanten hun lobby-activiteiten hebben opgevoerd (de Franse vliegtuigbouwer Dassault heeft al laten weten dat Nederland, bij een keuze voor zijn Rafale, "volledig" kan delen in de technologische kennis en ontwikkeling[33]), lijkt een keuze voor de Amerikaanse *Joint Strike Fighter* toch voor de hand te liggen; enerzijds vanwege de reeds geïnvesteerde miljoenen, anderzijds gezien de voorkeur van de Koninklijke Luchtmacht.

### Andere materieelprojecten

In het verleden heeft de Tweede Kamer steeds meer twijfels gekregen bij de aanschaf van NH-90 helikopters.[34] De twijfels over de financiële onderbouwing en de technisch-operationele kwaliteiten van deze Europese helikopter hebben al geresulteerd in een uitgestelde indienstneming vanaf 2007. Staatssecretaris Van Hoof blijft vasthouden aan invoering van de NH-90, temeer daar een door Defensie uitgevoerd alternatievenonderzoek heeft uitgewezen "dat er geen enkele reden is af te wijken van het NH-90 spoor".[35] Tijdens het paasreces overviel de staatssecretaris de Kamer met zijn voornemen op zeer korte termijn (begin juni) het productiecontract te tekenen, omdat anders de gemaakte prijsafspraken zullen verlopen. De meest betrokken Kamerleden willen echter inzage in de resultaten van het alternatievenonderzoek, voordat zij op stel en sprong parlementaire instemming verlenen.[36]

De voorgenomen aanschaf van antitankwapens voor de pantserinfanterie is

31 Zie: Tweede Kamer 1998-1999, 25 820, Nederlandse Luchtvaartcluster, nr. 7, Brief van de minister van Economische Zaken, 9 september 1999.

32 Van Hoof: geen voorsprong JSF op concurrentie, *Reformatorisch Dagblad*, 3 april 2000.

33 Vgl. Duitsers en Fransen bewerken Defensie. Europees aanbod voor vervanging F-16, *Reformatorisch Dagblad*, 18 februari 2000.

34 Zie bijvoorbeeld: Tweede Kamer 1998-1999, 25 928, NAVO helikopterproject NH-90, nr. 4, Verslag van een algemeen overleg (2 juni 1999), 14 juni 1999.

35 Tweede Kamer 1999-2000, 25 928, nr. 5, Brief van de staatssecretaris van Defensie, 21 april 2000.

36 Defensie voor aanschaf omstreden heli. NH-90 helikopters kosten *f* 1,7 mrd, *Financieel Dagblad*, 25 april 2000.

op losse schroeven komen te staan. De Europese Trigat is te zwaar en de staatssecretaris geeft toe dat Defensie de deelneming aan de serieproductie in heroverweging heeft, ondanks het feit dat Nederland al 67 miljoen gulden heeft geïnvesteerd in de ontwikkelingsfase.[37] Als alternatief kan worden overwogen om, net als voor de marine en Luchtmobiele Brigade een keuze te maken tussen de Amerikaanse Javelin en de Israëlische Gill-antitankraket.

### WAPENEXPORT

Nederlandse pogingen om in internationaal verband steun te verkrijgen voor een strikter wapenexportbeleid zijn gestrand. Binnen de Europese Unie is het niet gelukt een additioneel criterium voor wapenexportbeleid, te weten deelname van bestemmingslanden aan het VN-wapenregister, aanvaard te krijgen. Conform het regeerakkoord zal Nederland nu dit criterium eenzijdig invoeren en bij niet-vergunningverlening om deze reden ook de andere partners hiervan in kennis stellen.[38]

Een Nederlandse poging om in het kader van het Wassenaar Arrangement ook 'kleine wapens' onder de notificatieverplichtingen te brengen, mislukte omdat er internationaal nog steeds onvoldoende steun voor bestaat. Een minderheid van deelnemende landen (inclusief belangrijke wapenexporteurs als Frankrijk en Rusland) voelt hier nog niets voor.[39]

### DE NEDERLANDSE KRIJGSMACHT EN VREDESOPERATIES

#### Evaluatie Allied Force

Ruim een jaar na de NAVO-bombardementen op doelen in Servië en Kosovo, stond in mei in de Tweede Kamer operatie *Allied Force* – en in het bijzonder de Nederlandse betrokkenheid daarbij – opnieuw op de agenda.[40] Enkele weken eerder had het kabinet twee brieven naar de Kamer gezonden, met respectievelijk een (politieke) weergave van de nationale en internationale besluitvorming en een militair-operationele verantwoording van de inzet van Nederlandse militaire middelen.[41] (De Nederlandse militaire betrokkenheid

37 Zie: Vragen van de leden Van 't Riet en Van Walsem (beiden D66) aan de staatssecretaris van Defensie over de aankoop van een antitankraket, 11 februari 2000, Aanhangsel van de handelingen, nr. 718, pp. 1575-1576; en: S. Ramdharie, Defensie twijfelt aan nut aankoop antitankraket, *de Volkskrant*, 2 februari 2000.

38 Tweede Kamer 1999-2000, 22 054, Wapenexportbeleid, nr. 47, Brief van de minister van Buitenlandse Zaken en de staatssecretaris van Economische Zaken, 22 februari 2000.

39 22 054, nr. 48, Brief van de staatssecretaris van Economische Zaken, 17 maart 2000.

40 Tweede Kamer 1999-2000, Handelingen 18 mei 2000, pp. 77-4973-5031.

41 Zie resp. Tweede Kamer 1999-2000, 22 181, De situatie in voormalig Joegoslavië, nr. 310, Brief van de minister-president, minister van Algemene Zaken en de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie, 22 maart 2000, en nr. 311, Brief van de minister van Defensie, 22 maart 2000; zie ook: *Vrede en Veiligheid*, 2000, nr. 2, pp. 329-331.

bij Kosovo is overigens inmiddels beëindigd. Sinds 1 juni 2000 is een punt gezet achter de laatste Nederlandse operationele KFOR-taak en de laatste militairen betrokken bij de logistieke ondersteuning zijn in augustus huiswaarts gekeerd.[42])

Over het algemeen waren de woordvoerders in het Kamerdebat niet onverdeeld positief over de kwaliteit van de verantwoording; het betrof in hun ogen meer een droge en zakelijke weergave van de gebeurtenissen dan een daadwerkelijke evaluatie. Met name de brief van de minister van Defensie moest het ontgelden: "men heeft met wat knip-en-plakwerk gewoon de feiten op een rijtje gezet", aldus PVDA-fractievoorzitter Melkert. Voor zover er al inhoudelijke kritiek doorklonk, richtte die zich voornamelijk op datgene wat in de brieven niet, of in onvoldoende mate, werd genoemd. Zo wezen de meeste woordvoerders op de gebrekkige internationaal-juridische rechtvaardiging van de NAVO-acties. Deze kritiek werd door premier Kok overigens van de hand gewezen. Naar zijn oordeel was de juridische grondslag "in voldoende mate" aanwezig geweest. Ook werd, in het verlengde hiervan, door de Kamerleden gewezen op het feit dat het dilemma 'humaniteit versus soevereiniteit' in de verantwoording van het gevoerde beleid onderbelicht was gebleven. De regering erkende dit, maar verwees hierbij naar een officiële standpuntbepaling die naar buiten wordt gebracht nadat een advies ter zake van de Adviesraad Internationale Vraagstukken is ontvangen.

Daarnaast was er Kamerbrede twijfel bij de vraag of de gestelde politieke doelen uiteindelijk wel zijn bereikt. GroenLinks en de Socialistische Partij zetten op hun beurt ook vraagtekens bij het behalen van de militaire doelen, door te wijzen op uitgelekte Amerikaanse studies waaruit zou blijken dat het aantal daadwerkelijk vernietigde Servische doelen veel kleiner is dan aanvankelijk door de NAVO naar buiten werd gebracht. Tijdens het debat moest minister De Grave erkennen dat hij niet van de details op de hoogte was; pas een maand later, in een brief aan de Kamer, gaf de bewindsman meer duidelijkheid. Naar zijn oordeel moeten de NAVO-schattingen van het aantal vernietigde doelen wel licht naar beneden worden bijgesteld, maar zeker niet in die sterke mate als de oppositie beweerde.[43]

Zowel Rosenmöller (GroenLinks) als Dijkstal (VVD) waren van oordeel dat de informatievoorziening aan de Kamer wel wat ruimhartiger had gekund, zodat de Kamer beter in staat zou zijn geweest de juiste afwegingen in haar controlerende taak te maken. De Hoop Scheffer (CDA) ging in deze nog een stap verder met zijn stelling dat het niet zozeer het gebrek aan informatie was dat hem had gestoken, als wel het feit dat de Kamer "pseudo-informatie" had gekregen, bijvoorbeeld daar waar het ging om de vermeende invloed van Nederland. Anders dan minister Van Aartsen van Buitenlandse Zaken tijdens de Kosovocrisis

42 22 181, nr. 317, Brief van de minister van Defensie, 7 juni 2000.
43 22 181, nr. 320, Brief van de minister van Defensie, 22 juni 2000.

altijd had beweerd – namelijk dat Nederland wel degelijk een belangrijke stem in het kapittel had gehad – bleek nu dat ons land weinig tot geen invloed had kunnen uitoefenen, bijvoorbeeld inzake de keuze van te bombarderen doelen. In het debat moest de regering toegeven dat ook zij werd verrast door het moment waarop burgerdoelen werden aangevallen.

Premier Kok zelf werd overigens overvallen door het begin van de luchtacties op 24 maart 1999. Anders dan hij had verondersteld, werd hij niet persoonlijk door NAVO-secretaris-generaal Solana van het begin van de bombardementen op de hoogte gebracht, noch werd hij rechtstreeks door minister Van Aartsen ingeseind. Kok moest nu in Berlijn, waar hij aanwezig was voor een Europese Top, van journalisten horen dat de eerste bommen waren gevallen. Hoewel hij publiekelijk liet blijken aan deze gang van zaken niet al te zwaar te tillen, liet hij achter de schermen duidelijk weten wel degelijk ontstemd te zijn.[44] Premier Kok werd door de oppositie en de coalitiepartijen tot slot ook aangesproken op zijn 'onzichtbare' optreden. Anders dan collega's als Blair en Chirac, had hij er in maart 1999 voor gekozen zich niet rechtstreeks via de TV tot het Nederlandse volk te richten; een gemiste kans volgens de Kamer.

Ondanks de kritische kanttekeningen van de Kamer bij de uitvoering en inhoud van de Kosovo-evaluatie door de Nederlandse regering, had de parlementaire gedachtewisseling hierover een wat mat en plichtmatig verloop. Enig politiek vuurwerk ontstond pas toen VVD-fractievoorzitter Dijkstal het Kosovodebat aangreep om een aanval te lanceren op de Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen, ook wel bekend als de commissie-Bakker, die een week later met haar openbare zittingen zou beginnen. Dijkstal bleek van oordeel dat de commissie haar grenzen te buiten was gegaan, door niet alleen de besluitvorming voorafgaand aan de uitzending van Nederlandse vredesmissies te onderzoeken, maar ook het verloop (en afloop) van vredesoperaties zelf in de beschouwing te betrekken.

Nu had de commissie-Bakker bij haar aantreden in april 1999 het mandaat inderdaad enigszins bijgesteld: "het maken van een analyse van de politieke besluitvorming over de deelname aan en de *voortgang van vredesoperaties*" (zoals het oorspronkelijk door de vaste commissie voor Defensie was verwoord en waarmee de Tweede Kamer in maart 1999 na een plenair debat had ingestemd), was naar eigen goeddunken uitgebreid met "*voortgang, afronding en evaluatie van vredesoperaties*".[45] Dijkstal had het afgelopen jaar twee keer bij de Kamervoorzitter schriftelijk geprotesteerd tegen deze 'oprekking' van het mandaat, maar daarvoor geen gehoor gevonden.

44 Vgl.: J. Hoedeman & F. Poorthuis, NAVO 'vergat' Kok bij Kosovo-oorlog, *de Volkskrant*, 5 juni 2000.

45 Zie respectievelijk: Tweede Kamer 1998-1999, 26 454, Besluitvorming uitzendingen, nr. 1, Brief van het Presidium, 24 maart 1999; Handelingen 31 maart 1999, pp. 64-3917-3927; en 26 454, nr. 5, Brief van de Tijdelijke commissie besluitvorming uitzendingen, 24 juni 1999.

Met zijn openlijke aanval aan de vooravond van de eerste openbare hoorzittingen laadde Dijkstal de verdenking op zich de eigen (voormalige) bewindslieden uit de wind te willen houden, zo luidde het oordeel van de andere partijen.[46] Deze inschatting werd enkele dagen later bevestigd toen Dijkstal op een VVD-partijbijeenkomst verklaarde dat als de commissie "te ver" gaat "VVD'ers zich het recht moeten voorbehouden niet in te gaan op het politiek handelen tijdens de uitzendingen".[47] De door Srebrenica veel geplaagde voormalige minister van Defensie en VVD'er Voorhoeve liet een week later overigens blijken alle vragen – ook die over het verloop van vredesoperaties – nauwgezet te willen beantwoorden. VVD-parlementariër Blaauw daarentegen, weigerde voor de commissie-Bakker enige vragen te beantwoorden.

Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen

De openbare 'hoorzittingen' van de commissie-Bakker gedurende mei-juni brachten weinig nieuwe inzichten aan het licht inzake de uitzending van de Nederlandse eenheden in het kader van vredesoperaties. Politici, ambtenaren en militairen probeerden elkaar de schuld in de schoenen te schuiven waar het ging om de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor getroffen besluiten inzake uitzending, en – uiteraard – in het bijzonder daar waar het mis ging (Srebrenica!).

Gedurende de 'verhoren'[48] van de commissie kwam herhaaldelijk de competentiestrijd tussen de ministeries van Buitenlandse Zaken en van Defensie aan het licht. Zo meldde Hoekema, ondervraagd in de hoedanigheid van ambtenaar op het ministerie van Buitenlandse Zaken, dat het vooral het ministerie van Defensie was geweest dat indertijd had aangedrongen op uitzending van Nederlandse troepen naar de *safe area* Srebrenica, terwijl Buitenlandse Zaken juist op de rem had gestaan. Deze weergave van de gebeurtenissen ontlokte bij Ter Beek, toentertijd minister van Defensie, verbazing en woede. Het was immers Buitenlandse Zaken dat vanuit internationaal-politieke prestigeoverwegingen de drijvende kracht achter de stationering van Nederlandse troepen in de veilige gebieden was geweest. Defensie had er juist op aangedrongen alleen troepen beschikbaar te stellen voor een (overigens nooit uitonderhandeld) vredesakkoord. Deze lezing werd nadien onderschreven door onder meer topambtenaar Van Walsum van Buitenlandse Zaken en toenmalig premier Lubbers. Hoekema, enige tijd later door de commissie-Bakker opnieuw

46 Zie: Keiharde aanval VVD op commissie-Bakker, *Telegraaf*, 19 mei 2000.

47 Geciteerd in: T. Lagas, Dijkstal claimt zwijgrecht. VVD'ers zouden vragen over Srebrenica niet hoeven beantwoorden, *Trouw*, 22 mei 2000.

48 Aangezien het hier een parlementair onderzoek betreft – en geen enquête – konden de 'getuigen' niet onder ede worden gehoord. Opvallend vaak gaven de 'gehoorden' overigens blijk van een gebrekkig herinneringsvermogen. Voormalig minister Van den Broek gaf te kennen dat hij het parlementaire onderzoek weinig serieus nam. Hij had niet de moeite genomen zijn eigen aantekeningen er nog eens op na te slaan of links en rechts nog eens inlichtingen in te winnen. Dit had hij wel gedaan, zo meldde hij de commissie, als het onderzoek in de vorm van een enquête had plaatsgevonden. Een transcriptie van de 'hoorzittingen' is nog niet voorhanden. Bij het schrijven van deze paragraaf is gebruik gemaakt van verslagen zoals verschenen in dag- en weekbladen.

gehoord maar nu in zijn functie van Kamerlid, zag zich dan ook gedwongen te verklaren dat voormalig ambtenaar Hoekema de commissie een brief zou schrijven waarin hij een en ander recht zou zetten.

Competentiestrijd tussen Defensie en Buitenlandse Zaken bleek ook in de communicatie met het VN-hoofdkwartier. Ter Beek had naar eigen zeggen een brief aan secretaris-generaal Boutros-Ghali geschreven waarin hij aangaf dat Nederland troepen voor een VN-vredesmacht beschikbaar stelde, maar ook dat Den Haag geen 'blanco cheque' afgaf. In de uiteindelijke correspondentie met het VN-hoofdkwartier in New York had Buitenlandse Zaken – verantwoordelijk voor de briefwisseling met de Verenigde Naties – de Nederlandse troepen zonder enige voorwaarde in de etalage gezet.

Ter Beek op zijn beurt gaf van de besluitvorming op zijn ministerie weer een andere lezing dan de militaire top. Naar het oordeel van de minister hadden zijn militaire adviseurs nimmer zwaarwegende argumenten tegen uitzending van Dutchbat naar Bosnië-Herzegovina laten horen. Op basis daarvan had hij besloten dat uitzending verantwoord was. Voor de commissie-Bakker bleek evenwel dat zowel generaal Couzy, bevelhebber der landstrijdkrachten, als generaal Van der Vlis, chef defensiestaf, grote vraagtekens hadden bij de Nederlandse deelname aan de beveiliging van Srebrenica, en dat het uiteindelijke besluit ter zake tijdens hun afwezigheid werd genomen. Van der Vlis liet voor de commissie weten dat hij indertijd ook al vond dat het militair onmogelijk was de enclave te verdedigen. Bovendien verzette hij zich tegen een vroegtijdige uitzending van de nog steeds in oprichting zijnde Luchtmobiele Brigade. Deze brigade beschikte nog niet over moderne helikopters en de aanschaf daarvan zou in zijn ogen wel eens in het geding kunnen komen. De voormalige chef defensiestaf onthulde dat hij naar aanleiding van deze gang van zaken heeft overwogen ontslag te nemen, maar dat hij uiteindelijk om loyaliteitsoverwegingen in functie bleef. Generaal Couzy kreeg andermaal scherpe kritiek van de politieke leiding over zich heen omdat hij, anders dan de critici (Voorhoeve, Kok) beweerden dat was afgesproken, van de terugkeer van Dutchbat uit Srebrenica, enkele dagen na de val van de enclave en met de eerste berichten over genocide in de media, een feestelijke bijeenkomst had gemaakt.

De openbare zittingen van de commissie-Bakker hebben dan wel enig licht geworpen op de competentiestrijd tussen de ministeries onderling, en tussen politici, ambtenaren en militaire adviseurs (en op de Haagse pogingen jezelf vrij te pleiten door de 'politieke zwarte piet' bij de ander te leggen), een aantal zaken blijft onduidelijk. Zo is er nog steeds geen eensluidend antwoord op de vraag of de Verenigde Naties, *in casu* secretaris-generaal Boutros-Ghali, indertijd een garantie voor luchtsteun voor de Nederlandse troepen in Srebrenica heeft afgegeven. Volgens de meest betrokken politici (Lubbers, Ter Beek en Kooijmans) was dat wel het geval, terwijl ambtenaren (bijvoorbeeld Biegman) meenden dat hiervan geen sprake kon zijn.

### Nederlandse troepen naar Sierra Leone?

Ongetwijfeld zal de Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen in haar eindrapportage (voorzien voor september) melden dat het ministerie van Buitenlandse Zaken in het verleden om politieke redenen heeft aangedrongen op uitzending van Nederlandse eenheden, terwijl Defensie minder stond te trappelen. Als om deze bevinding te onderstrepen, lekte begin juni een vertrouwelijk telegram van de Nederlandse VN-ambassadeur Van Walsum uit, waarin deze Den Haag adviseerde minimaal duizend Nederlandse militairen ter beschikking te stellen aan de vredesoperatie in Sierra Leone. Als argument hiervoor werd onder meer aangevoerd dat het om politieke redenen goed zou zijn als Nederland, als lid van de Veiligheidsraad, ook daadwerkelijk bij vredesoperaties op het Afrikaanse continent is betrokken. Bovendien, zo meende Van Walsum, kon uitzending naar Sierra Leone Nederland verlossen van zijn 'Srebrenica-syndroom'.[49]

Van Aartsen noch de Kamer steunde de ambassadeur in deze. Met name de vermeende therapeutische verwerking van het Srebrenicasyndroom als motivatie voor uitzending van Nederlandse troepen werd afgewezen. Op vragen uit de Kamer liet de minister overigens weten het uitlekken van het telegram te betreuren, maar tegelijkertijd wees hij een onderzoek van de rijksrecherche ter zake af, met het enigszins vreemde argument dat "geen van de door de rijksrecherche naar uitgelekte stukken uitgevoerde onderzoeken ooit succesvol (is) geweest" en dat er van een dergelijk onderzoek derhalve ook geen afschrikkende werking uitgaat.[50]

Was Nederland dus niet bereid troepen te leveren voor UNAMSIL in Sierra Leone, wel werd luchttransport voor het vervoer van militairen uit Jordanië naar Sierra Leone geregeld. Nederland heeft gedurende vier dagen een KDC-10 transportvliegtuig beschikbaar gesteld. Aangezien Defensie voor reeds voorgenomen taken civiel transport heeft moeten inhuren, kostte dit in totaal anderhalf miljoen gulden.[51]

## MATERIEEL

### NH-90 helikopters

De Vaste Kamercommissie voor Defensie is schoorvoetend akkoord gegaan met de aanschaf van de nieuwe NH-90 helikopter voor de Nederlandse krijgs-

49 Zie: J. Hoedeman & F. Poorthuis, 'Nederlands leger moet naar Afrika'. VN-ambassadeur wil inzet in Sierra Leone, *de Volkskrant*, 9 juni 2000.

50 Tweede Kamer 1999-2000, 26 800 V, Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ont-vangsten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2000, nr. 119, Verslag van een algemeen overleg (22 juni 2000), 6 juli 2000.

51 Tweede Kamer 1999-2000, 26 800 X, Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2000, nr. 38, Brief van de minister van Defensie, 17 mei 2000, en nr. 39, Brief van de minister van Defensie, 22 mei 2000.

macht. Weliswaar laat de uitvoering van het toestel momenteel nog veel te wensen over (zo is de helikopter te zwaar, te groot en zijn er berichten over haarscheurtjes die ontstaan als gevolg van het vele trillen), maar er is in feite geen alternatief toestel met dezelfde prijs-kwaliteitverhouding op de wereldmarkt voorhanden.[52] Alle partijen hebben twijfels bij de technische problemen, maar de coalitiepartners gaan ervan uit dat deze binnen de bestaande contractafspraken kunnen worden opgelost. Om die reden verleenden zij dan ook geen steun aan een door CDA en GroenLinks ingediende motie waarin de regering wordt verzocht het contract met de producent vooralsnog niet te tekenen.[53]

Bij een Kamermeerderheid (inclusief de coalitiepartijen D66 en PVDA) bestaan ook vraagtekens over het aantal aan te schaffen toestellen (twintig), maar een GroenLinks-motie waarin de aankoop van maximaal zestien helikopters wordt gevraagd haalde het niet omdat de staatssecretaris, daarin gesteund door de regeringspartijen, er niets voor voelde het uitonderhandelde contract open te breken omdat de stuksprijs dan hoger zou komen te liggen.[54]

### Joint Strike Fighter

Het kabinet heeft weer een nieuwe stap gezet in het traject dat leidt tot de vervanging van het F-16 gevechtsvliegtuig door de Amerikaanse *Joint Strike Fighter*. "Voor de laatste maal" is het budget voor de zogeheten JSF-subsidieregeling verhoogd van 180 naar 200 miljoen gulden. Nederlandse bedrijven en onderzoeksinstituten die verwachten zich te kunnen kwalificeren voor de ontwikkelingsfase en de productie van de *Joint Strike Fighter* kunnen een beroep op deze subsidiepot doen. Ophoging van het budget met twintig miljoen wordt gerechtvaardigd geacht omdat op basis van de projectvoorstellen een additionele omzet van ten minste anderhalf miljard gulden in de productiefase wordt verwacht. In totaal rekent het kabinet op een omzetstijging bij het Nederlandse bedrijfsleven ter waarde van zes tot tien miljard gulden indien Nederland besluit tot participatie in en aanschaf van de *Joint Strike Fighter*.[55]

### Nederlandse defensie-industrie

De overname van de Koninklijke Schelde Groep (KSG) is rond. De overheid (de Nederlandse staat bezit negentig procent van de aandelen, de provincie Zeeland de overige tien) stoot haar aandelen af. Damen Shipyards in Vlissingen koopt het aandelenpakket voor één gulden. Daarnaast krijgt de KSG nog een bruidschat mee: kwijtschelding van opgebouwde schulden en versterking van

52 Zie: Tweede Kamer 1999-2000, 25 928, NAVO helikopterproject NH-90, nr. 6, Brief van de staatssecretaris van Defensie, 22 mei 2000.

53 Zie: 25 928, nr. 9, Verslag van een algemeen overleg (30 mei 2000), 26 juni 2000; nr. 7, Motie van de leden Van der Knaap en Harrewijn, 31 mei 2000; Handelingen 31 mei 2000, pp. 82-5288-5291 en 82-5295.

54 *Ibid.*, en 25 928, nr. 8, Motie van het lid Harrewijn, 31 mei 2000.

55 Tweede Kamer 1999-2000, 25 820, Nederlandse luchtvaartcluster, nr. 9, Brief van de minister van Economische Zaken, 19 juni 2000.

de vermogenspositie kosten de Nederlandse staat ruim honderd miljoen gulden. Daarnaast stelt de overheid een "financieringsfaciliteit" voor een voorgenomen verhuizing beschikbaar.[56] De Nederlandse overheid is zo genereus omdat bij een dreigend faillissement van de KSG de afbouw van reeds aanbestede marineschepen (vier LCF-fregatten) in het geding komt.

Al voor de aandelenoverdracht zegde Defensie toe ook in de toekomst, in ieder geval tot het jaar 2015, schepen bij de werf te zullen bestellen. De nieuwe eigenaar heeft de eerste order wat dat betreft al binnen. Begin 2001 wordt een contract getekend voor de bouw van twee hydrografische opnemingsvaartuigen voor de marine, ter waarde van 106 miljoen gulden.[57]

Naast de afstoting van het staatsbelang in de Koninklijke Schelde Groep, besloot de regering ook tot de verkoop van het belang (eenderde van de aandelen) in Eurometaal, vanouds leverancier van munitie aan de Nederlandse krijgsmacht. Het aandelenpakket zal gedurende de periode 2000 tot 2009 in drie tranches aan de andere grootaandeelhouder, het Duitse Rheinmetall, worden overgedragen. Over de prijs van deze aandelentransactie moet nog overeenstemming worden bereikt.[58]

De jaarlijkse inventarisatie van het ministerie van Economische Zaken laat zien dat het Nederlandse defensiegerelateerde bedrijfsleven jaarlijks ongeveer drie miljard gulden omzet in militaire productie. Zo'n tienduizend werknemers zijn werkzaam in de militaire sector. In 1999 heeft de Nederlandse overheid vergunningen verleend voor wapenexport ter waarde van ruim achthonderd miljoen gulden.[59]

## VARIA

### Slecht financieel beheer

De Algemene Rekenkamer is andermaal kritisch over de kwaliteit van het (financieel en in minder mate materieel) beheer bij het ministerie van Defensie. Ook wordt de "geringe voortgang in het verbeterproces" gehekeld. In het bijzonder de luchtmacht krijgt onder uit de zak ("duidelijk onvoldoende").[60] Tijdens het overleg met de Kamer beloofde minister De Grave beterschap. Ter

56 Tweede Kamer 1999-2000, 26 800 XIII, Vaststelling van de begroting van de uitgaven en van de ontvangsten van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) voor het jaar 2000, nr. 56, Brief van de minister van Economische Zaken, 26 mei 2000, en nr. 60, Brief van de minister van Economische Zaken, 14 juli 2000.

57 26 800 X, nr. 43, Brief van de staatssecretaris van Defensie, 28 juni 2000.

58 Tweede Kamer 1999-2000, 27 118, Verkoop staatsbelang in Eurometaal Holding N.V., nr. 1, Brief van de staatssecretaris van Defensie, 11 mei 2000.

59 Tweede Kamer 1999-2000, 22 054, Wapenexportbeleid, nr. 50, Brief van de staatssecretaris van Economische Zaken en de minister van Buitenlandse Zaken, 30 juni 2000.

60 Tweede Kamer 1999-2000, 27 127, Financiële verantwoordingen over het jaar 1999, nr. 24, Rapport bij de financiële verantwoording 1999 bij het Ministerie van Defensie.

verdediging van de defensieorganisatie wilde hij er overigens wel op wijzen dat Defensie al jarenlang in een proces van voortdurende herstructurering is verwikkeld.[61]

### Herculesramp

De werkgroep Herculesramp uit de Tweede Kamer heeft een lijvig rapport uitgebracht over het ongeluk met de Belgische Hercules C-130 op vliegbasis Eindhoven, juli 1996, waarbij 34 doden en zeven gewonden vielen. De werkzaamheden van de werkgroep, onder voorzitterschap van CDA'er Hillen, bestonden voornamelijk uit het inventariseren van nog openstaande vragen.[62] Ondanks bijna twintig onderzoeksrapporten, inclusief dat van de werkgroep, blijven vragen onbeantwoord, die waarschijnlijk ook nooit meer kunnen worden beantwoord, zo benadrukte Hillen bij de presentatie. Zo is er nog steeds geen bevredigend antwoord op de vraag waarom er pas zo laat met de redding van de inzittenden is begonnen. Scherpe kritiek is er op de opvang van de nabestaanden en ook de toenmalige staatssecretaris, Gmelich Meijling, krijgt nog een veeg uit de pan ('zijn rol op de dag van de ramp laat vragen open').

In eerste reactie op het rapport van de werkgroep toonde een meerderheid van de Tweede Kamer zich voorstander van een aanvullend onderzoek. Een parlementaire enquête wordt echter als een te zwaar middel gezien, temeer daar bij de nabestaanden geen valse verwachtingen mogen worden gewekt. Een onderzoek door de Raad voor de Transportveiligheid ligt meer voor de hand.

## BEGROTING 2001

Voor het eerst sinds jaren krijgt het Ministerie van Defensie weer meer geld te besteden. Mede door financiële meevallers in de rijksschatkist, kan Defensie in 2001 ongeveer 540 miljoen gulden extra tegemoet zien; een stijging van het budget in vergelijking met 2000 van vier procent. Defensie zet in op vier speerpunten van beleid: *1)* versterking van de Europese militaire capaciteiten; *2)* intensivering van het personeelsbeleid; *3)* voortzetting van het Veranderingsproces Defensie (met andere woorden: de uitvoering van de beleidsvoornemens uit de Defensienota 2000) en *4)* verbetering van het financieel beheer en de bedrijfsvoering van de krijgsmacht.[63]

Voor de versterking van de Europese militaire capaciteit is vooralsnog een fonds van tweehonderd miljoen gulden in het leven geroepen; een bedrag dat overigens niet op de begroting voor 2001 drukt, maar nog in de begroting voor

61 27 127, nr. 64, Verslag van een algemeen overleg (6 juni 2000), 9 juni 2000.
62 Tweede Kamer 1999-2000, 24 814, Vliegramp Eindhoven, nr. 13, Brief van de werkgroep Herculesramp en nr. 14, Rapport, 22 juni 2000.
63 Tweede Kamer 2000-2001, 27400-X, Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2001, nr. 2, Memorie van Toelichting, 19 september 2000, p. 5.

het lopend jaar is opgenomen. Onduidelijk is nog waar deze tweehonderd miljoen precies voor wordt gebruikt. In de Memorie van Toelichting wordt weliswaar een groot aantal projecten genoemd die in het kader van de uitwerking van de Nederlandse bijdrage aan het *Defence Capabilities Initiative* en aan de Europese *Headline Goal* (mede) uit dit fonds kunnen worden gefinancierd, maar volgens minister De Grave zijn er "thans geen concrete voorstellen voor de besteding".[64] Met Duitsland is inmiddels wel een principeafspraak gemaakt dat ons land financieel zal bijdragen aan een uitbreiding van de strategische luchttransportcapaciteit van onze oosterburen. Als tegenprestatie krijgt Defensie 'trekkingsrechten' op Duitse transportvliegtuigen ter ondersteuning van activiteiten van de Nederlandse krijgsmacht.[65] Defensie hoopt een vergelijkbare constructie met België in het leven te kunnen roepen met betrekking tot een versterking van de transportcapaciteiten over zee.

Ook voor een intensivering van het personeelsbeleid (met als trefwoorden: verjonging, flexibilisering en extra investeringen in de wervingscampagnes) is tweehonderd miljoen gulden extra uitgetrokken (de kosten verbonden aan een nieuwe – omstreden – defensie-CAO vallen hier buiten).[66] Op het vlak van de werving van personeel kwam de verantwoordelijke staatssecretaris, Van Hoof, overigens in aanvaring met de Kamer. Uit een artikelenserie in NRC *Handelsblad* bleek dat de informatie over de wervingsresultaten die de staatssecretaris periodiek aan de Kamer toestuurt, uiterst schimmig is. Er wordt veel gegoocheld met cijfers: zo meldt Defensie niet hoeveel personeel ze nodig heeft, maar hoeveel ze denkt te kunnen werven; wordt over het algemeen gesproken over gemiddelde resultaten, waardoor de soms grote verschillen tussen functiecategorieën niet kunnen worden onderscheiden; en wordt wel gemeld hoeveel rekruten een opleiding beginnen, maar niet het aantal dat daadwerkelijk in dienst treedt.[67] Uit de cijfers zou bijvoorbeeld blijken dat er van de geplande 3700 rekruten (een aantal dat al lager lag dan het aantal gewenste soldaten) maar 2800 werden geworven, waarvan er uiteindelijk slechts 2078 in functie traden. Defensie erkende dat de cijfers soms een "onhelder beeld" geven.[68] De journalisten hadden ook de hand weten te leggen op twee interne, vertrouwelijke defensiedocumenten, waaruit zou blijken dat door de keer op keer tegenvallende werving de taakuitvoering van de krijgsmacht serieus in

64 27400-X, nr. 11, Verslag van een wetgevingsoverleg (19 oktober 2000), 24 oktober 2000.
65 Zie: Tweede Kamer 2000-2001, 26900, Defensienota 2000, nr. 31, Brief van de minister van Defensie, 21 september 2000.
66 Zie: 27400-X, nr. 10, Brief van de staatssecretaris van Defensie, 26 oktober 2000.
67 Zie de artikelenserie van S. Derix & J. Oranje in NRC *Handelsblad*, 9, 11 en 12 september 2000.
68 S. Derix & J. Oranje, Defensie erkent 'onhelder beeld' van werving soldaten, NRC *Handelsblad*, 11 september 2000. Gedurende de eerste helft van 2000 was het opleidingsverloop andermaal gestegen. In het bijzonder de Koninklijke Landmacht slaagt er onvoldoende in (met een opleidingsverloop van 36 procent) personen in opleiding vast te houden en door te laten stromen naar reguliere functies. Vergelijk: 27400-X, nr. 8, Verslag houdende een lijst van vragen en antwoorden, 25 oktober 2000, p. 7.

het geding dreigt te komen. De staatssecretaris weigerde echter het verzoek van de Kamer te honoreren deze documenten alsnog openbaar te maken. Naar zijn oordeel belichtten beiden stukken slechts een deelaspect van een groter geheel en openbaarmaking zou een vertekend beeld geven.[69] De Kamer legde zich hierbij neer, nadat Van Hoof had toegezegd op korte termijn een 'uitgebreide informatiebijeenkomst' met de Kamer te zullen beleggen.

Tijdens de begrotingsbehandeling vroegen alle partijen aandacht voor het personeelsbeleid (werving en problemen met de vakbonden over de invoering van een nieuwe CAO). Kamerbreed werden de extra investeringen in de Europese defensiecapaciteit toegejuicht, hoewel er twijfels waren over de vraag of tweehonderd miljoen gulden wel genoeg is. De VVD, tot voor kort nog fel tegenstander van de plannen voor een versterkte defensie-identiteit van Europa, was eerste indiener van een motie waarin met ingang van 2002 om een structurele voorziening voor financiering van projecten ter versterking van de Europese veiligheid wordt gevraagd. Alleen de Socialistische Partij stemde tegen, zoals deze partij overigens ook de enige was die uiteindelijk tegen de defensiebegroting stemde. (GroenLinks steunde de motie, hoewel woordvoerder Harrewijn liet aantekenen dat aanvaarding ervan niet meer geld zou mogen kosten).[70] Daarnaast werden, tot slot, vraagtekens gezet bij de sterk stijgende exploitatiekosten – volgens de minister waren de onkosten voor Defensie in 2000 als gevolg van de hogere dollarkoers ongeveer honderdvijftig tot tweehonderd miljoen gulden hoger dan begroot – en het in de ogen van velen te lage investeringspercentage in nieuw materieel.

## MATERIEEL

### Vervanging F-16

Indien het kabinet zou besluiten de F-16-gevechtsvliegtuigen te vervangen door de Amerikaanse *Joint Strike Fighter* (JSF) en in de *Engineering and Manufacturing Developoment* (EMD)-fase van dit toestel gaat participeren, moet Nederland daarvoor 2,8 miljard gulden op tafel leggen. Dit bedrag is beduidend hoger dan de negenhonderd miljoen, waarvan tot voor kort nog werd uitgegaan (maar waarvoor ook in de Defensienota 2000 nog geen financiële dekking was gevonden).[71] Staatssecretaris Van Hoof vindt dat, aangezien het

69 27400-X, nr. 7, Brief van de staatssecretaris van Defensie, 16 oktober 2000, en *Idem*, nr. 12, 31 oktober 2000.

70 Zie: 27400-X, nr. 14, Motie van het lid Van den Doel, c.s., 1 november 2000. Voor de begrotingsbehandeling, zie: Handelingen Tweede Kamer, Behandeling van het wetsvoorstel Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2001, 16de en 17de vergadering, 31 oktober en 1 november 2000, pp. 1151-1172, 1254-1285, en de stemmingen: *Idem*, 19de vergadering, 7 november 2000, pp. 1407-1408.

71 Zie: Tweede Kamer 1999-2000, 26488, Behoeftestelling vervanging F-16, nr. 4, Lijst van vragen en antwoorden, 21 augustus 2000.

Nederlandse bedrijfsleven flink kan verdienen aan mogelijke JSF-orders, het bedrijfsleven ook moet meebetalen aan de EMD-bijdrage. Daarvoor bestaat vooralsnog weinig animo.

De Kamer staat, mede gezien de nu al hoge kosten, op dit moment aarzelend tegenover een beslissing, uit angst te worden meegezogen in een megaproject waarvan de financiële consequenties niet zijn te overzien en waarvan de technisch-operationele haalbaarheid in dit stadium nog niet valt vast te stellen. Mede om die reden heeft de Kamer een extern, buitenlands instituut in de arm genomen, dat een onafhankelijk onderzoek naar de vervanging van de F-16 zal verrichten.[72] De Kamer houdt ook de mogelijkheid open nu niet in de EMD-fase te stappen, maar later de *Joint Strike Fighter* van de plank te kopen. Het voordeel is dat het besluit tot aanschaf nog enkele jaren vooruit kan worden geschoven (tot circa 2005) en dat investeringsrisico's achterwege blijven. Het nadeel is dan wel dat de stuksprijs hoger komt te liggen en de participatiemogelijkheden van de Nederlandse industrie (werkgelegenheid) aanzienlijk afnemen.

Intussen worden de bestaande F-16-toestellen gemoderniseerd. De aanschaf van een tactisch informatiesysteem – kosten bijna 260 miljoen – moet het mogelijk maken dat de Koninklijke Luchtmacht ook in de toekomst aan *joint* en *combined* luchtoperaties in NAVO-verband kan blijven meedoen.[73]

### Exit Trigat

Staatssecretaris Van Hoof greep de Britse beslissing om uit het Europese Trigat-project te stappen aan om ook de Nederlandse participatie in dit antitankwapenproject te beëindigen. Nederland heeft sinds 1989 ongeveer zeventig miljoen gulden in de Trigat geïnvesteerd; het project heeft inmiddels een vertraging opgelopen van tien jaar.[74] Defensie zal nu, binnen het projectbudget van 580 miljoen gulden, een keuze moeten maken tussen de Israëlische Gill en de Amerikaanse Javelin. De kans dat voor de Javelin wordt gekozen lijkt vergroot, nu het Nederlandse Fokker Elmo, een Stork-dochter, van Amerikaanse zijde de opdracht heeft gekregen gevechtssimulators voor de Javelin te bouwen. Met de order is voorlopig 160 miljoen gulden gemoeid, maar dit bedrag kan oplopen tot vierhonderd miljoen, indien wereldwijd meer Javelin-antitankraketten worden verkocht.[75] Door de beëindiging van het Trigat-project loopt Stork wel zo'n tweehonderd miljoen aan orders voor dat systeem mis.[76]

### Diversen

Ter vervanging van de verouderde artillerievuurmonden van het type M109 en M114, wil Defensie 57 nieuwe PZH2000-systemen aanschaffen, geproduceerd

72 Zie ook: E. Vrijsen, Liever geen gelazer, *Elsevier*, 26 augustus 2000.
73 Tweede Kamer 2000-2001, 27487, Behoeftestelling Link 16 tactische datalink, nr. 1, Brief van de staatssecretaris van Defensie, 31 oktober 2000.
74 26800-x, nr. 47, Brief van de staatssecretaris van Defensie, 5 september 2000.
75 Zie: S. Ramdharie, Fokker bouwt leswapen voor leger Amerika, *de Volkskrant*, 14 augustus 2000.
76 Van Hoof ziet af van Trigat, *de Gelderlander*, 6 september 2000.

door het Duitse Krauss-Mafei Wegmann. Het artilleriesysteem voldoet aan alle gestelde eisen en is reeds in Duitsland ingevoerd, waardoor de interoperabiliteit van het binationale legerkorps wordt versterkt. Met deze voorgenomen aanschaf is in totaal negenhonderd miljoen gulden gemoeid.[77]

Defensie heeft besloten het mijnruimingsproject Humanitair Ontmijnen 2000 stop te zetten. De gestelde doelen konden binnen het strakke tijdschema niet worden gerealiseerd. Van de uitgetrokken 12,6 miljoen gulden is nog zes miljoen over, die wordt gebruikt voor andere projecten op het terrein van mijnenruiming.[78]

### EINDRAPPORT COMMISSIE-BAKKER

De Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen, beter bekend als de commissie-Bakker, heeft kort na het zomerreces in een omvangrijk rapport verslag van haar onderzoek uitgebracht. De commissie heeft zich verdiept (via literatuurstudie, archiefonderzoek, interviews en hoorzittingen met betrokkenen) in de besluitvorming inzake de inzet van Nederlandse militaire eenheden in Cambodja, voormalig Joegoslavië (meerdere operaties) en Cyprus. Het gedegen eindrapport – *Vertrekpunt Den Haag* – bestaat uit drie delen: het eigenlijke rapport (ruim vijfhonderd pagina's), aangevuld met bijlagen en appendices (circa driehonderd pagina's) en verslagen van de hoorzittingen (ruim vierhonderd pagina's).[79]

Uiteraard ging de meeste aandacht uit naar de bevindingen en de daaruit voortvloeiende aanbevelingen van het rapport. De commissie constateerde onder meer dat het moment waarop feitelijk wordt ingestemd met deelname aan een vredesoperatie van cruciaal belang is. Is dat eenmaal geschiedt, dan zijn de marges voor nadere besluitvorming (internationaal zowel als nationaal) smal. Vanuit dat oogpunt is tijdige en volledige informatievoorziening aan de Kamer uitermate belangrijk. Over het algemeen kan de Kamer tevreden zijn over de door de bewindspersonen verstrekte informatie, zeker waar het de wat grotere bijdragen van Nederland aan vredesoperaties betreft.[80] Ondanks de positieve evaluatie inzake de informatievoorziening, werden ook enkele negatieve noten gekraakt. De informatie aan de Kamer over de deelname aan UNFICYP (Cyprus) was, althans in de ogen van de commissie, "verhullend"; "verwarrend" was de informatievoorziening over de fasering van de luchtacties in het kader van operatie *Allied Force*. Informatie over de wat kleinere operaties bleek vaak

77 27400-X, nr. 4, Brief van de staatssecretaris van Defensie, 29 september 2000.
78 Tweede Kamer 2000-2001, 24292, Landmijnenproblematiek, nr. 20, Brief van de minister van Defensie, 27 oktober 2000.
79 Tweede Kamer 1999-2000, 26454, Besluitvorming uitzendingen, nrs. 7-10 (aanbiedingsbrief en de drie delen), 4 september 2000.
80 26454, nr. 8, Rapport van de tijdelijke commissie besluitvorming uitzendingen, 4 september 2000, p. 483.

te "summier", terwijl de bewindspersonen de Kamer "niet altijd (volledig)" over de relevante uitkomsten van besprekingen in internationale gremia informeren.[81]

De Kamer zou ook, als het aan de commissie-Bakker ligt, op de hoogte moeten worden gehouden van alle (informele) verzoeken aan Nederland voor een bijdrage aan een vredes- of crisisbeheersingsoperatie waaraan de regering om wat voor reden dan ook geen gehoor geeft. Deze informatie zou in een halfjaarlijkse rapportage (vergelijkbaar met de procedure inzake het al dan niet verlenen van een wapenexportvergunning), inclusief een afweging van het verzoek in het licht van het Toetsingskader en de uiteindelijke politieke beoordeling, aan de Kamer moeten worden verstrekt. Datzelfde Toetsingskader zou ook nader moeten worden gepreciseerd, door bijvoorbeeld de aandachtspunten te rubriceren onder de kopjes *1)* gronden voor deelname; *2)* politieke voorwaarden en wensen; en *3)* uitvoeringsmodaliteiten. Bovendien zal de haalbaarheid van de politieke en militaire doelen van een operatie beter moeten worden verantwoord. Gezien de geconstateerde "zekere mate van rivaliteit" tussen de (ambtenaren van de) Ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie,[82] bepleit de commissie tevens een betere onderlinge coördinatie, bijvoorbeeld in het kader van het Interdepartementale Overleg Vredesoperaties.

In de parlementaire gedachtewisseling – eerst tussen de Kamer en de commissie-Bakker, vervolgens tussen de voltallige Kamer en de regering – stond in het bijzonder het vraagstuk van het eerder en vollediger informeren over voorgenomen uitzendingen centraal.[83] De commissie had het in haar aanbeveling 13 als volgt geformuleerd: "(...) *de Kamer (dient) ingelicht te worden over het voornemen tot een uitzending voordat een informeel aanbod aan de betreffende organisatie wordt overgebracht ...*". De beide oppositiepartijen, het CDA en GroenLinks, konden zich volledig in deze aanbeveling vinden. Zij hadden zich in het verleden vaak geërgerd aan het 'Torentjesoverleg', waarin de fractievoorzitters en/of -woordvoerders van de coalitiepartijen al informeel door bewindslieden werden ingelicht en gepolst; de oppositie hoopte door een vroegtijdige informatieplicht meer invloed te kunnen krijgen. Voor een ruime Kamermeerderheid gaat dit echter te ver. De meeste partijen voelen er weinig voor zich van tevoren te committeren en zodoende medeverantwoordelijkheid te gaan dragen voor voorgenomen beleid; zij zijn niet tot 'meeregeren' bereid, omdat dan de controlerende taak van de Kamer in de knel zou kunnen komen.[84] Hiermee ontviel parlementaire steun voor een van de meest belangrijke aanbevelingen van de commissie-Bakker. Niettemin was de re-

81 *Idem.*

82 *Idem*, p. 486.

83 Handelingen Tweede Kamer 1999-2000, Behandeling van het rapport tijdelijke commissie besluitvorming uitzendingen (26454) (debat met de commissie), 8ste en 9de vergadering, 4 en 5 oktober, pp. 433-483, 593-633; en *Idem* (debat met de regering), 11de en 12de vergadering, 11 en 12 oktober 2000, pp. 709-748, 785-825.

84 Zie: Kamer vindt informatie niet nodig. Bij toezegging VN-missie, *NRC Handelsblad*, 4 oktober 2000.

gering wel bereid de Kamer eerder te informeren. Dit zou kunnen gebeuren via een zogenoemde notificatie, met als strekking dat de regering begint na te denken over een mogelijke deelname. Deze notificatie staat echter los van de in het parlementaire debat aangehaalde procedure volgens het nieuwe art. 100 van de Grondwet, waarin de informatieplicht van de regering is vastgelegd. Deze verplichting treedt pas in werking als het kabinet een besluit heeft genomen.

Bij de door de commissie-Bakker gedane suggestie om de Tweede Kamer tweemaal per jaar een overzicht te doen toekomen van afgewezen verzoeken voor een Nederlandse bijdrage aan VN-operaties, plaatste de regering de kanttekening dat dergelijke verzoeken (eigenlijk "informele polsingen") vaak al op ambtelijk niveau worden afgehandeld. In het verleden heeft Nederland 87 verzoeken van de Verenigde Naties voor deelname aan vredesoperaties (deels) afgewezen. Soms ging het om een compleet bataljon, zoals voor Sierra Leone – en in dat geval is er een volwaardige beoordeling aan de hand van het Toetsingskader, afgerond door besluitvorming op politiek niveau geweest –, maar vaker betrof het 'simpele' verzoeken voor enkele functionarissen, bijvoorbeeld voor twee metselaars en loodgieters voor UNFICYP, waaraan Nederland niet kon voldoen omdat de gevraagde personen niet bij de krijgsmacht werkzaam zijn, dan wel niet beschikbaar waren. Om die reden meende het kabinet dan ook dat het niet mogelijk en nodig was elke afwijzing met een brief aan de Kamer te verantwoorden.[85]

Het debat over het eindrapport van de Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen werd afgerond met de stemmingen over de ingediende moties. In totaal stonden vijf moties op de agenda: een door GroenLinks ingediende motie om de Kamer een eigen onderzoekscapaciteit te geven inzake vredesoperaties, die van de agenda werd afgevoerd; een motie waarin waardering werd uitgesproken voor de commissie (met algemene stemmen aanvaard), en drie door alle partijen ondertekende (en nadien gesteunde) moties waarin de meeste aanbevelingen werd ondersteund, dan wel de regering of het Presidium van de Kamer werd verzocht voorstellen te ontwikkelen voor de uitvoering van de aanbevelingen. Slechts enkele aanbevelingen werden bij motie niet gesteund, bijvoorbeeld de omstreden vroegtijdige informatieplicht en de halfjaarlijkse rapportage over afgewezen verzoeken.[86]

### UITZENDING NAAR ETHIOPIË/ERITREA

Nog voordat het debat over het rapport van de Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen was afgerond, moest de Kamer zich al uitspreken over

85 Zie: 26454, nr. 13, Lijst van vragen en antwoorden, 9 oktober 2000, pp. 27-28.
86 Voor de moties, zie: 26454, nr. 12, 5 oktober 2000, en nrs. 14-17, 12 oktober 2000, en de stemmingen respectievelijk Handelingen Tweede Kamer, 10de vergadering, 10 oktober 2000, p. 463, en 13de vergadering, 17 oktober 2000, pp. 864-865.

de mogelijke uitzending van Nederlandse militairen naar een nieuwe VN-vredesoperatie. Tijdens het zomerreces werd bekend dat de Verenigde Naties een (informeel) verzoek bij Nederland had neergelegd om een substantiële bijdrage te leveren aan de op stapel staande *UN Mission in Ethiopia and Eritrea* (UNMEE), een vredesmacht van 4200 militairen die in het grensgebied tussen beide landen het staakt-het-vuren dient te controleren. Het is een klassieke VN-vredesoperatie onder Hoofdstuk VI van het Handvest. Het kabinet besloot het VN-verzoek positief te honoreren.

Nederland levert vanaf december een versterkt infanteriebataljon van het Korps Mariniers met logistieke ondersteuning van de Koninklijke Landmacht, en een helikoptereenheid (vier Chinook-transporthelikopters). In totaal zullen ongeveer 1100 Nederlandse militairen in SHIRBRIG-verband worden uitgezonden. De Nederlandse generaal Cammaert zal als *force commander* fungeren. In een uitgebreide verantwoording – blijkbaar had het kabinet de aanbevelingen van de commissie-Bakker al ter harte genomen – werd geconstateerd dat de voorgenomen uitzending aan de criteria van het Toetsingskader voldeed en ook de risico-analyse viel gunstig uit.[87] Het Nederlandse bataljon beschikt over voldoende bewapening voor zelfbescherming. Het kabinet had vanaf aanvang laten weten dat naast Nederland een 'grote' NAVO-bondgenoot een bijdrage zou moeten leveren. Uiteindelijk besloot Canada (blijkbaar groot genoeg volgens het kabinet) met een compagnie te zullen meedoen, terwijl Denemarken een compagnie voor het hoofdkwartier beschikbaar stelt. Frankrijk wil slechts op "beperkte schaal" deelnemen, en de Verenigde Staten sturen enkele waarnemers. Wel wordt in de verantwoording van het kabinet gesproken over Amerikaanse steun in geval tot een evacuatie van troepen moet worden besloten. Enkele dagen later bleek dat ook Frankrijk bereid is mee te werken aan een eventuele evacuatie.[88] Niet onbelangrijk, tot slot, is dat het kabinet bij voorbaat heeft laten weten dat de uitzending slechts van beperkte duur zal zijn: "De SGVN is medegedeeld dat aanvaard moet worden dat Nederland – ongeacht de beschikbaarheid van aflossing en ongeacht de omstandigheden volgend voorjaar – na zes maanden de inzet beëindigt." In een toelichting door premier Kok meldde deze dat de secretaris-generaal zich 'persoonlijk en politiek' verantwoordelijk heeft gesteld voor de aflossing. Deze periode van zes maanden heeft overigens niets met een veiligheidsanalyse te maken, maar alles met operationale en organisatorische overwegingen (verplichtingen versus beschikbaarheid).

De media meldden dat de krijgsmachttop aanvankelijk tegen uitzending was geweest,[89] maar uiteindelijk akkoord was gegaan. De bevelhebber der land-

87 Zie: Tweede Kamer 2000-2001, 22831, De Hoorn van Afrika, nr. 10, Brief van de minister van Buitenlandse Zaken en van Defensie, 9 oktober 2000.

88 22831, nr. 11, Brief van de minister van Defensie, 12 oktober 2000.

89 Bijvoorbeeld: J. Hoedeman & T. Koelé, Top landmacht tegen deelname aan Eritrea-missie, *de Volkskrant*, 7 oktober 2000.

strijdkrachten, generaal Schouten, zou met name grote twijfels hebben gehad bij de uitzending van de Chinook-helikopters, omdat het trainingsprogramma van de Luchtmobiele Brigade in het gedrang komt en dit paradepaardje van de landmacht nu niet per 2003, maar pas een half of heel jaar later volledig operationeel zal zijn.[90]

In een door de Kamer georganiseerde hoorzitting toonden in het bijzonder de vertegenwoordigers van de militaire belangenverenigingen zich uitermate kritisch over het besluit.[91] De risicoanalyse zou onvoldoende zijn en de bonden hadden weinig vertrouwen in de Amerikaanse toezeggingen om bij een mogelijke evacuatie de helpende hand te bieden. Ook werden grote vraagtekens gezet bij de toezeggingen van Kofi Annan om zich persoonlijk verantwoordelijk te stellen voor een tijdige aflossing. De ook gehoorde vertegenwoordiger van het VN-hoofkwartier, Titov, vond de uitzendtermijn van zes maanden wel erg minimaal: "*either logistically or even from the standpoint of institutional memory it does not make much sense to relieve troops so early*." Bovendien lieten de Verenigde Naties bij monde van Col Philips weten weinig te zien in de door de Kamer geopperde suggestie om Apache-gevechtshelikopters mee te sturen, omdat deze zwaarbewapende helikopters juist escalerend kunnen werken. Ook de chef defensiestaf, Kroon, vond de Apaches overbodig, te meer daar bij deze missie sprake is van een laag risicoprofiel. De mariniers zijn in zijn ogen voldoende uitgerust.

Het CDA keerde zich tegen de uitzending van Nederlandse troepen naar het grensgebied tussen Eritrea en Ethiopië (ook de SGP en SP zouden zich uiteindelijk tegen de uitzending van Nederlandse militairen uitspreken). Nog voordat het kabinet een formeel besluit had genomen, verklaarde het CDA zich al, tot ergernis van premier Kok, tegen de operatie. Dit standpunt werd door woordvoerder Verhagen herhaald tijdens het commissieoverleg: "De CDA-fractie wenst uitsluitend mee te werken aan geloofwaardige VN-missies en acht UNMEE daarvan geen voorbeeld".[92] Volgens de christen-democraten waren er nog te veel onbeantwoorde vragen. Het CDA wilde een robuustere, Hoofdstuk VII-operatie (vredesafdwinging, waarvoor in de Veiligheidsraad geen enkele steun bestond) en bovendien hadden de Amerikanen en/of de Britten moeten meedoen. Ook de exitstrategie en het mandaat waren onvoldoende helder, zo luidde de kritiek. Minister De Grave, daarin gesteund door een ruime Kamermeerderheid, meende dat deze kritiek geen stand kon houden. Het besluit was

90 Zie: Top landmacht stemt in met missie Eritrea, *Trouw*, 9 oktober 2000.

91 22831, nr. 13, Verslag van een hoorzitting (16 oktober 2000), 20 oktober 2000. Het CDA, dat vanaf het begin afwijzend tegenover een Nederlandse bijdrage aan UNMEE had gestaan, beschuldigde de overige partijen ervan onwelgevallige geluiden tijdens de hoorzitting te willen weren. Om die reden zouden BLS Schouten en De Wijk, die beiden vraagtekens bij de missie hadden gezet, niet zijn uitgenodigd. Deze beschuldiging werd door de andere partijen van de hand gewezen. Zie:: Heibel om hoorzitting Eritrea-missie, *Parool*, 14 oktober 2000.

92 22831, nr. 14, Verslag van een algemeen overleg (18 oktober 2000), 7 november 2000.

verantwoord en helder, de bewapening en het mandaat zijn adequaat. Schoorvoetend – een militaire noodzaak ontbreekt volgens de deskundigen immers – ging De Grave akkoord met de wens om Apache-helikopters mee te sturen, zij het dat deze niet in het conflictgebied zelf zullen worden gestationeerd, maar op de Franse basis in Djibouti.[93]

Door het verzet van de CDA-fractie is het voor het eerst in de geschiedenis dat het besluit tot uitzending van Nederlandse militairen naar het buitenland niet door alle grote partijen in het parlement wordt ondersteund.

## VREDESOPERATIES IN AFRIKA

### Ethiopië-Eritrea

In december 2000 was het Nederlandse contingent dat deelneemt aan de VN-vredesoperatie in het grensgebied tussen Ethiopië en Eritrea, UNMEE, op sterkte. De circa 1100 Nederlandse manschappen blijven tot juni 2001, waarna na verwachting India de Nederlandse eenheden zal aflossen.

De mee te zenden Apache-helikopters bleven vooralsnog thuis. Vanaf aanvang waren noch de Verenigde Naties, noch de militaire en politieke top van het Ministerie van Defensie overtuigd van de (militaire) noodzaak deze helikopters in het conflictgebied te stationeren, maar een Kamermeerderheid (de coalitiepartijen) toonde zich wel voorstander van de uitzending en had uiteindelijk haar wil doorgedreven.

Om de spanningen in de regio niet onnodig te vergroten, werd besloten het helikopterdetachement in Djibouti te plaatsen. Hierbij lagen de lokale autoriteiten echter dwars. Zij stemden niet in met de stationering van de Nederlandse helikopters op een Franse militaire basis, maar verlangden dat de Nederlanders hun kamp op een Djiboutiaanse basis zouden opslaan. In ruil hiervoor eiste het regime structurele ontwikkelingshulp van Nederland. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken was hier tegen. Na langdurige onderhandelingen tussen Djibouti en Den Haag werd uiteindelijk overeenstemming bereikt over een door Nederland te betalen 'parkeergeld' van drie miljoen dollar, waarmee de kosten van de uitzending van het Nederlandse helikopterdetachement oplopen tot circa 25 miljoen gulden.

Aangezien deze eenheid niet onder het VN-commando valt, krijgt Nederland hiervoor van de Verenigde Naties geen enkele financiële compensatie. Dat geldt overigens ook voor de eveneens uitgezonden Chinook-helikopters, een veldhospitaal en het amfibisch transportschip.[94]

93 *Ibid.* en Handelingen Tweede Kamer, Behandeling van de brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie over de Nederlandse deelname aan UNMEE (22831, nr. 10), 14de vergadering, 18 oktober 2000, pp. 954-996.

94 Zie: Tweede Kamer 2000-2001, 22831, De Hoorn van Afrika, nr. 15, Brief van de minister van Defensie, 17 november 2000.

Nadat na "stevige onderhandelingen" ook overeenstemming kon worden bereikt over de juridische status van de 130 in Djibouti te stationeren Nederlandse militairen – Den Haag verzette zich met succes tegen een constructie waarbij de Nederlandse militairen volledig onder het lokaal, Djiboutiaans rechtsregime zouden vallen – kon het kabinet in januari 2001 de knoop definitief doorhakken. De Apache-helikopters worden van hun basis in de Verenigde Staten ingevlogen, het overige materieel komt per schip uit Nederland, waarna het detachement in Djibouti, op enkele honderden kilometers van de grens tussen Ethiopië en Eritrea, vanaf eind februari volledig operationeel zal zijn. In juni, amper drie maanden later, keren de helikopters en het personeel weer huiswaarts.

In zijn laatste maand als lid van de Veiligheidsraad verzette Nederland zich, samen met Canada (naast Nederland een grote troepenleverancier van UNMEE), met succes tegen het in stemming brengen van een Amerikaanse ontwerpresolutie, waarin de beëindiging van het wapenembargo voor Ethiopië en Eritrea werd bepleit.[95] Den Haag vindt het hiervoor nog te vroeg, zeker omdat nog niet alle twistpunten tussen de beide kemphanen uit de weg zijn geruimd.

### Westelijke Sahara

Een gevolg van de Nederlandse deelname aan UNMEE is overigens dat Den Haag de eerder uitgesproken beginselbereidheid om deel te nemen aan een andere mogelijke VN-vredesoperatie in Afrika, MINURSO in de Westelijke Sahara, heeft ingetrokken.[96] Ontplooiing van MINURSO laat nog op zich wachten, omdat een referendum onder de plaatselijke bevolking nog steeds niet heeft plaatsgevonden.[97]

### Sierra Leone

In de zomer van 2000 weigerde Den Haag, ondanks een uitdrukkelijk verzoek daartoe van de Nederlandse ambassadeur bij de Verenigde Naties, Van Walsum, troepen beschikbaar te stellen voor een vredesoperatie in Sierra Leone.[98] Wel besloot minister Van Aartsen, op bezoek in de regio, niet-militaire steun ter beschikking te stellen voor de Nigeriaanse bijdrage aan de vredesmacht in Sierra Leone. Nederland levert vrachtwagens, waterzuiveringsinstallaties en andere niet-militaire middelen ter waarde van enkele miljoenen. Wapens zijn uitdrukkelijk niet in het hulppakket opgenomen.[99]

95 *Ibid.*, nr. 19, Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken a.i. en van Defensie, 19 januari 2001.
96 *Ibid.*, nr. 16, Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking, 24 november 2000.
97 Zie hiervoor: Tweede Kamer 1997-1998, 25957, Bestand Westelijke Sahara, nr. 3, Brief van de minister van Defensie, 28 juli 1998.
98 Zie: *Vrede en veiligheid*, 29, 2000, 3, 460-461.
99 Haagse materieelsteun aan VN-troepen Nigeria, *de Volkskrant*, 8 november 2000.

De Europese Unie wil dat de beoogde snelle-interventiemacht al voor 2003 op kleine schaal operaties kan uitvoeren. Op het personele vlak heeft Nederland daarvoor op jaarbasis bijna negenduizend manschappen ter beschikking gesteld.[100] Aan de vooravond van de *Capabilities Commitment Conference*, eind november 2000, specificeerde minister De Grave de Nederlandse aanvullende bijdrage aan de zogenoemde *headline goal*.

Nederland wil zich inzetten voor een versterking van de Europese luchttransportcapaciteit (uitwerking in Duits-Nederlands verband van de Nederlandse – financiële – bijdrage aan de aanpassing van een Duitse Airbus tot *multi-purpose* toestel voor transport en *air-to-air-refuelling*); versterking van het Duits-Nederlandse legerkorpshoofdkwartier; installatie van commandofaciliteiten op het nog te bouwen tweede amfibisch transportvaartuig; de ontwikkeling, in samenwerking met Duitsland, Frankrijk, Italië en Spanje, van een grondwaarnemingsradar *(Stand Off Surveillance and Target Acquisition Radar*, SOSTAR) ter versterking van de Europese inlichtingencapaciteit; en een intensivering van de samenwerking met het Verenigd Koninkrijk op het gebied van de militaire medische verzorging. Deze projecten zullen vooralsnog worden gefinancierd uit de in de begroting 2000 opgenomen speciale voorziening voor EVDB-projecten ter grootte van 200 miljoen.[101]

Dit fonds van 200 miljoen is echter tijdelijk gebruikt om tekorten in de defensiebegroting 2000 te dekken. Het exploitatietekort over het afgelopen jaar (onder meer veroorzaakt door de hoge dollarkoers en hoge brandstofprijzen) bedraagt 167 miljoen, waarvan het kabinet uit algemene middelen 75 miljoen heeft gecompenseerd. De resterende 92 miljoen gulden wordt tijdelijk 'geleend' uit de EVDB-voorziening, maar zal uiteindelijk weer beschikbaar komen voor het EVDB-fonds.[102]

## MATERIEELVERWERVING

### Pantservoertuigen

Ter vervanging van de verouderde M577- en YPR-voertuigen, is Defensie voornemens circa achthonderd nieuwe pantservoertuigen aan te schaffen, ter waarde van bijna 3,6 miljard gulden. Voor 208 kleine pantservoertuigen wordt gekozen voor een versie van de al als licht verkennings- en bewakingsvoer-

100 Zie: EU-leger zal al vóór 2003 inzetbaar zijn, *NRC Handelsblad*, 21 november 2000.

101 Tweede Kamer 2000-2001, 26900, Defensienota 2000, nr. 33, Brief van de minister van Defensie, 13 november 2000; *Ibid.*, nr. 35, Brief van de minister van Defensie, 19 december 2000.

102 Tweede Kamer 2000-2001, 27524, Wijziging van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Defensie (x) voor het jaar 2000 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota), nr. 3, Verslag houdende een lijst van vragen en antwoorden, 11 december 2000, 4.

tuig geproduceerde Fennek, van de Duits/Nederlandse *Arbeitsgemeinschaft* SP/Krauss-Maffei-Wegmann (met een taakstellend budget van 375 miljoen gulden). Voor de aanschaf van tweehonderd infanteriegevechtsvoertuigen, ter waarde van 1,3 miljard, wordt nog een marktverkenning uitgevoerd. Voor het duurste deelproject – de aanschaf van 384 grote pantserwielvoertuigen voor 1,9 miljard gulden – zoekt Defensie aansluiting bij het door een Europees consortium (vooralsnog Duits/Brits) nog te ontwikkelen *Gepantzertes Transport Kraftfahrzeug/Multi Role Armoured Vehicle* (GTK/ MRAV).[103] Vanuit Nederland zal Stork participeren.

Dit laatste project was zowel buiten als binnen de Tweede Kamer het meest omstreden. Staatssecretaris Van Hoof gaf toe dat een formele marktverkenning naar mogelijke alternatieve voertuigen niet is uitgevoerd. Het Nederlandse bedrijf RDM meende het in licentie gebouwde Zwitserse Piranha-voertuig, waarvan de Amerikaanse krijgsmacht recentelijk 2100 exemplaren heeft aangeschaft, tegen een beduidend lagere stuksprijs (drie miljoen, in plaats van de bijna vijf miljoen die de GTK/MRAV moet gaan kosten) te kunnen leveren. De Piranha zou aan alle door Defensie gestelde eisen voldoen.[104]

De Kamer verzocht Van Hoof om nadere uitleg. Het nog te ontwikkelen voertuig zou nu al ruim 500 miljoen gulden duurder zijn, terwijl recente ervaringen met wapenaanschafprojecten hebben laten zien dat het 'kopen van de tekentafel', zeker bij Europese projecten, altijd duurder uitvalt dan aanvankelijk begroot. Zo zijn de kosten van het licht bewakings- en verkenningsvoertuig sinds het begin van de jaren negentig toegenomen van 202 miljoen tot 440 miljoen gulden, viel het inmiddels afgeblazen Trigat-project aanzienlijk duurder uit dan aanvankelijk gedacht, terwijl ook de kosten van het onbemande verkenningsvliegtuig Sperwer de begrotingsposten ruim overstijgen.[105] De Kamer is, andermaal, bevreesd te worden meegezogen in een project waarvan de kosten nu nog niet zijn te overzien. Het 'kopen van de plank' lijkt dan een aantrekkelijk alternatief.

Van Hoof volhardde echter in zijn keuze voor de GTK/MRAV; technisch nog financieel zou de Piranha aan de eisen voldoen.[106] Uiteindelijk ging een ruime meerderheid van de Kamer (PVDA, VVD en CDA) schoorvoetend akkoord met een investering van 245 miljoen gulden in de ontwikkelingsfase; D66 en GroenLinks konden niet instemmen met de gevraagde investering.[107]

---

103 Tweede Kamer 2000-2001, 26396. Vervanging pantservoertuigen M577 en YPR, nr. 5. Brief van de staatssecretaris van Defensie, 9 januari 2001.

104 Vgl. M. Steketee, 'Defensie negeert alternatief voor nieuw pantservoertuig', *NRC Handelsblad*, 13 januari 2001.

105 Zie: S. Ramdharie, 'Kostenstijging wapentuig moet frequenter gemeld', *de Volkskrant*, 25 januari 2001; voor tegenslagen bij het Sperwer-project, zie: Tweede Kamer 2000-2001. Antwoord van staatssecretaris Van Hoof (Defensie) op vragen van het lid Van 't Riet (D66) over de kosten en de eigenschappen van de Sperwer, Aanhangsel van de Handelingen, 705.

106 Zie: 26396, nr. 7, Verslag van een algemeen overleg (18 januari 2001), 6 februari 2001, en *Ibid.*, nr. 6, Brief van de staatssecretaris van Defensie, 24 januari 2001.

107 26396, nr. 7.

F-16

Het aantal vragen rond de mogelijke vervanging van het F-16-gevechtsvliegtuig door de Amerikaanse *Joint Strike Fighter* neemt toe: de instapkosten voor het project dreigen veel hoger uit te vallen dan aanvankelijk begroot, de hoge dollarkoers maakt de aanschaf steeds onaantrekkelijker, terwijl de twijfel groeit of de Amerikanen wel bereid zijn de hoogwaardige technologie met Nederland te delen.[108]

Amfibisch transportschip

In het kader van de versterking van de zeetransportcapaciteit in NAVO- en EU-verband wil Defensie een tweede amfibisch transportschip laten bouwen, dat tevens wordt uitgerust met commandofaciliteiten.

Het schip moet in 2007 in de vaart worden genomen; de kosten zullen bijna een half miljard gulden bedragen. De bouw van het schip wordt aanbesteed bij de recentelijk door Damen Shipyards overgenomen Scheldewerf.[109]

Deze werf kreeg ook een order voor het leveren van blauwdrukken voor vier amfibische transportschepen voor de Britse marine; een order waarmee veertig tot zeventig miljoen gulden is gemoeid.[110]

Varia

De Tweede Kamer heeft ingestemd met de verwerving van ruim 750 zogenoemde wissellaadsystemen (wielvoertuigen geschikt voor het vervoer van containers), een project waarvoor bijna 575 miljoen gulden is uitgetrokken.[111] Vijf buitenlandse producenten is gevraagd prototypes te leveren; het Nederlandse DAF haakte al eerder af.[112]

Alle 180 paraat ingedeelde Leopard-2-tanks ondergaan een gevechtswaardeverbetering: de schietbuizen worden vervangen en de tanks worden uitgerust met verbeterde kinetische-energiemunitie. Kosten: 230 miljoen gulden.[113]

Defensie schaft voor in totaal bijna 132 miljoen gulden antitankmijnen en alternatieve middelen voor antipersoneelmijnen aan (de laatste categorie is bij het Verdrag van Ottawa verboden).[114]

---

108 Zie: Tweede Kamer 2000-2001, 26488, Behoeftestelling vervanging F-16, nr. 5, Verslag van een algemeen overleg (23 november 2000), 13 december 2000.

109 Tweede Kamer 2000-2001, 27564, Behoeftestelling Landing Platform Dock II, nr. 1, Brief van de staatssecretaris van Defensie, 18 december 2000.

110 Britse marineorder voor Schelde, *Trouw*, 22 december 2000.

111 Tweede Kamer 2000-2001, 27400-X, Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2001, nr. 21, Brief van de staatssecretaris van Defensie, 13 november 2000; en 26396, nr. 7.

112 Zie: *Vrede en veiligheid*, 29, 2000, 1, 119.

113 Tweede Kamer 2000-2001, Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2001, 27400-X, nr. 26, Brief van de staatssecretaris van Defensie, 19 december 2000.

114 Tweede Kamer 2000-2001, 24292, Landmijnenproblematiek, nr. 21, Brief van de staatssecretaris van Defensie, 19 december 2000.

Gedurende de eerste helft van 2000 heeft het kabinet vergunningen afgegeven voor de export van militair materieel ter waarde van 485 miljoen gulden. De grootste afnemers waren de Verenigde Staten (141 miljoen), Zuid-Korea (112 miljoen) en het Verenigd Koninkrijk (71 miljoen).[115]

Noorwegen is voornemens 52 boventallige Leopard-2-tanks over te nemen (ter waarde van ruim 400 miljoen gulden), terwijl Griekenland belangstelling heeft voor twee af te stoten fregatten van de Koninklijke Marine.[116]

Het kabinet heeft besloten de in mei 1998 ingestelde vergunningenstop voor de uitvoer van militaire goederen naar India en Pakistan – ingesteld in reactie op de door beide landen uitgevoerde kernproeven – te beëindigen. Als belangrijkste motivering voor deze beleidswijziging werd aangevoerd dat Nederland internationaal steeds verder uit de pas is komen te lopen en niet betrokken was bij discussies in Europees verband over de toetsing van leveranties aan beide landen. Door de eenzijdig ingestelde vergunningenstop kon Nederland niet op zinvolle wijze deelnemen aan de bij de EU-gedragscode terzake behorende notificatie- en consultatieprocedure. Bovendien bleek vooral het Nederlandse bedrijfsleven te worden getroffen.[117]

Tijdens commissieoverleg en het daaropvolgende plenaire debat benadrukten de verantwoordelijke bewindslieden dat nieuwe wapenleveranties niet in de rede liggen (het spanningsgebiedcriterium staat levering van nieuw materieel in de weg), maar dat retourzendingen van gerepareerde onderdelen of reserveonderdelen van eerder geleverde systemen na opheffing van het embargo wel weer mogelijk zijn. Een ruime Kamermeerderheid ondersteunde dit kabinetsvoornemen en legde dit ook in een motie vast; de VVD, de kleine christelijke partijen en twee leden van de D66-fractie stemden tegen (de beide D66'ers vonden de motie niet ver genoeg gaan; zij toonden zich voorstander van een onverkorte handhaving van de vergunningenstop, maar een door GroenLinks en de SP ingediende motie hierover haalde het niet). Ook een door GroenLinks ingediende motie waarin om een striktere handhaving van het wapenembargo ten aanzien van China wordt gevraagd, werd verworpen.[118]

115 Tweede Kamer 2000-2001, 22054, Wapenexportbeleid, nr. 52, Brief van de staatssecretaris van Economische Zaken, 9 november 2000.

116 Zie: Tweedehands tanks naar Noorse strijdkrachten, *de Volkskrant*, 21 december 2000.

117 Tweede Kamer 2000-2001, 22054, nr. 43, Brief van de minister van Buitenlandse Zaken en de staatssecretaris van Economische Zaken, 12 december 2000.

118 Zie: *Ibid.*, nr. 58, Verslag van een algemeen overleg (17 januari 2001), 6 februari 2001; Debat naar aanleiding van een algemeen overleg op 17 januari 2001 over het wapenexportbeleid, 41ste vergadering, 24 januari 2001, 3255-3260; 22054, nrs. 55-57 (moties); en stemmingen over drie moties, ingediend bij het debat over het wapenexportbeleid, 43ste vergadering, 30 januari 2001, 3359-3360.

Tijdens hetzelfde debat ontkende de regering overigens categorisch dat Nederland, zoals *Nova* had bericht, in strijd met het Nonproliferatieverdrag levering van materiaal aan India en Pakistan had toegestaan dat zou kunnen worden gebruikt voor uraniumverrijking in kernreactoren. Het zou slechts gaan om stoffen die voor vreedzame doeleinden worden gebruikt en "ten enenmale ongeschikt" zijn voor militair gebruik.[119]

119 Zie ook: 22054, nr. 54, Brief van de staatssecretaris van Economische Zaken, 19 januari 2001.

# De Vereniging


*Een bijeenkomst van de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap*

# *Jaarverslag 2000-2001*

**KONINKLIJKE
VERENIGING
TER BEOEFENING
VAN DE
KRIJGSWETENSCHAP
www.kvbk.nl**

OPGERICHT 6 MEI 1865

Secretariaat KVBK
(Ledenadministratie, PR, secretaris
en penningmeester)
MPC 41A
Postbus 9012
6710 HC Ede
info@kvbk.nl

**Ereleden**

Z.K.H. de Prins der Nederlanden

generaal-majoor b.d.
E.R. d'Engelbronner

luitenant-generaal b.d.
J.P. Verheijen

generaal-majoor b.d.
mr. drs. C. Homan

luitenant-kolonel b.d.
W.F. Anthonijsz

adjudant b.d.
J.J.M. Nijman

**Bestuur** (bij uitgave van dit boek)

**Voorzitter**
generaal-majoor D. Starink

**Vice-voorzitter**
brigade-generaal H.M. van Lent

**Penningmeester**
reserve-kolonel M.P. Dekker

**Secretaris**
majoor I.M. de Jong

**Public Relations**
kapitein T.G.M. Koot

**Internetadviseur**
luitenant-kolonel b.d. E. Brunner

**Leden**
brigade-generaal mr. R. Verboom
kapitein-ter-zee F.T.S. van der Laan
kolonel K.A. Gijsbers
kolonel T.H.W. ten Haaf
mr. H.G. Scheltema
drs. A.P. Venema

**Hoofdredacteur Militaire Spectator**
brigade-generaal prof. J.M.J. Bosch

# Jaarverslag van de secretaris

De eerste bijeenkomst in 2000 werd samen met de Atlantische Commissie georganiseerd. Deze bijeenkomst sloot tevens de cyclus rond de Defensienota 2000 af. Over deze inmiddels onlangs gepubliceerde Defensienota gaven de plaatsvervangend chef defensiestaf, luitenant-generaal A.P.P.M. van Baal, de secretaris van het IKV, M.J. Faber en de hoogleraren en publicisten K.K. Koch en R. de Wijk hun visie. Na korte inleidingen was het tijd voor een discussie tussen de inleiders en met de zaal. "Het programma van de minste spijt" (Van Baal) en "een imposante politieke consensus" (Koch) waren enkele kwalificeringen uit het debat. Het thema dat het meest frequent naar voren kwam was *personeel.* Alle inleiders waren het met elkaar eens dat (het werven van) geschikt personeel een absolute voorwaarde is voor de goede uitvoering van de maatregelen uit de Defensienota.

Eveneens samen met de Atlantische Commissie werd op 17 februari 2000 een bijeenkomst georganiseerd over *the United States and the Comprehensive Test Ban Treaty.* Dr. Kenneth Moss, *professor of grand strategy* aan de *National Defence University* in Washington D.C. wist de ingewikkelde problematiek helder voor het voetlicht te brengen. Het werd de toehoorders, een volle zaal in Nieuwspoort, duidelijk waarom de Verenigde Staten het verdrag wel ondertekenden, maar waarom het Congres vervolgens weigerde het verdrag te ratificeren.

In 1993 werd het Duits-Nederlandse legerkorps opgericht en de integratie binnen de legerkorpsstaf is een voorbeeld voor menig andere binationale staf. Naar aanleiding van de Defensienota en de top van Helsinki werd in 2000 intensief gestudeerd om een aantal legerkorpshoofdkwartieren een hogere gereedheidsstatus te laten verkrijgen. Over de ontwikkelingen rond het hoofdkwartier spraken op 10 april in het Defensievoorlichtingscentrum twee voormalige commandanten van het legerkorps, de luitenants-generaal K. Oltmanns en R. Reitsma. Beiden konden vanuit hun eigen ervaringen vertellen over de (on)mogelijkheden van de staf en voorzagen een goede toekomst voor 1 (GE/NL) Corps, een binationaal korps met een Europese toekomst!

De Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap wil ook nadrukkelijk de belangstelling van jonge officieren voor hun vakgebied stimuleren. Daartoe tracht zij ieder jaar een interessante lezing op de Koninklijke Militaire Academie te houden. Dit jaar vond deze op 15 juni plaats: het thema was (uiteraard) Kosovo. Zowel de commandant als de plaatsvervangend commandant van het 1 (NL) geniehulpbataljon KFOR, kolonel K. Gijsbers en luitenant-kolonel G.J. Broeks, vertelden over hun ervaringen. Hun bataljon, samengesteld uit infanterie, genie, bevo/transport en verbindingsdienstpersoneel, was belast met het verlenen van humanitaire hulp in het gebied van de Multinationale Brigade Zuid. Hierbij werd intensief samengewerkt met NGO's. Juist door, vakkundig

visueel ondersteund, in te spelen op de belevingswereld van de jonge (aspirant-) officieren, slaagden Gijsbers en Broeks erin om de *do's and dont's* helder voor het voetlicht te brengen en hun ervaringen als commandant te delen met de aanwezigen.

Diezelfde avond werd tijdens de Algemene Ledenvergadering de voorzittershamer overdragen aan generaal-majoor D. Starink. Als blijk van dank voor zijn vele verdiensten voor de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap werd de aftredende voorzitter, mr. drs. C. Homan, benoemd tot erelid. Door middel van zijn vele publicaties en zijn publieke optreden heeft hij de krijgswetenschap voor velen op begrijpelijke wijze onder de aandacht gebracht en was hij op dit gebied een stimulerend voorbeeld voor anderen. Zijn bijna tienjarig lidmaatschap van het bestuur, waarvan bijna vijf jaar als voorzitter, heeft significant bijgedragen aan de groei en de bloei van de Vereniging. Met niet aflatende ijver en inzet heeft hij een belangrijke rol gespeeld bij het totstandkomen van het programma, waarbij zijn vele externe contacten van groot belang zijn geweest en hebben bijgedragen aan het publieke profiel van de Vereniging en aan het verdiepen van de band met andere verenigingen op het gebied van vrede en veiligheid.

Op de Algemene Ledenvergadering werd eveneens aan de penningmeester décharge verleend over het jaar 1999.

"De rol van de OVSE in post-conflict Kosovo" was het thema van een lezing op 31 augustus in het Defensievoorlichtingscentrum. Kolonel D. van den Berg was de militaire adviseur van OVSE-ambassadeur Everts in Kosovo van september 1999 tot februari 2000. Juist zijn ervaringen op het snijvlak van politiek en militair optreden maakten de lezing van kolonel Van den Berg bijzonder interessant. Veel goede beelden ondersteunden het betoog over het opbouwen van het civiele bestuur in het verscheurde gebied, dat dan ook terecht door een aanzienlijk aantal aanwezigen werd bijgewoond.

Op zaterdag 23 september hield de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap de inmiddels traditionele (jaarlijkse) *battlefieldtour*. Het onderwerp voor deze tour was de Duitse luchtmobiele actie op het Belgische fort Eben-Emaël op 10 mei 1940. Onder inmiddels eveneens traditionele stralende weersomstandigheden verzamelden bijna vijftig leden en belangstellenden zich in de Hoofdwacht op het Vrijthof in Maastricht, voor een ontvangst met koffie en vlaai. Majoor E. Jellema, compagniescommandant bij het Korps Commandotroepen en kenner van *small unit warfare*, lichtte in een visueel goed ondersteunde briefing van een uur de operatie toe. Vervolgens verplaatste het gezelschap zich in een bus naar het fort. Hier werd de gehele middag doorgebracht en onder leiding van een uitstekende gids werd zowel de binnenzijde als de buitenzijde van het fort bezocht. Aan militaire discussies was die middag geen gebrek! Aan het einde van de middag bracht de bus, via een aantal andere

markante punten uit de strijd in de meidagen, het gezelschap weer naar Maastricht.

In het najaar van 2000 was er veel (politieke) aandacht voor het initiatief rond het Europese veiligheids- en defensiebeleid. Zouden Europa en de Verenigde Staten hierdoor niet uit elkaar groeien? Zouden de Verenigde Staten de veiligheidsgarantie voor Europa wel blijven geven? Op 24 oktober sprak in het Defensievoorlichtingscentrum Stanley R. Sloan, een voormalige *senior researcher* van het Amerikaanse Congres, tevens auteur van de *Chaillot-Paper*, over het genoemde onderwerp. De heldere lezing, waarin veel twijfels werden weggenomen, werd gevolgd door een interessante discussie.

In 2000 bestond de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap 135 jaar, een lustrumjaar derhalve. Om hieraan luister bij te zetten werd op 31 oktober een thema-avond gehouden over het onderwerp *National Missile Defense* in sociëteit 'de Witte'. Twee sprekers van formaat waren bereid hun visie op dit actuele onderwerp te geven. Sergei Rogov, directeur voor Amerikaanse en Canadese studies in Moskou, belichtte vooral de Russische visie op het recente Amerikaanse initiatief en gaf inzicht in de gevoeligheden van Moskou. Dr. W.F. van Eekelen, lid van de Eerste Kamer en oud-voorzitter van de West-Europese Unie, gaf vooral de overwegingen aan Amerikaanse zijde weer. De angst voor *rogue states* met hun groeiend arsenaal aan intercontinentale raketten bleek een voorname raadgever bij de initiatieven.

De laatste bijeenkomst in 2000, op 11 december in het Defensievoorlichtingscentrum, had het thema 'Strategische mobiliteit'. Kolonel H. van Ballegooij, inspecteur van het Vervoerswezen en tevens speciale stafofficier Vervoer en Verplaatsingen van de BLS, wist in een met humor doorspekt betoog de mogelijkheden en onmogelijkheden van strategische mobiliteit te belichten. Het onderwerp mag zich immers in een grote politieke en militaire belangstelling verheugen; diverse knelpunten werden in het kader van verschillende Europese initiatieven onderkend. Uiteraard gebruikte Van Ballegooij diverse voorbeelden uit de recente praktijk, met name uit Kosovo.

Er werden in 2000 twee krijgswetenschapsprijzen uitgereikt. De luitenants Geers en Hoogsteder kregen de prijs (elk vijfhonderd gulden en een fraaie pen met inscriptie) voor hun gezamelijke inspanning: de gedegen studie "de bezielende commandant". De prijs werd door de voorzitter van de Vereniging uitgereikt.

Het jaar 2000 was een goed jaar voor de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap. Een licht groeiend ledental, acht lezingen, een *battlefieldtour* en niet te vergeten een zeer gewaardeerd jaarboek waren hiervan het bewijs.

# Jaarverslag van de penningmeester

**Resultaten 2000**

1. *Algemeen.* Het jaar 2000 is voor de vereniging financieel gunstiger verlopen dan aanvankelijk was verwacht. Uit de gewone activiteiten van de vereniging is een positief resultaat bereikt van *f* 12.620,31 terwijl een bedrag van *f* 4.350,– was begroot. Het verschil wordt veroorzaakt door enerzijds een meevaller van 7,3 % in de baten en anderzijds een meevaller van 4,5 % in de lasten.

2. Met het Ministerie van Defensie zijn gedurende het jaar besprekingen gevoerd over het aanpassen van de bestaande overeenkomst met betrekking tot de exploitatie van de Militaire Spectator. Er is daarbij inmiddels overeenstemming bereikt en een nieuwe overeenkomst is door partijen getekend. Het uitgeven van de Militaire Spectator wordt voortaan als een vorm van dienstverlening door de KVBK aan het Ministerie van Defensie beschouwd, waardoor de kosten die daarvoor worden gemaakt *declarabel* zijn. Dit legt een steviger juridische basis onder de vergoeding van de kosten dan tot nu toe het geval was.

3. Het ledental van de vereniging is in 2000 vrijwel gelijk gebleven en bedraagt per 31 december 2000 1222. Op 31 december 1999 was dit getal 1221. Van deze leden betaalt inmiddels 51% per incasso, 37 % per acceptgiro en 12 % per factuur (veelal via een verzendhuis).

4. Per 1 januari 2001 wordt de leerstoel Militair Recht niet langer door de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap gesponsord, maar door de Militair Rechtelijke Vereniging. Er zal nog een afrekening over het achterliggende jaar moeten plaatsvinden. Een nog te vorderen bedrag van *f* 2.250,96 aan subsidie voor de leerstoel is in de post "Debiteuren" opgenomen.

5. *Baten.* In totaal is door de leden over 2000 een bedrag van *f* 45.002,36 verschuldigd aan contributie, hetgeen een duidelijke stijging (ruim 12 %) is t.o.v. 1999. Van dit bedrag is inmiddels een bedrag van *f* 666,94 afgeschreven als oninbaar. Deze afschrijving wordt ten laste gebracht van de voorziening die daarvoor was genomen. In de resultatenrekening is een bedrag van *f* 44.972,36 opgenomen. Het verschil wordt veroorzaakt doordat achteraf bleek dat over 1998 een bedrag van *f* 35.– ten onrechte in rekening was gebracht en over 1999 alsnog een bedrag van *f* 5,– kon worden opgelegd.

6. De beleggingsresultaten zijn ook dit jaar hoger uitgevallen dan was voorzien, hetgeen een overschrijding ten opzichte van de begroting met 21 % tot

gevolg heeft gehad. De keuze die in het verleden is gemaakt voor risicomijdende beleggingen heeft dit jaar zijn waarde bewezen. Bovendien is een bescheiden koerswinst geboekt van *f* 440,00.

7. Over het jaar 2000 heeft het Ministerie van Defensie opnieuw een subsidie van *f* 30.000 toegezegd. Deze is echter nog niet uitgekeerd en staat derhalve in de post "Debiteuren" opgenomen.

8. In totaal is een bedrag van *f* 131,– aan giften ontvangen. In 2000 is met succes geprobeerd de oude computer te verkopen, hetgeen een eenmalige meevaller van *f* 1.500,– opleverde.

9. Van de verschillende voorzieningen is een bedrag van *f* 5.132,01 vrijgevallen.

10. *Lasten.* De post "Jaarboek 1999/2000" is nog niet tot betaling gekomen. Naar verwachting zal dat in het voorjaar van 2001 gebeuren. Daarom is een voorziening getroffen van *f* 40.000,– om te voorkomen dat zowel de resultaten over het jaar 2000 (positief), als over het jaar 2001 (negatief) worden beïnvloed.

11. De bestuurskosten (het totaal van de posten Secretariaat, Public Relations Algemeen, Betalingsverkeer en Overig bestuur) bedragen *f* 5.379,55 hetgeen boven de begroting (*f* 4.500,–) is. Dit is met name veroorzaakt door een overschrijding op de post "Betalingsverkeer". Door de invoering van de nieuwe postwet per 1 juli 2000 is drukwerk niet langer vrijgesteld van BTW, hetgeen het verzenden van acceptgirokaarten nog duurder heeft gemaakt dan het al was. Ook de kosten van buitenlandse cheques drukken op deze begrotingspost. Het streven blijft om zoveel mogelijke leden per incasso te laten betalen.

12. De post "Lezingen" laat een onderrealisatie zien van *f* 2.152,95. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat er iets minder lezingen zijn gehouden dan vorig jaar en dat die voor een deel in samenwerking met anderen zijn georganiseerd, waardoor de kosten konden worden gedeeld. In dit bedrag zijn tevens de kosten opgenomen voor de speciale lezing die ter gelegenheid van het lustrum is gehouden. Daarom behoefde de reservering voor het lustrum niet te worden aangesproken.

13. Ook in 2000 is een excursie/*battlefieldtour* gehouden. De deelname was (zoals inmiddels gebruikelijk) "overtekend". Door van de deelnemers een bescheiden eigen bijdrage te vragen, kon nagenoeg kostenneutraal worden gewerkt (een negatief saldo van *f* 139,81 resteerde).

14. De post "Prijzen" laat een overschrijding van *f* 1.127,50 zien, hetgeen wordt veroorzaakt door het feit dat er in plaats van één twee prijzen zijn uitgereikt.

15. *Balans per 31 december 2000.* Het verenigingsjaar wordt afgesloten met een positief resultaat van *f* 18.192,32 (opgebouwd uit *f* 12.620,31 uit de normale activiteiten, *f* 440,– koerswinst en *f* 5.132,01 uit vrijgevallen voorzieningen). Het bestuur stelt voor dit bedrag als volgt aan te wenden:
    - opnieuw een reservering van *f* 3.000,– te nemen voor niet-betalende leden
    - een bedrag van *f* 15.192,32 toe te voegen aan het kapitaal, dat daardoor toeneemt tot een bedrag van *f* 162.937,72

**Begroting 2001**

16. *Algemeen.* In het afgelopen jaar is besloten dat de vereniging zal proberen op andere dan uitsluitend de klassieke manier in contact te komen en te blijven met haar leden en andere belangstellenden. Daartoe zal zij zich ook op het internet presenteren. Dit betekent dat in het jaar 2001 een website moet worden gebouwd.

17. Het presenteren van de Vereniging op internet heeft ook gevolgen voor de manier waarop het contact met de "buitenwereld" vorm moet krijgen. Het hebben van een website, betekent niet alleen dat deze up-to-date moet worden gehouden, maar ook dat voorzien moet worden in een snelle afhandeling van e-mail en een juiste routering daarvan. In de toekomst kan ook worden gedacht aan het actief benaderen van leden en andere belangstellenden door middel van elektronische mailings. Om dit in goede banen te leiden is een lid aangezocht (dat zich ook bereid heeft verklaard) om het verenigingsbureau te bemannen. In eerste aanleg zal dit bureau uitsluitend het beheer van de website op zich nemen.

18. Naast de eenmalige kosten voor de bouw van de website, moeten ook de kosten voor het onderhoud (=het verenigingsbureau) een plaats op de begroting krijgen. De vermogenpositie van de vereniging is evenwel zodanig dat dit risico verantwoord kan worden genomen.

19. Omdat in 2000 geen beroep behoefde te worden gedaan op de reservering die was genomen voor het organiseren van een lustrum, stelt het bestuur voor deze reservering te handhaven en te bestemmen voor het volgende lustrum in 2005.

20. *Baten.* Het ledental en de betalingsdiscipline is zodanig, dat mag worden aangenomen dat een bedrag van *f* 44.000,– aan contributie kan worden

geïnd. Het bestuur rekent voor het komende jaar met een stabilisatie van het ledental.

21. Gelet op de stijgende trend in de rentestand, wordt verwacht dat in 2001 een beleggingsresultaat van *f* 8.000,– kan worden gerealiseerd.

22. Aangenomen wordt dat ook in 2001 een bedrag van *f* 30.000 aan subsidie door het Ministerie van Defensie zal worden toegekend. Bij de baten is daarmee rekening gehouden.

23. *Lasten.* Het bedrag voor lezingen wordt voor dit jaar onveranderd begroot op *f* 17.500.

24. Voor het jaarboek 2000/2001 wordt een gelijk bedrag als voor het jaarboek 1999/2000 gereserveerd: te weten *f* 40.000,–.

25. Voor de post "Betalingsverkeer" is een bedrag van *f* 2.000 opgenomen omdat niet wordt verwacht dat de kosten op dit punt duidelijk zullen dalen.

26. De kosten van het bouwen van de voorgenomen website worden in zijn geheel en in een keer afgeschreven in het jaar 2001. Naar de mening van het bestuur is het niet verantwoord de waarde van de website te activeren, omdat op dit moment geen goed inzicht bestaat in de mate waarin dit initiatief zal aanslaan. De vermogenspositie van de vereniging is evenwel zodanig dat dit risico verantwoord kan worden genomen. De eenmalige kosten worden begroot op *f* 20.000. De structurele kosten worden voorshands geraamd op ca. *f* 5.000 per jaar en deze zijn opgenomen als kosten onder de kop "Verenigingsbureau".

27. *Resultaat.* Het is voorzien dat het jaar 2001 zal worden afgesloten met een negatief resultaat van *f* 16.650,–.

# Balans 2000

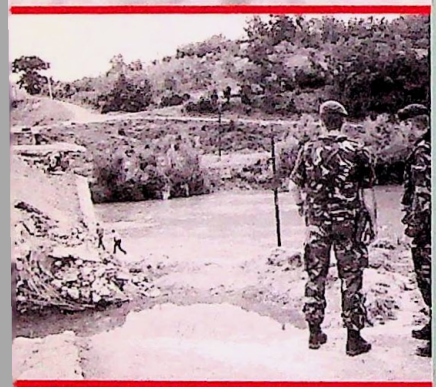
| ACTIVA | | | PASSIVA | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **Liquide middelen** | | | **Vreemd vermogen** | | |
| Girorekening 1 | 491,34 | | Contributie 2001 | 385,63 | |
| Girorekening 2 | 125,67 | | Subsidie 2001 | 0,00 | |
| Bank (rek-cour) | 14.712,95 | | Crediteuren | 653,63 | |
| Subtotaal | | 15.329,96 | Subtotaal | | 1.039,16 |
| **Beleggingen** | | | **Eigen vermogen** | | |
| Leeuwrekening | 0,07 | | Kapitaal per 1/1 | 147.745,40 | |
| Kapitaalrekening | 50,000,00 | | Resultaat 2000 | 12.620,31 | |
| Obligaties | 112.200,00 | | Koerswinst | 440,00 | |
| Subtotaal | | 162,200,07 | Vrijgevallen voorz. | 5.132,01 | |
| | | | Subtotaal | | 165.937,72 |
| **Debiteuren** | | | | | |
| Openst. debiteuren | 36.792,63 | | **Voorzieningen** | | |
| Voorschotten | 1.146,66 | | Dubieuze debiteuren | 5.438,06 | |
| Subtotaal | | 37.939,29 | Leerstoel | 154,22 | |
| | | | Subtotaal | | 5.592,28 |
| **Inventaris** | | | | | |
| Boekwerken | 0,00 | | **Reserveringen** | | |
| Apparatuur | 7.125,00 | | Lustrum 2000 | 10.000,00 | |
| Software | 0,00 | | Jaarboek | 40.000,00 | |
| Subtotaal | | 7.125,00 | Apparatuur | 25,18 | |
| | | | Subtotaal | | 50.025,18 |
| **Totaal generaal** | | 222.594,32 | **Totaal generaal** | | 222.594,34 |

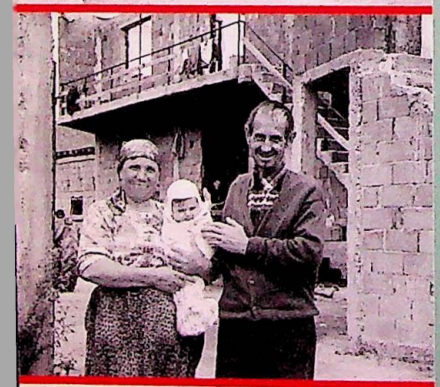
# Resultaten 2000

| BATEN | Werkelijk | Begroot | Verschil | LASTEN | Werkelijk | Begroot | Verschil |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Contributie | 44.972,36 | 42.500,00 | 2.472.36 | Ledenadm. | 2.400,00 | 2.400,00 | 0,00 |
| Beleggingen | 8.467,52 | 7.000,00 | 1.467,52 | Secretariaat | 409,95 | 1.000,00 | –590,05 |
| Subsidie | 30.000,00 | 30.000,00 | 0,00 | Public relation | 1.513,00 | 1.000,00 | 513,00 |
| Diversen | 1.631,02 | 0,00 | 1.631,02 | Betalingsverk. | 2.080,32 | 1.000,00 | 1.080,32 |
| Vrijval voorz. | 5.132,01 | 0,00 | 5.132,01 | Overig bestuur | 1.376,28 | 1.500,00 | –123,72 |
| Koerswinst | 440,00 | 0,00 | 440,00 | Totaal bestuur | 7.779,55 | 6.900,00 | 879,55 |
| | | | | Afschrijving | 3.806,68 | 4.000,00 | –193,32 |
| | | | | Lezingen | 15.347,05 | 17.500,00 | –2.152,95 |
| | | | | Excursies | 139,81 | 1.500,00 | –1.360,19 |
| | | | | Jaarboeken | 42.500,00 | 42.500,00 | 0,00 |
| | | | | Prijzen | 2.877,50 | 1.750,00 | 1.127,50 |
| | | | | Diversen | 0,00 | 1.000,00 | –1.000,00 |
| Totaal | 90.642,00 | 79.500,00 | 11.142,91 | Totaal | 72.450,59 | 75.150,00 | –2.699,41 |
| | | | | Resultaat | 18.192,32 | 4.350,00 | 13.842,32 |

## Begroting 2001

| BATEN | Begroot | LASTEN | Begroot |
|---|---|---|---|
| Contributie | 44.000,00 | Ledenadministratie | 2.400,00 |
| Beleggingsresultaat | 8.000,00 | Secretariaat | 1.000,00 |
| Subsidie | 30.000,00 | Public relations (alg) | 1.000,00 |
| Diversen | 0,00 | Website (onderhoud) | 5.000,00 |
| Vrijval voorzieningen | 0,00 | Betalingsverkeer | 2.000,00 |
| | | Overig bestuur | 1.500,00 |
| | | Totaal bestuur | 12.900,00 |
| | | Website (bouw) | 20.000,00 |
| | | Afschrijving | 4.000,00 |
| | | Lezingen | 17.500,00 |
| | | Excursies | 1.500,00 |
| | | Jaarboeken | 40.000,00 |
| | | Prijzen | 1.750.00 |
| | | Diversen | 1.000,00 |
| Totaal | 82.000,00 | Totaal | 98.650,00 |
| **Resultaat** | | | **–16.650,00** |





Krijgswetenschap is een breed begrip. Dit jaarboek laat zien hoe de KVBK door haar activiteiten en de Militaire Spectator aan dit begrip inhoud geeft. Daarnaast bevat het boek een aantal artikelen uit andere tijdschriften. Duidelijk wordt hoezeer de internationale dimensie de huidige krijgswetenschap beïnvloedt.