JAARBOEK

1999-2000

Kon[illegible]befening van de Krijgswetenschap

Jaarboek 1999-2000

Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap

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

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

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

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

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

ISBN 90 7491 606 6
NUGI 648

Inhoud

Voorwoord

Voor u ligt het derde jaarboek van de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap (KVBK). Evenals voorgaande jaren biedt het weer een staalkaart van informatie en meningen op het brede terrein van de krijgswetenschap.

In de gedenkbundel, die onze vereniging ter gelegenheid van het 125-jarig bestaan in 1990 uitgaf, voorspelde professor dr. G.Teitler in zijn bijdrage een nieuwe periode van bloei voor de krijgswetenschap in Nederland. Dit na een na-oorlogse periode waarin, vanwege de rigide stabiliteit van de Oost-West-confrontatie, apathie en passiviteit soms de overhand dreigden te krijgen.

Als nieuwe prikkels voor Nederland en zijn krijgsmacht (en dus impliciet ook voor de beoefening van de krijgswetenschap) noemde Teitler in 1990 het verdwijnen van de internationale stabiliteit, het eroderende Amerikaanse leiderschap, nieuwe veiligheidsopties en -verbanden (waardoor Nederland weer keuzes moest maken), een de-nucleariseringstendens en 'peace enforcement'-operaties waarbij ook de klassieke militaire vaardigheden onmisbaar zijn.

Hoewel historici zich veelal niet aan prognoses wagen, is de inschatting van Teitler inmiddels al enkele jaren realiteit. De tegenwoordige diffuse veiligheidssituatie met haar vele veiligheidsrisico's vereist dan ook veel creativiteit en inventiviteit. Daarbij zijn apathie en passiviteit uit den boze. Dat hierbij van de militaire en civiele beoefenaars van de krijgswetenschap in Nederland geen sprake is, moge blijken uit de pluriformiteit aan bijdragen in dit voorliggende jaarboek.

De voorzitter,

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

Inleiding

Dit Jaarboek 1999-2000 is alweer het derde 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 écht nieuw. Veel wat oorspronkelijk lijkt, is in feite niet meer dan een herhaling van zetten.

Een goed voorbeeld is de gedachte om de internationale gemeenschap te voorzien van snel inzetbare eigen eenheden. Al bij de ontwapeningsconferentie in 1932 is 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 in het kader van 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 is 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 recruteringssysteem kunnen vorderen. In artikel 13 van het Protocol van Genève uit 1924 is een verplichte organisatie van volkenbondscontingenten reeds in vredestijd naar voren gebracht.

Van al deze plannen is evenwel niets terechtgekomen door het ontbreken van de primaire organisatie: 'de staatsoverwelming', zoals we nu zouden zeggen, het ontbreken van supranationaal gezag. Met name Engeland wil 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 doet in 1931 een minder verstrekkend voorstel. Zij stelt voor dat reeds in tijd van vrede wordt vastgesteld met welke sterkte iedere staat aan de gemeenschappelijke volkenbondsactie zal 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 – terugkijkend – weinig thema's die los van de

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

geschiedenis kunnen worden beschouwd. 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. 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 uniform-veranderingen, 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 wetenschappelijke 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 publiceerde 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'. In 1999 werd deze legpenning éénmaal uitgereikt en wel aan prof. dr. G. Teitler. Het bestuur informeert hierover in het jaarverslag.

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 1999 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 professor Teitler mengt zich in 1990 in het debat. Hij onderkent tal van nieuwe prikkels die Nederland en zijn krijgsmacht zullen raken:

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

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

Hij voorspelt op basis van deze trends een nieuwe periode van bloei voor de krijgswetenschap.[23] In dit Jaarboek stelt hij het begrip opnieuw aan de orde. Ten slotte wil ik verwijzen naar onze huidige voorzitter. Een artikel van zijn hand uit 1993 draagt als titel: 'Krijgskunde is meer als bedrijfskunde'. Hij wijst op het bestaan van zekere gedachten om Defensie gelijk te schakelen aan een bedrijf. Hij vraagt aandacht voor Von Clausewitz. Want: 'bedrijfseconomie en militaire strategie' staan volgens de auteur van *Vom Kriege* immers 'in ongeveer dezelfde relatie als de kunst van het smeden van een zwaard zich tot de schermkunst verhoudt'. De moderne militair leider zal moeten kunnen omgaan met onzekere gebeurtenissen. Ongewone oplossingen weten te bedenken voor ongewone situaties, waar geen draaiboeken voor bestaan. Over de grenzen van het krijgsmachtdeel heen kunnen kijken. Maatwerk kunnen leveren binnen kleine politieke marges.[24]

De activiteiten van de Vereniging kenmerken zich door een gerichtheid op de toekomst en het trekken van voor de krijgsmacht relevante lessen. Voorbeelden van het eerste zijn 'Torpedo's' (1868-1869); 'Het militair gebruik van spoorwegen' (1871-1872); 'Microscopische vijanden en hun opsporing' (1887-1888) en 'De Vonktelegrafie' (1897-1899). Recentere voorbeelden zijn 'Het militair gebruik van de ruimte' (1975); 'Krijgsmacht en media' (1997) en 'Geïntegreerde veiligheidsbeleid? Een verkenning van de relatie tussen interne en externe veiligheid' (1999).

Een van de inleidingen over dit laatste thema is in dit Jaarboek opgenomen. Voorbeelden van het tweede zijn: 'De Zuid-Afrikaanse Oorlog' (1901-1902); 'Lessen uit de Balkanoorlog' (1912-1913); 'Vechtwagen' (1924); 'Lessen uit Korea' (1953-1954); 'Strijdkrachten en public relations' (1962-1963), maar ook 'De Jom Kippoer-oorlog' (1974); 'CIMIC, the new prime mission area' (1997) en 'Lessons from the Kosovo-conflict' (1999).

Ook in de Militaire Spectator gaat het om actualiteit, toekomst en lessen. Daarnaast wordt aandacht besteed aan de militaire en politieke geschiedenis.

Het verdient overigens aandacht dat wat nu actueel is morgen al geschiedenis is. Het tijdschrift fungeert dus ook als naslagwerk.

HEDEN EN TOEKOMST

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

23 Prof. dr. G. Teitler, 'Caleidoscoop van de krijgswetenschap' in: gedenkbundel ter gelegenheid van het 125-jarig bestaan, blz. 13-27.
24 Mr. C. Homan, NRC Handelsblad 25 mei 1993.

ledenbestand in oktober 1999. Hij constateert dat 9.3 procent van de 1176 leden student is. Hiervan studeert tweederde aan KMA of KIM, de rest aan een Universiteit. Van 422 leden is de leeftijd bekend; dat is 36 procent. Zes leden zijn jonger dan 20 jaar; 120 leden tussen 20 en 30 jaar. Er zijn 13 vrouwelijke leden; van drie is het registratienummer bekend. Alledrie behoren tot de categorie 20-30 jaar.[25]

Ook dit jaar waren de lezingen zowel gericht op krijgswetenschap in de brede als in de meer militaire zin. Dit Jaarboek geeft hiervan een beeld. Ook de Militaire Spectator kan terugzien op een goed jaar. Het is verblijdend dat het tijdschrift met ingang van het januarinummer 1999 ook wordt toegestuurd aan de burgerambtenaren van het ministerie van Defensie vanaf schaal 12. Zoals de plaatsvervangend secretaris-generaal van het ministerie van Defensie drs. H.H. Hulshof het verwoordt:

> *In een tijd dat paars de modekleur is, termen als integreren, flexibiliseren, mobiliseren en optimaliseren daadwerkelijk operationeel zijn geworden, de 'employability' de schroom van zich af tracht te gooien, doelmatigheid, doeltreffendheid en samenwerken inmiddels diepgewortelde begrippen zijn, is het belangrijk dat gedachten, theorieën, (historische) achtergronden, feiten en meningen worden gedeeld. In dit spectrum is dan ook de legitimatie gevonden het abonnementenbestand van de Militaire Spectator uit te breiden met een gedeelte van de burgerfunctionarissen.*[26]

Vermelding verdient dat het themanummer 'Vijftig jaar NAVO. Toen, nu, en hoe verder' tot stand is gekomen in samenwerking met het Marineblad.

Opnieuw mag worden geconstateerd dat het blad kritisch wordt gelezen. Een reactie op de bijdrage over de Clingendaelstudie 'Krijgsmacht of vredesmacht' leidt zelfs tot een kamervraag van het lid Zijlstra (PVDA).[27] Verheugend is ook dat de MS voor sommige schrijvers een relevante bron blijkt te zijn. Dit blijkt uit bijvoorbeeld 'Van Korea tot Kosovo'[28], 'De Nederlandse Cavalerie in de Meidagen van 1940'[29] en 'NATO and Humanitorian Action in the Kosovo Crisis'.[30]

25 Analyse ledenbestand KVBK. Standdatum 10 oktober 1999.
26 De Militaire Spectator 168 (1999) (1) blz. 5.
27 Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26382, nr. 5, blz. 2. Voor het antwoord zie Brief Ministerie van Defensie nr. D 99002313, 23 augustus 1999.
28 Christ Klep en Richard van Gils. Van Korea tot Kosovo. De Nederlandse militaire deelname aan vredesoperaties sinds 1945. Sdu Uitgevers, Den Haag, 1999, ISBN 90-1208-766x.
29 E.H. Bongers, Stichting Museum Nederlandse Cavalerie, 1999, ISBN 90-7642-8010.
30 Larry Minear, Ted van Baarda, Marc Summers, Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Occasional Paper # 36, Providence, USA, 2000.

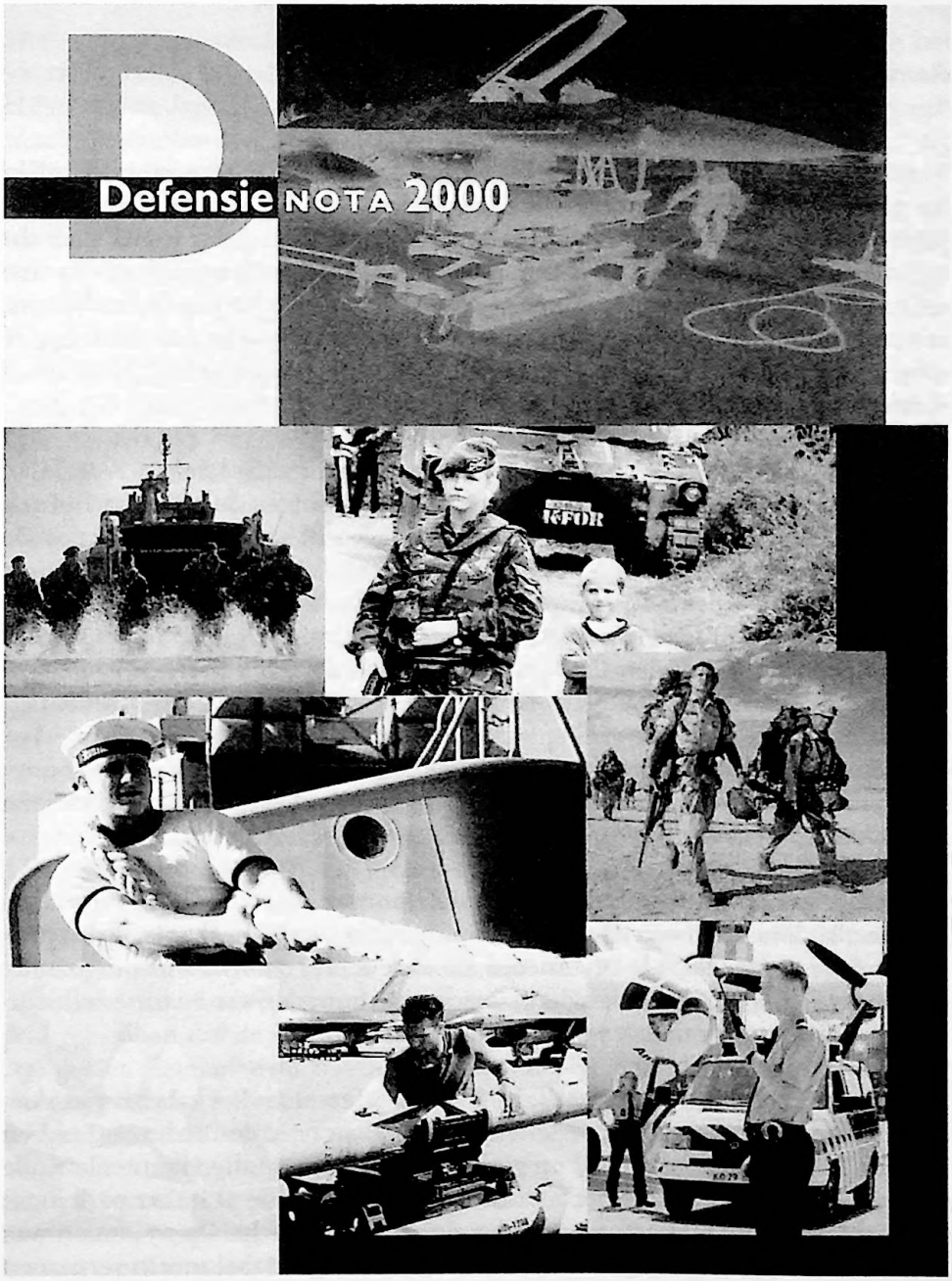
Dit jaarboek bevat tevens een selectie van de in 1999 in de Militaire Spectator geplaatste artikelen en editorialen. Daarnaast zijn bijdragen opgenomen uit het *Marineblad*, het *Militair Rechtelijk Tijdschrift* en *Transaktie*. Ik dank alle betrokkenen voor hun medewerking.

Uiteraard doet het bestuur verslag van het betreffende verenigingsjaar. Wijsheid, zo mocht vorig jaar 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 en kennisname van 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

Van notitie tot nota



Op weg naar de Defensienota 2000

Redactie Militaire Spectator

Precies een half jaar na haar aantreden heeft het tweede paarse kabinet-Kok in de *Hoofdlijnennotitie* aangegeven hoe het de in het regeerakkoord afgesproken bezuiniging op defensie wil realiseren. Een bezuiniging, u zult zich dat nog herinneren, die noch door een substantieel verbeterde veiligheidssituatie noch vanwege verslechterde economische omstandigheden noodzakelijk was, maar die door de regeringspartijen werd overeengekomen om voorrang te geven aan andere belangrijke nationale beleidsterreinen, zoals de gezondheidszorg en het onderwijs.

De uitgewerkte plannen van minister De Grave en staatssecretaris Van Hoof komen na een rumoerig half jaar, waarin het ministerie en de krijgsmachtdelen veelvuldig in het nieuws zijn geweest, zowel in positieve als negatieve zin. De aanhoudende berichtgeving in de media over Srebrenica zorgden ervoor dat de nieuwe bewindslieden geen wittebroodsweken konden genieten en hebben via het rapport-Van Kemenade geleid tot een stroom veranderingen binnen de centrale organisatie. Via de pers liet minister De Grave duidelijk weten hoe hij tegen de loyaliteit van hoge militairen aankijkt: hoe hoger de rang, hoe lager de tolerantie wanneer deze de media zoeken om afwijkende meningen te ventileren.

Uw redactie maakt zich zorgen over een mogelijke terughoudendheid onder collega's bij het leveren van professioneel-kritische artikelen voor publicatie in de *Militaire Spectator*.

Gelukkig was er ook regelmatig aandacht voor het vele goeds dat de Nederlandse strijdkrachten verrichten: de stabiliteit die het gemechaniseerde bataljon in Bosnië meehelpt te bevorderen, de stok achter de deur in Kosovo in de vorm van F-16's en Chinook-helikopters, en het optreden van marine en luchtmacht bij de watersnoodramp in Midden-Amerika.

Nu dan de Hoofdlijnennotitie zelf. Nog voordat deze door het kabinet was vastgesteld, waren de belangrijkste feiten al via lekken naar de media onthuld en hadden Kamerleden er zelfs al op gereageerd. De eenvoudige krantenlezende defensiemedewerker moet gedacht hebben dat de notitie al in het parlement was behandeld voordat het personeel erover werd ingelicht. Op 25 januari was het zover dat het defensiepersoneel met veel mediaspektakel mocht vernemen hoe de regering andermaal een serie reorganisaties gaat uitvoeren.

Ofschoon de in 1993 in de *Prioriteitennota* vastgestelde en door de Tweede Kamer goedgekeurde taken van de krijgsmacht een goed uitgangspunt vormen voor het defensiebeleid, acht het kabinet een verdere vernieuwing van de krijgsmacht noodzakelijk, vooral gericht op vergroting van de inzetbaarheid.

Hoe wordt deze vernieuwing en vergroting van de inzetbaarheid binnen het vooraf bepaalde keurslijf van de ombuigingen gerealiseerd? Allereerst de koele cijfers. In de komende tien jaar zal voor bijna *f* 7 miljard aan bezuinigingsmaatregelen worden doorgevoerd. Daartegenover staat dat voor ruim *f* 2,5 miljard aan nieuw beleid zal worden geëntameerd, waarvan bijna *f* 1 miljard aan nieuw personeelsbeleid wordt uitgegeven. Dat laatste is een erkenning dat uiteindelijk de mens in de krijgsmacht de kritische succesfactor vormt. De wens tot verjonging van het militair personeel staat echter haaks op de voorgenomen verhoging van de ontslagleeftijd. Het is daarom zeer de vraag of de fasering van enige jaren toereikend zal zijn.

Ondanks druk vanuit verschillende politieke partijen, de media en bepaalde *opinion leaders* om volledige taken van de krijgsmacht af te stoten, heeft minister De Grave gekozen voor het afsnijden van *kaasblokjes*, wat al meer is dan het hanteren van de kaasschaaf. Voor een door sommigen bepleite rigoureuze taakafstoting is geen enkele veiligheidspolitieke aanleiding. Terecht constateert de minister dat tot dusverre ook de weg van bondgenootschappelijke taakspecialisatie niet goed begaanbaar is gebleken, vooral vanwege de terughoudendheid om zich afhankelijk te maken van andere landen.

De inzetbaarheid van de krijgsmacht wordt volgens de notitie vergroot door het extra paraat stellen van vijfhonderd man pantserinfanterie en driehonderd man genie ten koste van de logistieke tail van de Koninklijke Landmacht, alsmede door driehonderd extra mariniers en een tweede amfibisch transportschip. Daar staat echter tegenover dat door de opheffing van eenheden 150 Leopard-2 tanks vrijkomen. Daarnaast is voorzien dat twee Standaard-fregatten, twee F-27 Maritime- en drie Orion-vliegtuigen en een squadron F-16 jachtvliegtuigen worden afgestoten. Dit laatste vooral om moderniseringskosten en vervangingsinvesteringen te beperken. Het zal de hoogwaardig opgeleide en uitstekend inzetbare bemanningen van deze schepen en vliegtuigen ongetwijfeld pijn doen dat de regering prioriteit geeft aan 'meer groen op de grond'. Aangezien drie nieuwe NAVO-bondgenoten wel beschikken over personeel maar slechts in beperkte mate over het modernste materieel, ontstaan hier mogelijk kansen om hen te steunen.

Andere vormen van nieuw beleid, meer aandacht voor *Theatre Missile Defence* (TMD) en de vorming van een speciale eenheid voor *civil-military cooperation* (CIMIC) spelen goed in op nieuwe, ook in bondgenootschappelijk verband onderkende behoeften en worden verwelkomd. De spoedige vervanging van de

Bölkow- en Alouette-helikopters door een klein aantal nieuwe heli's is vooral ingegeven door het maatschappelijk nut en hun militaire bruikbaarheid voor medische evacuatie en *Combat Search And Rescue* (CSAR). Aan al deze nieuwe taken wordt duidelijk in interservice-verband inhoud gegeven.

Met de beleidsintensiveringen is in de komende tien jaar voor *f* 950 miljoen aan nieuwe investeringen gemoeid, maar dat neemt niet weg dat er ook voor *f* 2,1 miljard op de investeringen wordt gekort en nogmaals voor *f* 1,3 miljard aan investeringen wordt vertraagd. In die zin wordt de modernisering van de Nederlandse krijgsmacht toch op een lager pitje gezet.

De vermindering met bijna tien procent van het beschikbare investeringsbudget zal ook door het Nederlandse bedrijfsleven, dat rechtstreeks of via compensatie van defensieorders profiteert, niet echt worden verwelkomd. Zo zullen de nieuwbouwplannen voor de marine niet toereikend zijn om de Koninklijke Stork Groep zonder aanvullende civiele opdrachten in leven te houden. Het goede nieuws is echter dat serieus onderzocht gaat worden of Nederland een bescheiden aandeel kan hebben aan de ontwikkeling en productie van de Amerikaanse *Joint Strike Fighter* (JSF). Hetzelfde geldt trouwens al op kortere termijn voor de Nederlandse deelname aan het Europese *Gepanzertes Transport Kraftfahrzeug* (GTK)-project.

Vaag zijn ten slotte de beleidsgedachten over de samenvoeging of integratie van staffuncties aan de defensietop. De gewenste uitbreiding van de bevoegdheden van de Chef Defensiestaf tot de operationele planning van crisisoperaties via samenvoeging van operationele staven met het Defensie Crisisbeheersingscentrum, en de mogelijke samenvoeging van delen van de materieeldirecties van de krijgsmachtdelen met het Directoraat-Generaal Materieel zijn niet uitgewerkt en daarover wordt zeer uiteenlopend gedacht.

Het is bovendien zeer onduidelijk hoe deze concentraties zich verhouden tot de nog maar een paar jaar geleden gekozen beleidslijn van een klein kerndepartement met de krijgsmachtdelen als werkmaatschappijen en de integrale verantwoordelijkheid van de bevelhebbers daarvoor.

Hoewel enkele oud-ministers van Defensie en ook de fractievoorzitter van de VVD een brede maatschappelijke discussie over de Nederlandse defensie-inspanning krachtig hebben afgeraden, is de Hoofdlijnennotitie het startschot voor wat nu dan de Strategische Toekomstdiscussie Defensie wordt genoemd. Ook het Defensiepersoneel zal tot 1 juli van dit jaar via deze discussie zijn oordeel kunnen geven over de voorgestelde beleidsmaatregelen en zo vanuit hun specifieke deskundigheid kunnen bijdragen aan de verdere voorbereiding van de Defensienota 2000. Het spreekt vanzelf dat de redactie van de Militaire Spectator hiervoor haar kolommen ruim opent en de lezers uitnodigt om ook via dit blad inhoud te geven aan de oproep van de minister om hun mening over de Hoofdlijnennotitie te geven.

Hoofdlijnen...

Redactie Militaire Spectator

De Hoofdlijnennotitie is uit. Nadat de regering akkoord ging, is de Kamer geïnformeerd. Het personeel werd op de hoogte gesteld en het bredere debat dat zal moeten leiden tot een volgende defensienota speelt. Ook op internet was het te lezen:

> *De krijgsmacht moet in de toekomst kunnen bijdragen tot: a) de verdediging van het eigen en bondgenootschappelijk gebied tegen een, voor de afzienbare toekomst beperkte, militaire dreiging en de verdediging tegen een veelheid van veiligheidsrisico's die diffuus van aard zijn; b) de bescherming en bevordering van de internationale rechtsorde; c) ondersteuning en hulpverlening, zowel nationaal voor de uitvoering van civiele overheidstaken, als internationaal. De middelen die kunnen worden gebruikt voor alle hoofdtaken van de krijgsmacht krijgen voorrang. Dat gaat ten koste van de omvang van de middelen voor de verdediging tegen een – immers weinig waarschijnlijke – massale aanval op het NAVO-grondgebied. De vereisten van operaties op grond van artikel 5 en crisisbeheersingsoperaties vloeien in elkaar over. Deelneming aan crisisbeheersings- en vredesoperaties is een integraal onderdeel van de Nederlandse inspanningen voor de bondgenootschappelijke verdediging. De handhaving van stabiele verhoudingen draagt bij tot de voorkoming van grotere conflicten. Zowel voor de collectieve verdediging als voor crisisbeheersing zijn parate eenheden van groot belang. De krijgsmacht zal bij de uitvoering van haar hoofdtaken steeds in internationaal verband optreden. Ze levert modules die worden ingepast in een groter geheel van bijdragen van andere landen.*

De notitie geeft vervolgens veel bijzonderheden over de mogelijke invulling. Deels gaat het daarbij om inkrimping, deels om uitbreiding, deels om verandering en vernieuwing. Een en ander leidt, om te citeren: 'tot een grotere nadruk op paraatheid, inzetbaarheid, flexibiliteit, mobiliteit en internationale inpasbaarheid van eenheden'. Zoals te verwachten zijn de reacties gemengd. Door sommigen worden de gedachten ondersteund. Anderen vinden het gestelde veel te beperkt; weer anderen gaat het te ver. In de komende periode zal hierover debat plaatsvinden. Uiteindelijk zullen de bevindingen daarvan, in combinatie met het vernieuwde strategisch concept van de NAVO, moeten leiden tot een nota waarin besluiten verankerd worden. Het valt te hopen dat het debat zal worden gekenmerkt door een uitwisseling van argumenten en het gebruiken van gezond verstand. Ergens te midden van de extremen 'alles moet

anders' en 'niets moet veranderen' ligt iets wat als wijsheid kan worden geduid. De notitie kan hierbij als een van de tussenopties worden gezien. In die discussie kan het navolgende mogelijk een bijdrage betekenen.

Het eerste wat opvalt, is dat sommige commentatoren blijkbaar weten wat de toekomst zal brengen. De eerlijkheid gebiedt echter te constateren dat 'morgen' een soort zwart gat is; we kunnen niet over de horizon van vandaag kijken. We kunnen extrapoleren. Van eerder en nu naar morgen, meer niet. Het beeld in 1999 heeft evenveel of even weinig relevantie als het beeld in 1928. Elf jaar later begon een wereldoorlog. Evenveel of even weinig relevantie als het beeld in 1978; elf jaar later implodeerden de Deutsche Demokratische Republik, de Unie van Sovjet-republieken en het Warschaupact. De boodschap hiervan is niet dat de wereld door ellende of een paradijs wordt gekenmerkt.

De boodschap is wel dat ons inzicht in 'morgen' niet mag worden overschat. Wie deze redenatie volgt, heeft oog voor het bekende kind en het badwater. Wie deze redenatie volgt, begrijpt ook dat 'waarschuwingstijd' een relatief begrip is: wie begint, wanneer, gegeven welke ontwikkelingen, maatregelen te nemen?

Een tweede aspect betreft de taken. Allereerst de verdediging van ons nationaal en bondgenootschappelijk grondgebied. Sommige wichelroedelopers en koffiedikkijkers constateren dat een verdedigingstaak is weggevallen omdat er niemand met geweld onze landsgrenzen bedreigt. Deze benadering getuigt van een zekere vorm van geestelijke bloedarmoede. Onze veiligheid krijgt in bondgenootschappelijk verband inhoud. Gelukkig bevindt ons land zich op dit moment ver van een echte directe bedreiging. Andere landen in het bondgenootschap worden met een complexere veiligheidssituatie geconfronteerd.

Laten we niet doen alsof er niets meer te verdedigen valt. Dat het eventueel op afstand kan gebeuren, kan hooguit als een bijkomende bate gelden. Als het er echt om spant, koopt niemand iets voor mooie woorden. Als het er echt om spant, gaat het om echte betrokkenheid en, zo nodig, daden. We willen wel eens vergeten dat wat we hebben, is verworven door bloed, zweet en tranen. Het behoud zou ooit hetzelfde kunnen vragen.

Een derde aspect betreft de schijnbare tegenstrijdigheid tussen 'regulier' vechten en vredesoperaties. Voor wie het nog niet begrijpt: *peace-enforcing* hoeft zeker niet minder gewelddadig te zijn dan een regulier conflict. In 'enforcing' zit omsloten dat een ander tot iets moet worden gedwongen. Deze ander zou wel eens tot het uiterste kunnen gaan in zijn verzet. Hoezo zou Nederland zich overigens mogen onttrekken aan een 'Golf-achtig' scenario om ergens onze of bredere belangen te dienen? Samen mag niet ophouden waar een hoge of zelfs de hoogste prijs moet worden betaald. Als dit gebeurt komt de geloofwaardigheid in het geding. Aan stuurlui en vrienden die aan de wal blijven staan, bestaat in dergelijke omstandigheden geen behoefte. De recente ontwikkelingen

laten overigens zien dat de politiek – als het er om spant – verantwoordelijkheid neemt en risico's aanvaardt.

Duidelijk is wel dat voorbereiding op het hoogste geweldsscenario de mogelijkheid biedt om in een minder gewelddadige omgeving op te treden. Het omgekeerde is zeker niet waar; een opleiding binnen de regels van de judobond bereidt niet voor op straatvechten. Hoewel *peace-keeping* regelmatig als *'low intensity-conflict'* wordt getypeerd, kunnen de betrokken militairen wel degelijk in levensbedreigende situaties komen.

De gewenste flexibiliteit raakt aan een derde aspect: doelmatigheid en doeltreffendheid. De militaire organisatie kan nooit alléén op basis van doelmatigheid worden geordend. De wereld van geweld kent onvoorspelbaarheid, onzekerheid en chaos. Een civiel bedrijf, de brandweer en de politie stoppen als iemand begint te schieten. De krijgsmacht heeft deze keuze niet. Zij moet in staat zijn op te treden te midden van geweld. Zij moet handelen waar frictie, chaos en toeval onvermijdbaar zijn. Zogenaamde *on*doelmatigheid kan dan wel eens de nu net benodigde flexibiliteit zijn om op dit soort omstandigheden te reageren. Alles op basis van doelmatigheid ordenen vraagt veel overleg bij enige grotere verstoring. Grotere verstoringen zijn in het krijgsbedrijf regel en geen uitzondering.

Een vierde aspect ten slotte betreft opleiding en vorming. Militaire professionaliteit is geen zaak van schriftelijke cursussen. Militair optreden is vaak gevaarlijk en is veelal complex. Dit betekent dat opleiding en vorming zeer nadrukkelijk deze dimensie moeten omvatten. 'Intensiteit' is een bedrieglijk begrip. Gaat het om de mate van geweld, de mate van betrokkenheid of de hoeveelheid middelen die worden ingezet? Maatschappelijke meerwaarde mag niet ten koste gaan van deze investering in professionaliteit. Nederlandse militairen wisten overigens bekwaam om te schakelen naar de omstandigheden in Korea, in Libanon, in Suriname, op de Antillen, in de Noord-Duitse laagvlakte, in Irak, in het voormalig Joegoslavië en rond Kosovo. Deze kwaliteiten vloeien niet alleen voort uit een doordachte opleidingssystematiek. Zij zijn ook het gevolg van een professionele taakopvatting, mogelijkheden tot oefenen en het op andere wijze verzamelen van ervaring.

Militair vermogen is echter méér. Het gaat daarbij om een doordachte synergie van drie componenten: de conceptuele, de mentale en de fysieke. Kortom: het gaat om de som van doordachte doctrine en procedures; motivatie, leiding en organisatie, en de verdere kwaliteit én kwantiteit van de middelen. De krijgsmacht is en blijft de zwaardmacht en daarnaast, omdat zij bestaat, ook op andere manieren een instituut dat publieke taken vervult.

De wereld waarop de krijgsmacht zich voorbereidt is die van chaos en onzekerheid. Of de mens of de natuur nu de oorzaak vormt, is niet relevant.

Conflict is geweld. Boksen kan niet zonder dat de een de ander schade berokkent. Of geweld echt nodig is, is niet de kernvraag. Afzien van de mogelijkheid geweld uit te oefenen is alleen gerechtvaardigd als de zekerheid bestaat dat deze optie niet langer is benodigd. Die zekerheid ontbreekt. Deze constatering dwingt tot voorzichtigheid. Zorgvuldigheid is en blijft de moeder van de porseleinkast. Dit geldt niet alleen nu, dit geldt ook morgen. Wie het beter weet, moet zijn wijsheid zeker niet onder de korenmaat houden. Wie het niet zeker weet, moet voorzichtig zijn. Er wordt wel eens gesteld dat een realist een optimist met levenservaring is. Laat ons maar realist zijn en blijven.

Feit of fictie?

*H. van Foreest**

Al tijdens de Strategische Toekomstdiscussie Defensie over de Hoofdlijnennotitie kon men van gene zijde de opmerking horen dat minister De Grave geen 'echte keuzes' maakte bij de inrichting van onze krijgsmacht voor de toekomst. Ik bestrijd die opvatting. Zijn keuze is de voortzetting van de lijn die is ingezet met de Defensienota 1991 en de Prioriteitennota 1993. Nog steeds geldt dat voor vredesbewarende operaties gelijktijdig, gedurende lange tijd, moet kunnen worden deelgenomen aan maximaal vier operaties met eenheden van bataljonsgrootte of een equivalent daarvan.

Natuurlijk zijn er bijstellingen nodig. Zo lezen wij dat de financiële taakstellingen tot het jaar 2010 leiden tot een korting op het defensiebudget van in totaal ruim *f* 5600 miljoen. Voorts heeft Defensie uiteraard lessen getrokken uit de vredesbewarende operaties onder meer in Cambodja, Bosnië en Kosovo. Het is geen wonder voor een ingewijde dat *de Defensiekrant* 'kopt' met 'Meer Groen op de Grond'. De structuur en het voortzettingsvermogen van onze grondstrijdkrachten zijn niet in overeenstemming gebleken met het politieke ambitieniveau. Er bestaat aldaar een structurele spanning tussen taken en middelen.

Overigens komen hierbij direct twee zaken aan de orde. De eerste handelt over de fundamentele keuze die is gemaakt om onze personele bijdrage aan vredesbewarende operaties te vergroten. Binnen de financiële randvoorwaarden kan het niet anders zijn dan dat dit ten koste gaat van onze materiële inspanningen. De voorgenomen inkrimping van onze zeemacht en het afstoten van een squadron hoogwaardige F-16 jachtvliegtuigen toont dit aan. Gezien onze welvaart en de gevorderde staat van onze technologie zou een keuze voor een meer kapitaalsintensieve bijdrage aan vrede en veiligheid in de wereld zeer goed verdedigbaar zijn geweest.

Hoe dan ook, men treft deze afweging niet aan in de analyse. Daarbij komt dat Nederland nauwelijks kan bogen op wat ik maar noem een 'militaire traditie' in de zin van ondersteuning van ons buitenlands beleid met militaire middelen. Als het maar even kon kochten de Staten-Generaal een conflict af instede ervoor te vechten, zelfs tijdens het hoogtepunt van onze maritiem-economische expansie in de 17de eeuw. Pas als onze vitale belangen – en met name ons grondgebied – werden bedreigd, was men bereid de wapens ter hand te

* Jhr. H. van Foreest is vice-admiraal buiten dienst en oud-Bevelhebber der Zeestrijdkrachten.

nemen. Hetgeen overigens in zulke gevallen steeds gebeurde en wel op uitstekende wijze.

Daarmee kom ik aan het tweede punt, dat samenhangt met het risico dat in de nota verscholen ligt, te weten de werving op jaarbasis van 7000 jongelieden om de organisatie te vullen. Hoewel men waardering kan hebben voor de aangekondigde maatregelen op dit gebied, blijven er gegronde twijfels bestaan over de haalbaarheid hiervan. In ieder geval valt te hopen dat de aannameeisen niet worden verlaagd. Zulks zou haaks staan op de noodzakelijke professionaliteit voor de uitvoering van het nieuwe takenpakket. Hoe dan ook, een haalbaarheidsstudie naar dit probleem lijkt op zijn plaats.

Hoe moeilijk het is op veiligheidsgebied vooruit te blikken, blijkt uit de laatste ontwikkelingen rond deelname van Nederland in het Eurokorps. In hoofdstuk 1 – Een actief veiligheidsbeleid – lezen wij nog dat de nauwe verbondenheid met de Verenigde Staten en Canada uitgangspunt blijft van het Nederlandse veiligheidsbeleid; voorts dat Nederland met succes heeft gepleit voor het opnemen van crisisbeheersingsoperaties als kerntaak van het bondgenootschap en tot slot dat de regering de voorkeur geeft aan de NAVO voor zwaardere crisisbeheersingsoperaties in en nabij Europa. Hopelijk komt er een creatieve oplossing voor de inpassing van onze Europese wensen binnen het NAVO-bondgenootschap. In ieder geval moeten wij ervoor zorgen dat de garantie voor onze collectieve veiligheid blijft stoelen op de transatlantische band. Dat zal (financiële) offers vragen, zeker gezien bekend is dat Europa in toenemende mate op militair-technologisch gebied achter begint te lopen op Amerika. De vorige *Supreme Allied Commander Atlantic* – generaal Shechan – wees bij herhaling op de gevaren die de afnemende interoperabiliteit tussen Amerikaanse en Europese strijdkrachten met zich mee brengen. Wellicht biedt het nieuwe NAVO-*Defence Capabilities Initiative* hiervoor een passende oplossing.

Punten van zorg zijn er zeker te melden bij nadere beschouwing van de nota. De leerstellingen rond het vraagstuk van de 'humanitaire interventie' lijken mij wat kort door de bocht. Het zou mij verstandig hebben geleken eerst het advies in te winnen van de Adviesraad Internationale Vraagstukken en de Commissie voor Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken alvorens te poneren dat onder bepaalde omstandigheden 'ingrijpen op eigen gezag door een groep landen als gerechtvaardigd moet worden beschouwd'. Deze uitspraak valt wel erg moeilijk te rijmen met de Preambule van het Handvest van de Verenigde Naties.

Verder punt van zorg betreft de financiële onderbouwing van de voornemens. Naar goed gebruik geldt hier de hoop dat de toekomst er zonniger zal uitzien, wanneer men leest: 'Vanaf 2008 ontstaat ruimte voor de reparatie van de vertragingen'. Die vertragingen en verkleining van materieelprojecten bedragen

in de periode tot 2010 ongeveer *f* 1535 miljoen. Zo lees ik over de aanpassing en vertraging van een groot aantal materieelprojecten, met name bij de Koninklijke Marine, zoals het moderniseringsprogramma van de M-fregatten, vervanging van het bevoorradingsschip Hr. Ms. Zuiderkruis en indienststelling van de NH-90 helikopters. Dit is een risicovolle koers.

Vraagtekens bestaan er tevens over de ingeboekte winsten te behalen door compensatie, doelmatigheid en uitbesteden. Het bedrag van *f* 1460 miljoen komt mij wat optimistisch voor. Daarnaast voorzie ik niet onaanzienlijke meerkosten in de personele sector. De extra wervingsinspanning, de oplossing van het overtolligheidsprobleem (5200 personen), een nieuw stelsel van dienst-einderegelingen, het *employability*-beleid met een streven naar exogene (co)financiering en de invoering van een reservistenbestand leiden allen tot onzekerheid voor wat betreft de daaraan verbonden uitgaven. Mijn ervaringen zijn dat de daaraan verbonden kosten nooit lager doch veelal hoger uitvallen dan voorzien. In conclusie kan men waarnemen dat de financiële onderbouwing van de nota nogal wat 'spanning' vertoont. Weliswaar houdt dat de druk op de ketel, anderzijds dwingt dat tot tijdige *contingency* planning voor het geval de wind tegenzit.

Tot slot is een opmerking op zijn plaats over het voortzettingsvermogen. Het 3 op 1 'accentmodel' spoort met de les die wij reeds als adelborst leerden; te weten 'een in de was, een in de kast en een aan je bast'. Inderdaad is met dit model over een lange reeks van jaren geopereerd. Vraag is of dit in de huidige tijd voor langere duur haalbaar blijft. Naar ik begrepen heb tenderen de Britten naar een verhouding van 4 op 1. Daarnaast is gebleken dat er aan het uitgangspunt 'een eenheid bereidt zich voor op uitzending, een is beschikbaar voor uitzending of is uitgezonden en een recupereert' een groot nadeel kleeft. Dat nadeel heeft te maken met het feit dat er onvoldoende tijd resteert om het personeel klaar te maken voor de oorlogstaak. Mariniers moeten voor hun taakstelling binnen het UK/NL *Amphibious Force*-verband koudweer getraind blijven. Daarvoor leent de recupereerperiode zich slecht, de voorbereidingsperiode voor uitzending eveneens. Oorlogsschepen die in het 3 op 1 tempo embargo-operaties uitvoeren, verliezen door gebrek aan oefening langzaam maar zeker hun bekwaamheid op het gebied van luchtverdediging en onderzeebootbestrijding. Het zal bij de Koninklijke Landmacht niet anders zijn, lijkt mij.

Is het dan allemaal kommer en kwel? Neen, zeker niet, is mijn antwoord. Terecht wordt gesproken van een samenhangend veiligheidsbeleid waarbij naast Defensie ook Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking zijn betrokken. Naast de ontelbare keren dat men het woord Kosovo kan waarnemen leest men tot geruststelling ook dat 'de aandacht moet niet uitsluitend uitgaan naar het vorige conflict'. Hopelijk blijven de lessen uit de Golfoorlog van 1991 mede het beleid sturen. Het door minister Ter Beek ingevoerde concern-

model voor het departement blijkt gelukkig gehandhaafd, de centrale regie en decentrale uitvoering versterkt. Het spreekt aan dat de functionele comités niet langer besluitvormingsfora zijn. Daarmee wordt functionele verkokering voorkomen en recht gedaan aan het feit dat het product tot stand komt in een evenwichtige samenhang van de factoren: behoeftestelling, personeel, materieel en geld; op regieniveau in het politiek beraad, op uitvoerend niveau in de krijgsmachtdeelraden.

Te prijzen valt dat het personeelsbeleid in de nota de aandacht heeft gekregen die het als kritieke succesfactor verdient. De nota is een aanzienlijke verbetering van de Hoofdlijnennotitie waarin – vriendelijk gezegd – de personele aspecten wat onderbelicht waren gebleven. De verschuiving BBT/BOT van 40/60 naar 60/40 is onvermijdelijk, de daarmede samenhangende frictieproblemen evenzeer. De aanpassingen van het personeelsbeleid aan de eisen van de huidige tijd zijn te loven. Ik denk hierbij aan zaken als werk en privé alsmede case-management.

Toch ligt er nog veel werk voor de boeg. Het wegwerken van de overtolligheid, het werven van het gewenste aantal BBT-ers, het regelen van een passende uitstroom van uitgediende BBT-ers en het daadwerkelijk kunnen beschikken over de (nieuwe) categorie reservisten zal de nodige inventiviteit vereisen. Dat geldt zeker voor de voornemens op het gebied van het verhogen van de ontslagleeftijd en de aanscherping van de uitkeringsvoorzieningen. Het zou mij niet verbazen indien daarbij van de zijde van het personeel de bestaande anticumulatiebepalingen ter sprake worden gebracht.

Tot slot wil ik mijn waardering uitspreken over de voornemens om onze voornemens om onze krijgsmacht toe te rusten met een *Civil Military Cooperation* (CIMIC) capaciteit alsmede het plan de geniecomponent te versterken. Voor een goede uitvoering van IFOR, nu SFOR, bleek een CIMIC-eenheid van 500 personen noodzakelijk. Daarvan werden ongeveer 400 geleverd door de Verenigde Staten, 50 door de Fransen en de rest – met moeite – door alle andere deelnemende landen. Voorts bleek tijdens het *force generation process* dat ons bondgenootschap niet in staat was de nodige genie-eenheden op te brengen. Landen als Hongarije en Roemenië boden toen uitkomst.

Sprekend over de Koninklijke Marine moet mij van het hart verheugd te zijn dat de structuur gehandhaafd blijft. De stelling dat de onderscheiden delen elkaar aanvullen en in samenhang het operationele product leveren is nog steeds van kracht. Helaas treft men in de nota geen woord aan over de maritiem-economische betekenis van Nederland; een betekenis die zich toont in Rotterdam, de grootste haven ter wereld. De belangen die daarmee samenhangen manifesteren zich evenzeer in de Indische en Stille Oceaan als in de Atlantische. Het kenmerk van de maritieme wereld is de wereldwijde omspan-

ning, niet voor de glorie maar voor het zakendoen. Als zeeman ervaar ik aldus het kader waarbinnen de Koninklijke Marine in de nota is geplaatst, als te beperkt, zowel naar taakstelling als naar operatiegebied.

Grote zorg is geboden over de investeringsquote. In algemene zin daalt deze aanzienlijk ten opzichte van de Prioriteitennota 1993. Zulks geldt ook voor de KM, die op grond van wat narekenwerk mijnerzijds lijkt uit te komen op circa dertig procent in de eerste helft van de planperiode en zeker ruim daaronder in de tweede helft. Voor het op termijn geloofwaardig voortbestaan van een kapitaalsintensief krijgsmachtdeel als de KM is deze ontwikkeling buitengewoon risicovol. Hetzelfde geldt overigens ook voor de Koninklijke Luchtmacht. De streefnorm voor investeringen bij deze krijgsmachtdelen kan men immers stellen op veertig procent. Tot slot valt te betreuren dat in het materiële hoofdstuk geen uitsplitsing naar krijgsmachtdeel is gemaakt van de militaire omzet van de defensiegerelateerde industrie in ons land en het percentage defensieopdrachten direct bij Nederlandse producenten geplaatst. De studie van de Stichting Nederland Maritiem Land aangaande de economische betekenis en structuur van de Koninklijke Marine geeft glashelder aan dat de maritieme factor hier een dominante rol speelt.

Afrondend concludeer ik dat de afdronk van de Defensienota 2000, ook na herlezing, goed is. De kritiek zal zonder twijfel zijn dat het hier handelt om 'oude wijn in nieuwe zakken'. Daartegen poneer ik dat oude wijn niet per definitie slecht is, zeker niet als men het decanteert. Bij integrale uitvoering van de nota blijft onze krijgsmacht intact en zal ze in staat zijn op geloofwaardige en volwaardige wijze de 'verschillende taken te vervullen, in verschillende scenario's en samenwerkingsverbanden'. Zoals hiervoor aangegeven, wijken mijn inzichten hier en daar af wat betreft kansen en bedreigingen. Al met al, de Defensienota 2000 is een feit. Aan het werk, is mijn afsluitend advies.

Een visie vanuit landmacht-perspectief

Luitenant-generaal b.d. G.J. Folmer

Bij vorige defensienota's was het zonder meer duidelijk waarom ze geschreven moesten worden. De politieke omslag aan het eind van de jaren tachtig was zó groot dat het zonneklaar was dat daarbij een andere defensie zou horen. En hoewel we niet wisten of de plotseling ingevallen dooi eeuwigheidswaarde zou hebben, wisten we wel zeker dat het met minder kon. Met het innen van het vredesdividend in deze zin liep Nederland dus voorop. Maar het motto van de nota 'Herstructurering en verkleining' werd meer dan waargemaakt door de zinvolle beleidsvernieuwingen, die de landmacht haar luchtmobiele brigade brachten en de luchtmacht haar transportcapaciteit. Ook de *Prioriteitennota* had een doel dat uitging boven het financiële motief, namelijk het inzicht dat – inderdaad – 'een andere wereld' om 'een andere defensie' vroeg.

Kernpunt van deze nota was namelijk het door de gebeurtenissen in het voormalig Joegoslavië ontstane inzicht dat conflictpreventie en conflictbeheersing hoofdtaken in hun eigen recht waren. En naast bezuinigingen was er nieuw beleid, zoals de opschorting van de opkomstplicht en de instelling van het Duits-Nederlandse Legerkorps dat, weliswaar bij de landmacht meer dan bij de andere krijgsmachtdelen, een wezenlijke koersverandering inluidde.

Manifest voor de koersverandering was in de Prioriteitennota de introductie van het fenomeen ambitieniveau, dat door zijn onverklaarde stelligheid sedertdien voor tal van speculaties heeft gezorgd.

AMBITIENIVEAU

Waarom was er dan nu weer een defensienota nodig? De officiële reden was zoals gebruikelijk een financiële, en wel de in het Regeerakkoord van Paars-II vastgelegde structurele bezuinigingsdoelstelling van 375 miljoen gulden op jaarbasis. Dit handzame gegeven heeft slechts een korte tijd de werkelijke reden van deze nota kunnen verhullen. De werkelijke reden lag namelijk – onuitgesproken weliswaar – in de breed groeiende overtuiging dat het ambitieniveau inderdaad leed aan een overmaat aan ambitie en een teleurstellend gebrek aan niveau. Met kunst- en vliegwerk had de zorgvuldig reorganiserende landmacht aan de gestelde verwachtingen kunnen voldoen – nooit was het aantal uitgezondenen zo hoog – maar allengs was duidelijk geworden dat het zowel schortte aan voldoende direct inzetbare militairen

als aan de juiste mix van eenheden om aan de specifieke vraag te voldoen. De *Defensienota 2000*, die zonder aansprekend motto door het leven moet gaan, diende niet alleen op deze vragen een binnen de bezuinigingsdoelstelling passend antwoord te formuleren, maar ook op de niet gestelde vraag naar de juistheid van het ambitieniveau. Immers, zonder helder geformuleerd uitgangspunt kan geen verstandig woord over de omvang en de middelen van de krijgsmacht worden gezegd.

CIRKELREDENERING

De eerste vraag die we ons dus moeten stellen is of de nota dat antwoord verschaft. De antwoorden daarop staan in paragraaf 1.3.5 van de nota en laten de lezer met een wat onbevredigd gevoel achter. Nadat eerst in constaterende zin is opgemerkt dat het ambitieniveau er is omdat het in het Regeerakkoord is neergelegd op de wijze als het in de Prioriteitennota was opgenomen, wordt vervolgens vastgesteld dat dit een passende inspanning is voor een land als Nederland, waarmee het uitdrukking geeft aan onze internationale betrokkenheid.

Daarna volgt het perfecte voorbeeld van een cirkelredenering door te stellen dat het ambitieniveau in hoge mate wordt bepaald 'door het geheel van militaire capaciteiten dat ons land in internationaal verband beschikbaar kan stellen voor de algemene verdediging en voor crisisbeheersings-, vredes- en humanitaire operaties'.[1]

Aan het einde van de paragraaf komt tenslotte nog een kleine verrassing. Want waar het ambitieniveau rept van vier vredesbewarende operatie zo nodig gedurende een periode van drie jaar, moet de krijgsmacht in staat zijn diezelfde operaties niet gedurende drie jaar, maar gedurende lange tijd te kunnen uitvoeren.

Kortom, het hoe en het waarom van het ambitieniveau wordt nauwelijks beantwoord, zij het dat de uitsplitsing waaraan zo even gereleveerd werd helderder dan voorheen een goede planningsbasis aan de krijgsmacht verschaft. Het is te hopen dat de parlementaire discussie deze taakstellingen in alle duidelijkheid bevestigt en daar – ook in financiële zin – de nodige langetermijnconsequenties uit durft te trekken.

PERSONEEL

Wanneer we op basis hiervan naar de Koninklijke Landmacht kijken, moeten we ons dus afvragen of de voorziene maatregelen de onderkende problemen oplossen. Voor de hoofdmoot van deze maatregelen, in het bijzonder de uit-

1 Defensienota 2000, paragraaf 1.3.5, blz. 42.

breiding van de pantserinfanteriecapaciteit, herverdeling van de verkenningscapaciteit en de uitbreiding en herverdeling van de geniecapaciteit, kan dat onderschreven worden. Zij leiden op een termijn van een aantal jaren, aangenomen dat de werving ons niet in de steek laat en de verlenging van de contractduur zijn gunstige uitwerking niet mist, inderdaad tot een merkbare verbetering. De uitzenddruk zal daardoor afnemen voordat de wal het schip heeft gekeerd.

Toch is het jammer dat de nota niet een waarschuwende vinger heft en vaststelt dat bij uitblijven van deze zegeningen het ambitieniveau zal moeten worden aangepast. De voorwaardelijke benadering dat door deze maatregelen het formele uitzendritme van zes maanden uitzending, gevolgd door een jaar herstellen en opleiden het karakter van een maximum krijgt, legt wederom het risico bij het personeel in plaats van bij de leiding. Wederom wordt hierdoor impliciet en ten onrechte de loyaliteitstest als basis van nationale ambitie opgevoerd.

De maatregelen moeten natuurlijk ook worden gecompenseerd, vooral omdat anders niet kan worden voldaan aan de financiële randvoorwaarden. De operationele consequenties zitten vooral in de opheffing van drie mobilisabele tankbataljons. Het is vooral de conventionele slagkracht van de Koninklijke Landmacht die hieronder te leiden heeft. Hoe pijnlijk dat ook moge zijn, het is onontkoombaar dat wordt nagedacht over de vullingmogelijkheden van de mobilisabele component in zijn algemeenheid. De kern daarvan is dat vooral door de noodzakelijke langere contractduur een 1-op-1-verhouding tussen parate en mobilisabele (of reserve-) eenheden het maximaal haalbare moet worden geacht. Er blijft dus geen keus, meer mobilisabele bataljons vergen meer parate eenheden. Meer parate tankeenheden gaan ten koste van parate pantserinfanterie-eenheden. Het prioriteitsplaatje wordt zodoende helder geschetst en past in een beleid waar conflictpreventie de eerste viool speelt.

De andere compenserende maatregelen hebben een meer indirect karakter. Zowel de reorganisatie van het Nationaal Commando als de verschuiving van Beroeps Onbepaalde Tijd (BOT) naar Beroeps Bepaalde Tijd (BBT) hebben pas op termijn effect, omdat hier ouder personeel, met een doorgaans hogere rang, plaats moet maken voor jonge, uitzendbare intreders. Vanuit het standpunt van logische organisatieaanpassing is hier weinig tegenin te brengen. Vanuit het gezichtspunt van Defensie als betrouwbare werkgever roept het vragen op. De Koninklijke Landmacht verkeert sedert 1991 in een reorganisatieroes, waarbij het probleem van de overtolligheid een grote druk op het personeel heeft gelegd. Desondanks behoefde aan de loyaliteit van het personeel nooit getwijfeld te worden, en konden uitzending en reorganisatie naast elkaar bloeien. De vervulling van de nationale ambitie, waarmee Nederland zijn plaats op het wereldtoneel verzekert, is in hoge mate te danken aan de

bereidheid van het personeel, dat de omschakeling naar een andere inhoud van zijn professie zonder veel morren heeft waargemaakt. Een woord van waardering daarvoor had in de Defensienota 2000 niet misstaan.

HERSTRUCTURERING

Juist dat langer dienend personeel kan zich, naar men mag vrezen, niet aan de indruk onttrekken dat deze herstructurering zich opnieuw over hun rug voltrekt. En dat uit zich tweeërlei. Ten eerste door de hernieuwde overtolligheid, waarvan men na uitspraken van de Bevelhebber der Landstrijdkrachten in 1998 verlost dacht te zijn, maar ook door de maatregelen die verbonden worden aan de verhoging van de ontslagleeftijd, en die, eufemistisch gesproken, financieel niet op toejuichingen behoeven te rekenen. In dat verband hebben woorden als 'er wordt fors in personeel geïnvesteerd' een wat bittere bijsmaak. Tenslotte is de 150 miljoen gulden die jaarlijks extra in personeel wordt gestoken niet meer dan een schamele 1 procent van de defensiebegroting, of, in de woorden van de staatssecretaris, ongeveer 2000 gulden per persoon.[2]

Bovendien komen deze maatregelen, zoals bijlage III ons leert, niet bij deze categorie terecht. Weliswaar worden in paragraaf 4.7 zekere toezeggingen gedaan, zoals de toepasbaarheid van de instrumenten van het huidige Sociaal Beleidskader Defensie en wordt aangeduid dat de inzet zal zijn gedwongen ontslagen te voorkomen, maar niet kan worden verhuld dat voor het personeel een nieuwe periode van onzekerheid is aangebroken.

MATERIEEL

De Nederlandse krijgsmacht wordt veelvuldig benijd om het goede en moderne materieel waarover zij kan beschikken. Dat is de vrucht van jarenlange zorgvuldige planning en tijdige vervanging. Daarom verbaast het des te meer dat deze Defensienota niet rept over de achterstand in investeringen die in de laatste jaren is opgelopen. Zeker tijdens het bewind van Paars-II heerst er een grote stilte. Sommigen huldigen de opvatting dat dit veel, zo niet alles te maken had met de relatieve onzekerheid over hoe de krijgsmacht er na 2000 zou gaan uitzien. Onzekerheden over aantallen en wat dies meer zij worden als redenen opgevoerd. Maar het als bijlage II opgevoerde investeringsoverzicht van projecten groter dan 25 miljoen spreekt andere taal. Ook het komende decennium waarvoor deze nota zegt plannen te maken, vertoont geen opleving in de investeringen.

2 Defensiekrant, 2 december 1999, pag. 1.

In de hele planperiode zijn slechts een tweetal megaprojecten van omstreeks twee miljard gulden opgenomen, namelijk de bouw van de LCF-fregatten van de Zeven Provinciën-klasse en de aanloopkosten van de vervanging van de F-16. Vooral de landmacht komt er relatief bekaaid af, wanneer men na optelling van de bedragen in de tabel constateert dat in tien jaar slechts 6,6 miljard aan investeringen is voorzien. Dat betekent voor dit krijgsmachtdeel een aandeel van omstreeks de 38 procent in het totaal van de geplande grotere investeringen, die naar opgave van de nota krijgsmachtbreed 20 procent van de begroting uitmaken. Wil de landmacht aan dit percentage komen, dan moeten er wel bijzonder veel investeringen kleiner dan 25 miljoen gedaan worden, daar deze cijfers een investeringspercentage van rond de 16 procent indiceren. Zeker wanneer we in aanmerking nemen de hogere slijtage van materieel door de veelvuldige inzet in crisisbeheersingsoperaties – die met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid het komende decennium wel zullen voortduren – is de conclusie onontkoombaar dat de 'opeet'tendens wordt voortgezet. Dit is een zorgelijk verschijnsel, dat het speculatieve karakter van de nota versterkt.

MODULES

Het is een reeds jarenlang verkondigde stelling dat de Nederlandse krijgsmacht uitsluitend in internationaal verband zal optreden. Het module-principe is daarvan de verwoording. In zijn meest extreme vorm zou daaruit de conclusie te trekken zijn dat er geen of weinig behoefte bestaat aan specifiek Nederlandse commando-organen. Het is genoeg als Nederland bijdragen kan leveren aan multinationale staven. Gelukkig gaat de defensienota niet zover. Op landmachtgebied wordt de waarde van het Duits-Nederlandse legerkorps hoog ingeschat, waarbij opvalt dat het streven erop gericht is dit hoofdkwartier als een uitzendbaar kernhoofdkwartier voor vredesmissies te beschouwen. Dit is een belangrijke ontwikkeling, waarvan gehoopt moet worden dat onze Duitse wapenbroeders die delen. Inderdaad bestaat er binnen de NAVO een gebrek aan hoofdkwartieren die een operatie als Kosovo of Bosnië kunnen leiden, vandaar ook dat men steeds teruggrijpt op dezelfde staven (ARRC en JSRC-Central[3]).

Het Duits-Nederlandse legerkorps, dat een diepere integratie tussen de deelnemers vertoont dan enige andere multinationale legerkorpsstaf, is voor deze rol een goede kandidaat, mits de nodige aanpassingen worden gerealiseerd. Het gaat daarbij vooral om het scheppen van mogelijkheden ook officieren van andere nationaliteiten binnen de staf op te vangen. De oprichting van een *Framework CIMIC Group* is daarbij een belangrijke stap. Veel aandacht moet

3 ARRC – Allied Rapid Reaction Corps; JSRC Central – Joint Subregional Command Central.

worden besteed aan de aan deze taken gerelateerde verbindingsverantwoordelijkheden. Dit laatste behoort in de Nederlandse herstructurering een hoofdaandachtspunt te zijn, en de nota besteedt daaraan terecht de nodige aandacht.

De discussie over de mate waarin Nederland een rol wil en kan spelen op het schouwtoneel van de Europese aspiraties voor een eigen snel inzetbare strijdmacht blijft in de nota nog onbelicht. Na de besluiten van Helsinki is dit echter in een stroomversnelling gekomen en Nederland kan hier, gelet op zijn algemene ambities, niet achterblijven. Het is daarbij goed te bedenken dat het bij een Europese strijdmacht om dezelfde eenheden gaat die we ook in NAVO of ander internationaal verband ter beschikking stellen. Slechts de commandovoering en de eindverantwoordelijkheid in politieke zin verschillen.

Een discussie over welke eenheid waarbij hoort, is dan ook overbodig. Het is bijvoorbeeld niet nodig tot het Eurokorps te behoren om onder de vlag daarvan ingezet te worden. Het module-denken vindt hier zijn daadwerkelijke uitvoering. Dat vindt het ook in de manier waarop Nederland gaat deelnemen in een Brits-Canadees-Nederlands hoofdkwartier in Bosnië. De conclusie dat Nederland ook met een van nationale staven (divisie of brigade) de rol van *lead-nation* op zich zou kunnen nemen is een logische, en moet als een uitdaging worden beschouwd.

CONCLUSIE

Alles overziende beschrijft de Defensienota 2000 voor de Koninklijke Landmacht op heldere wijze welke maatregelen moeten worden getroffen om dit krijgsmachtdeel beter geschikt te maken voor zijn rol in het gebruik dat Nederland van zijn krijgsmacht wil maken. Doordat de landmacht een zeer veel personeelintensiever krijgsmachtdeel is dan de marine of de luchtmacht zijn de problemen groter. Het is daarom jammer dat de nota niet nog sterker de absoluut cruciale rol van het personeel benadrukt en zich niet grootmoediger opstelt ten opzichte van hen, die gestelde en gewekte verwachtingen wederom niet in vervulling zien gaan. Hier ziet de leiding van Defensie onvoldoende in dat gedemonstreerde zorg voor het personeel, desnoods tijdelijk ten koste van het volledig bereiken van het ambitieniveau, tevens voor diegenen die nog geworven moeten worden als een signaal moet worden beschouwd.

Ten slotte moet ook worden geconstateerd dat de materieelinvesteringen achterblijven, waardoor de instandhouding van de modern geëquipeerde krijgsmacht, waarop we terecht trots kunnen zijn, gevaar loopt. Hier wreekt zich politieke loyaliteit aan de financiële begrenzingen van het regeerakkoord, waardoor het niet uitgesloten mag worden geacht dat op een termijn van enkele jaren de exercitie moet worden overgedaan en de krijgsmachtbreed vermeden keuzes alsnog moeten worden gemaakt.

Een visie vanuit luchtmacht-perspectief

luitenant-generaal b.d. H.J.W. Manderfeld

Op 29 november 1999 heeft de minister van Defensie zijn langverwachte *Defensienota* 2000 gepresenteerd. Hieronder volgt mijn impressie van deze nota. De beschikbaar gestelde ruimte noopt mij tot een globale toetsing van enkele belangrijke beleidspunten.

PERSONEELSBELEID

In de nota ontvouwt de minister zijn plannen met betrekking tot de verhoging van de ontslagleeftijd en flexibilisering van de arbeidsvoorwaarden. De invulling is echter nog erg vaag. Er wordt gewag gemaakt van maatwerk, maar een concrete aanzet ontbreekt.

De staatssecretaris heeft in de *Defensiekrant* van 9 december 1999 aangegeven dat de verhoging van de ontslagleeftijd voor militairen niet te vermijden valt. Hij legt daarin verband met soortgelijke ontwikkelingen in het bedrijfsleven. 'De participatie van ouderen op de arbeidsmarkt moet worden bevorderd', zo stelt hij. 'Het leven van de militair is door de toegenomen technologie vergemakkelijkt en er zijn minder fysieke beperkingen.' Met deze opmerking geeft de staatssecretaris wel heel duidelijk te kennen dat hij de positie van het militair personeel van de krijgsmacht niet naar waarde schat.

Naar mijn mening is zijn observatie gedateerd. Ze is wellicht van toepassing op het tijdperk van de Koude Oorlog, maar de laatste jaren is de fysieke en psychische belasting voor velen aanzienlijk groter geworden. Immers, de veelvuldige uitzendingen, de genoemde belasting van daadwerkelijke inzet in risicovolle omstandigheden en de veelvuldige door bezuinigingen geïnspireerde reorganisaties onder gelijktijdige taakverzwaring wegen niet op tegen de technologische verworvenheden die in sommige situaties slechts de fysieke belasting hebben verminderd.

De bewindslieden menen dat de bijzondere positie van de militair meer dient te worden benadrukt. Vooralsnog doen zij dit – in het verlengde van eerdere beperkende maatregelen op het gebied van arbeidsvoorwaarden – door de ontslagleeftijd te verhogen en de hoogte van de pensioenuitkering ter discussie te stellen.

Het zal moeilijk blijken aan het personeel uit te leggen dat enerzijds de ontslagleeftijd wordt verhoogd en anderzijds de gemiddelde leeftijd omlaag wordt

gebracht door een wijziging in de verhouding BOT-BBT, waarbij het zwaartepunt bij BBT moet komen te liggen. De Defensienota gaat uit van een streefverhouding 40 (BOT): 60 (BBT) welke binnen tien jaar zou moeten worden bereikt. Of de verhouding 40:60 voor de Koninklijke Luchtmacht gunstig is, betwijfel ik. Het probleem is nu dat de KLU met de huidige vacaturestand moeilijk op weg zal raken naar een andere verhouding. In knelpuntcategorieën worden verhoudingsgewijs veel BOT-contracten aangeboden om schaars personeel langdurig te binden. De gewenste verhouding en de gestelde termijn van tien jaar waarbinnen dit bereikt moet zijn, zullen een probleem gaan vormen. Een flexibelere benadering per krijgsmachtdeel en binnen het krijgsmachtdeel biedt daar misschien mogelijkheden.

De bewindslieden wekken hiermee de indruk dat het personeel – in weerwil van het belang dat zij aan goed en gemotiveerd personeel toekennen – opnieuw een sluitpost van de begroting wordt. Al met al geloof ik dat met deze Defensienota de bijzondere positie van de militair geen recht wordt gedaan. Van een verbetering bespeur ik niets.

HET VOORTZETTINGSVERMOGEN VAN DE KRIJGSMACHT

Al lezende bekroop mij het onbehaaglijke gevoel dat de Defensienota er onder andere op is gericht de KLU toch vooral niet te veel te laten profiteren van het bewezen nut van haar optreden tijdens vredesoperaties, recentelijk ten tijde van de Kosovo-crisis. Dat blijkt uit een aantal zaken. Zo wordt ten aanzien van de Koninklijke Landmacht bijvoorbeeld gesteld dat de uitbreiding van haar parate troepen is gebaseerd op de ervaringen met vredesoperaties gedurende de afgelopen tien jaar. Het ligt in de lijn der verwachting dat ten aanzien van de andere krijgsmachtdelen op analoge wijze zou worden geredeneerd. Echter, bij de onderbouwing van de reductie van de slagkracht van de KLU wordt aangegeven dat aan de ervaringen van de inzet in Kosovo niet zonder meer consequenties voor de toekomst mogen worden verbonden. Dat lijkt erg veel op een doelredenering. Immers, op grond van de ervaringen van de laatste tien jaar zou juist ten minste handhaving van de huidige slagkracht van het luchtwapen eerder op zijn plaats zijn.

In de nota wordt geen recht gedaan aan het toenemende belang van het luchtwapen in moderne conflicten. De KLU heeft in de jaren negentig al haar wapensystemen in operaties ingezet. Daarbij werd ook een groot beslag gelegd op het in Nederland achtergebleven personeel. Naast het succes van de inzet is gebleken dat er veel aandacht moet zijn voor voortzettingsvermogen van de KLU, hetgeen zich vertaalt in voldoende mensen, wapensystemen en wapenvoorraden. De nota trekt ten aanzien van de KLU vrijwel geen lering uit deze lessen. Nu kan dat inderdaad niet slechts op basis van de Kosovo-crisis. Maar de onafge-

broken ervaringen van de KIU sinds 1991 met diverse operaties, zoals *Desert Storm, Deny Flight, Deliberate Force, Joint Guarantor, Allied Force*, et cetera, kunnen niet zo eenvoudig terzijde worden geschoven.

Bij de keuze voor uitbreiding van de landmachtcapaciteit en inkrimping van de luchtmachtcapaciteit, wordt voorbijgegaan aan de inpasbaarheid van die keuze in het streven naar een Europese defensiecapaciteit. De toetreding van de nieuwe NAVO-leden betekent vooral een versterking van de grondtroepen. Zij brengen immers nauwelijks de juist binnen Europa zo broodnodige technisch hoogwaardige systemen in.

Tegen de achtergrond van de realisatie van een Europese capaciteit wekt het daarom – ongetwijfeld ook internationaal – bevreemding dat Nederland technisch hoogwaardige systemen afstoot. Daar komt bij dat krapte op de arbeidsmarkt het al zeer moeilijk maakt om het huidige bestand aan functies te vullen met adequaat en gemotiveerd personeel, laat staan een uitgebreid functiebestand.

HET VOORTZETTINGSVERMOGEN VAN HET JACHTVLIEGWAPEN

Het is niet onmogelijk dat in de toekomst de vraag naar het luchtwapen groot zal blijven. De bij de internationale gemeenschap toegenomen bereidheid om in te grijpen, de toegenomen afkeer van slachtoffers aan eigen en gene zijde, alsmede het soms tot in het absurde voorkomen van nevenschade, scheppen omstandigheden waarbinnen met name het luchtwapen werkzaam en effectief kan zijn. Duur en intensiteit van een toekomstige inzet mogen dan onzeker zijn, maar de politieke ambitie blijft onveranderd.

De Defensienota spreekt van 'één squadron jachtvliegtuigen voor vredesbewarende operaties' voor langdurige inzet en 'drie squadrons jachtvliegtuigen voor een vredesafdwingende operatie' voor inzet gedurende maximaal een jaar. Dit betekent dat het voortzettingsvermogen 3:1, zoals aangegeven in de Defensienota, moet zijn gegarandeerd, dat wil zeggen: drie volledig gevulde squadrons voor de daadwerkelijke inzet, en drie eveneens volledig gevulde squadrons voor de garandering van het voortzettingsvermogen. Per ingezet squadron kan dan zo nodig worden beschikt over een dubbele vliegtuigbemanning voor 24-uurs operaties en de bijbehorende verzwaarde logistieke ondersteuning. Ter voorbereiding daarop zullen reeds in vredestijd voldoende mensen en middelen beschikbaar moeten zijn voor opleiding en training. Door nu 18 jachtvliegtuigen af te stoten, kan één squadron niet worden gevuld en raakt het concept van drie F-16 vliegbases met elk twee gelijkwaardige squadrons in het gedrang. Ik meen dat de ambities van het Nederlands veiligheidsbeleid daarmee onvoldoende kunnen worden gerealiseerd.

GELEIDE WAPENS

Het doet mij deugd dat de minister het nut van *Theatre Missile Defence* onderschrijft. De KLU kan daar met haar Patriot-systemen een goede bijdrage aan leveren. Maar de minister schijnt tevens grootse plannen te hebben op het gebied van de grond-gebonden luchtverdediging. Bij grond-gebonden luchtverdediging moet onderscheid worden gemaakt tussen Object Luchtverdediging (OLVD) en Clusterluchtverdediging (TRIAD-Patriot/Hawk.) De laatste, met als taak gebiedsverdediging, maakt onlosmakelijk deel uit van het geïntegreerde NAVO-luchtverdedigingssysteem en is daarmee een aspect van airpower. Het opereren van OLVD-eenheden, daarentegen, is ter zelfverdediging direct verbonden met de grondoperaties van de eenheid waar het deel van uitmaakt. De minister heeft besloten tot het samenvoegen en stationeren van alle OLVD-eenheden van de KL en de KLU op GGW/De Peel. De OLVD-eenheden gaan op termijn tot de KL behoren, maar hebben geen operationeel-organisatorische binding met de eveneens op De Peel gestationeerde CLVD-eenheden van de KLU.

Wat is nu de noodzaak tot het overnemen door de luchtdoelartillerie van de KL van de OLVD-eenheden van de KLU en het vervolgens plaatsen van alle KL-Lua op GGW/De Peel? Dat is een vraag die tot op de dag van vandaag niet afdoende is beantwoord. De door de KL zo gewenste geïntegreerde luchtverdediging wordt weliswaar met de mond beleden, maar niet of nauwelijks in de praktijk gebracht. Integratie van luchtverdediging vindt niet plaats op het slagveld, waar ieder element zijn onvervreemdbare recht op organieke zelfverdediging blijft uitoefenen. Integratie vindt plaats op een hoger gelegen C2-niveau, waar het nodige overzicht aanwezig is en de juiste beslissingen kunnen worden genomen.

De KL heeft behoefte aan organieke luchtverdediging ter bescherming van haar ontplooide eenheden, niet aan integratie met andere grondgebonden luchtverdedigingsmiddelen met mogelijk andere taken. Naar de overige beweegredenen kan ik slechts gissen. Het weer 'terug veroveren' door de KL van de destijds door de KLU 'gestolen' elementen van de luchtdoelartillerie lijkt me te gek voor woorden. Echter, de gehele samenvoeging op De Peel vergt een investering van 110 miljoen gulden. Nu de noodzaak voor de KL om te vertrekken van de huidige Lua-locatie te Ede lijkt te zijn verdwenen, is de vraag naar het nut van deze investering eens te meer gerechtvaardigd.

TRANSPORTVLIEGTUIGEN

Het valt mij op dat diverse politieke partijen voorstander zijn van het uitbreiden van de luchttransportvloot van de KLU. De KLU heeft de afgelopen jaren maatregelen genomen om de bestaande luchttransportcapaciteit beter te

benutten, zoals meer vliegtuigbemanningen per toestel en betere afhandelingsfaciliteiten, onder andere een nieuwe aankomst- en vertrekhal op de Vliegbasis Eindhoven. De KLU streeft naar verdere optimalisatie van deze benutting alvorens verwerving van nieuwe toestellen te overwegen. Voorts streeft de KLU in Europees verband naar de vorming van een transportpool, die verder gaat dan de huidige bilaterale *Memorandums of Understandings* die met verschillende landen zijn afgesloten. Dit streven past in het *European Security and Defence Initiative*. Duitsland heeft een voorstel gedaan voor de realisatie van een *European Air Transport Command*. De concrete invulling hiervan is nog vaag, maar een koppeling aan de *European Air Group*, waarin Engeland, Frankrijk, Italië Duitsland, Nederland, België en Spanje participeren, verdient mijns inziens verder te worden ontwikkeld.

TEN SLOTTE

De output van een gevechtsapparaat is het product van de factoren personeel en materieel. Nederland kan bogen op een in de materieelsfeer kwalitatief goed geoutilleerde krijgsmacht. Voor het personeel staan de arbeidsvoorwaarden en omstandigheden opnieuw en verder onder druk. Deze ontwikkelingen staan op gespannen voet met de door de bewindslieden geventileerde opvattingen over de bijzondere positie van de militair. Deze positie wordt met de mond beleden; in de praktijk wordt uit besparingsoverwegingen selectief voor 'marktconforme' maatregelen gekozen. Defensie verliest meer en meer terrein in de concurrentie met het bedrijfsleven. Afgezien van de 150 miljoen gulden die wordt uitgetrokken, lijkt de bereidheid om in voldoende mate in personeel te investeren, niet echt aanwezig. Het gebrek aan voldoende en gemotiveerd personeel zal in de toekomst dan ook in toenemende mate het defensieproduct gevechtskracht negatief beïnvloeden. Indien verzuimd wordt het personeel in redelijkheid recht te doen, indien wordt voortgegaan met het plegen van roofbouw op het personeel, dat nog steeds loyaal is naar zijn – 'politieke' – leiders, zal die leiders misschien wel binnen korte termijn de rekening worden gepresenteerd. De verantwoordelijkheid daarvoor zou ik niet gaarne dragen.

Enkele jaren geleden moest de KLU haar F-16 bestand substantieel verminderen. Het kabinet en de Tweede Kamer twijfelden sterk aan de inzetmogelijkheden van de F-16 bij vredesoperaties en het nut daarvan. De filosofie van het 'basisplan F-16 luchtvloot' met zes operationele squadrons en de uitwerking daarvan werd – hoewel omstreden – uiteindelijk ook door het parlement goedgekeurd. Aan de van de politieke opdracht afgeleide taakstelling is niets gewijzigd. Het is navrant vast te stellen dat het parlement de noodzaak van het instandhouden van het huidige aantal jachtvliegtuigen in dit kader lijkt te onderschrijven, contrair aan de opvattingen van de minister van Defensie.

Levensverwachting van defensienota's daalt snel

*dr. K. Colijn**

Hoewel dat nergens officieel zo is geformuleerd, kijken defensienota's een jaar of tien vooruit en zijn ze zeker bedoeld als meer dan een overlevingsdocument van een zittend minister. De praktijk leert anders. In precies 25 jaar tijd was de *Defensienota* 2000 de vijfde in zijn soort. De houdbaarheidsdatum is dus vijf jaar. Dat is nog maar een gemiddelde. Tussen 1974 (nota-Vredeling) en 1984 (nota-De Ruiter) lag nog tien jaar. De pas gepubliceerde *Defensienota* 2000 is de derde in acht jaar, dus de levensverwachting daalt sterk. Het is niet zo verwonderlijk dat de Koude Oorlog ook de taxatie van behoeften en middelen voor langere tijd bevroor. Turbulentie en onzekerheid hebben na 1989 blijkbaar tot steeds kortere planningstermijnen geleid.

Dat heeft niet alleen oorzaken, maar ook gevolgen. In de eerste plaats valt de realistische planningstermijn hoe langer hoe meer samen met de electorale, dus politieke horizon. Ik beweer allerminst dat dat de verborgen reden is van de verkorting. De internationale situatie kan turbulent genoeg zijn om het herzien van defensieplannen te verklaren. Maar de wetenschap dat defensienota's tegenwoordig gerust een keer in de drie, vier jaar geschreven kunnen worden, wakkert het overlevingsinstinct van de verantwoordelijke bewindslieden wellicht meer aan dan vroeger. De neiging om grote beslissingen te nemen wordt er niet door bevorderd. Hoewel de snelle opeenvolging van defensienota's went, wordt de kloof tussen verwachting en werkelijkheid zeker niet kleiner. Niet alleen het aandachtige publiek, maar ook ministers zelf hebben aan het begin van hun termijn nog wel eens krachtige ideeën over de veranderlijkheid van de krijgsmacht. Minister De Grave sloot taakafstoting en internationale samenwerking niet uit toen hij in september 1998 aantrad. Nu is hij een stuk voorzichtiger.

In de tweede plaats wordt, omdat de kennelijke greep van de planners op de veiligheidssituatie vermindert, de neiging tot dynamisch plannen nóg groter. Twee factoren lijken dat te bevestigen. De *Prioriteitennota* van 1993 – het blijkt al uit de naam – was een nadere accentuering van de Defensienota van slechts twee jaar ervoor. De Prioriteitennota zelf werd amper vier jaar later weer

* Dr. K. Colijn is defensiejournalist van het weekblad *Vrij Nederland* en verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

onderworpen aan een Actualisering(-snota). Tussendoor werd *en passant* de dienstplicht afgeschaft, alsof dat op zichzelf al niet een majeur onderwerp was dat een zelfstandige Defensienota kon rechtvaardigen. De huidige Defensienota 2000 was een tweetrapsraket, want werd voorafgegaan door de Hoofdlijnennotitie van januari 1999. Hoewel ook de Defensienota 2000 weer wordt aangekondigd als een gids tot 2010, sommige persberichten deinsden er niet voor terug maar meteen de 21ste eeuw te schrijven, lijkt dat dus een te optimistische verwachting. De commentaren op de defensienota delen deze scepsis. Voorzitter Van den Bergh (PvdA-fractieadviescommissie van defensie) geeft de nota twee à drie jaar. Multi-ingezondenstukkenschrijver generaal-majoor b.d. A.J. van Vuren geeft de nota 'geen langere levensduur dan deze kabinetsperiode'. Waarschijnlijk binnen enkele jaren acterhaald, meende ook generaal-majoor b.d. C. Homan. Een tijdelijke budgettaire rustbrenger, oordeelde commentator J.M. Bik in zijn *NRC-Handelsblad*. Misschien impliceerde alleen prof. R. de Wijk iets meer houdbaarheid, door althans een 'opmerkelijke consensus over de toekomst van de krijgsmacht' te signaleren.[1] Maar dat ging over de gereedstelling ten behoeve van expeditietaken, over de benodigde parate troepen was hij al een stuk somberder.

Ik voeg mij in het koor der betrekkelijk somberen. Misschien is zelfs de aanduiding tweetrapsraket nog wel te veel eer. Bij een defensienota als deze past eerder het beeld van een goederentrein, waar onderweg wagons af- en aangekoppeld worden, lading zoekraakt en weer opduikt, de conducteur soms wordt afgelost en waarvan de bestemming eeuwig onbekend is. Tijdens het rijden kunnen nooit grote ingrepen gepleegd worden, alleen noodzakelijk onderhoud.

Het beeld van een dynamische planning wordt ronduit eufemistisch als men op een rijtje zet wat er *binnen twee weken* na het verschijnen van de nota al weer herroepen, bespreekbaar, veranderd en aangevuld was. De optelsom daarvan is niet gering, en doet de vraag stellen wat een bespreking van de Defensienota 2000 werkelijk waard is.

- In de eerste plaats noem ik de cruciale discussie over de grondslag voor militair ingrijpen op basis van humaniteit en met desnoods voorbijgaan aan soevereiniteit. Existentieel en marginaal belang liggen hier dicht bij elkaar, toegegeven. Wat het laatste betreft: voor de planning van taken en middelen van de krijgsmacht maakt deze kwestie niet veel uit. Maar een defensienota die door een bewindsman van Buitenlandse Zaken is ondertekend pretendeert natuurlijk meer. Het is bijzonder vreemd dat een belangrijke, zo niet de waarschijnlijkste, grondslag van krijgsmachtelijke inzet, namelijk het optreden in situaties die volkenrechtelijk niet honderd procent zijn afgedekt, eenvoudig wordt afgedaan met 'onbeslist, zie toekomstig advies Adviesraad

1 Van den Bergh en De Wijk in *NRC-Handelsblad* 30-11-1999, Van Vuren in het *Algemeen Dagblad* 3-12-1999, Homan in *de Volkskrant* 30-11-1999 en Bik in *NRC-Handelsblad* 29-11-1999.

Internationale Vraagstukken'. Even ontsierend als ongelooflijk is de blunder dat de eerste versie van de defensienota op dit punt de stellige uitspraak bevat dat de regering *uiteindelijk humaniteit boven soevereiniteit stelt* bij de afweging die tot militaire interventie leidt.[2] Had schrijver dezes zich stipt aan de inleverdatum van de kopij gehouden, dan was hem de cruciale correctie ontgaan, die deze zin weer uit de nota haalde. Voorlopig is de afweging alleen maar weer *moeilijk*, aldus de regering.[3] Niet meer dan een bedrijfsongeval? Laten wij niet vergeten dat Nederland zich ook aan het nieuwe strategisch concept van de NAVO heeft verbonden dat qua strekking ook al het volkenrecht-oude-stijl passeert. De correctie van 8 december zaait nu weer twijfel aan dát commitment.

- Een tweede majeure gebeurtenis, die te laat kwam voor de defensienota, was de politieke doorbraak van ons land naar de Europese Interventiemacht. De defensienota biedt in dit opzicht nauwelijks meer dan een momentopname. In oktober waren de ministers De Grave en Van Aartsen buitengewoon sceptisch over de gedachte van zelfstandige EU-operaties, anders dan bijvoorbeeld het sturen van een patrouilleboot naar de Donau. De defensienota schoof al wat op, maar in december omarmde het duo na zware *peer pressure* toch het Frans-Britse plan voor een interventiemacht zoals dat op de Europese Raad in Helsinki werd aanvaard. De Grave stelde prompt een Euromarine voor, nota bene met tijdelijk aan de NAVO te onttrekken middelen, en nam het initiatief tot een Europees militair zeetransportcommando. Noch over de steun aan het Frans-Britse model, noch over beide maritieme plannen staat iets in de Defensienota 2000. Ook hiertegen kan weer worden aangevoerd dat de betekenis voor de planning van de krijgsmacht, c.q. de Koninklijke Marine marginaal is. Evenzo ter repliek dat de defensienota een *politiek* document is waarin dergelijke voorstellen zeker thuishoren, als zij tenminste geen vrijblijvende bedoeling hebben. Financieel heeft 'Helsinki' zeker ook consequenties die nu niet in de defensienota staan.

- In nog een derde opzicht was de defensienota oud papier voordat zij goed en wel gelezen kon worden. De regering is voorstander van opheffing van het 306 F-16 squadron op Volkel. Tevens is zij voor het in de vaart houden van 14 fregatten van de Koninklijke Marine, meer dan PvdA, D66 en klein-links in de Tweede Kamer genoeg vinden. De inkt van de defensienota was nog niet droog of deze voorstellen bleken onderhandelbaar. Onduidelijk is, op het moment van schrijven, in hoeverre zelfs een koppeling tussen beide onderwerpen bespreekbaar is. Zo niet, dan moet een kamermeerderheid maar aangeven waar het geld voor handhaven van het F-16 squadron vandaan

2 Defensienota 2000, Tweede Kamer 1999-2000, 26900, nr. 2, p. 5.
3 Brief ministerie van Defensie aan de voorzitter van Tweede Kamer der Staten-Generaal, D 1999003943, 8 december 1999.

moet komen. Waar het om gaat is niet het aanboren van financiële vindingrijkheid of het tactisch talent van de bewindsman. De geleidelijke opbouw van de defensienota (via Hoofdlijnennotitie en Strategisch Toekomstdebat en partijnota's naar de uiteindelijke nota) bood reeds alle gelegenheid om in te spelen op her en der ontluikende wensen. Het F-16 'bod' verraadt dat defensienota's niet langer *integrale* beleidsafwegingen zijn, maar ook *marginale*. De oorlog om Kosovo zweept het enthousiasme over de waarde van het jachtvliegtuig op en kan in de Nederlandse verhoudingen onmiddellijk tot ombuigingen leiden. Dat is merkwaardig. Een integrale afweging had kennelijk geleid tot het besef dat *Allied Force* een atypische operatie was, dat de bijdrage van lucht- en zeemacht aan vijftig naoorlogse vredesoperaties verhoudingsgewijs klein was en dat de minister – en zijn KLU-chef – er op 29 november nog op goede gronden van overtuigd waren dat Nederland ook met vijf squadrons zijn bijdrage aan vredesoperaties kon leveren. Een defensienota is er niet om marginale sentimenten uit de samenleving te bevredigen. Opportunisme geldt mutatis mutandis ook voor infrastructurele beslissingen. De Defensienota 2000 neemt wel stelling voor het behoud van marinevliegkamp Valkenburg, maar ook die stelling bevat een dosis tactiek. Uitwijken naar een andere basis kost geld en het is overduidelijk dat De Grave nu op een bod van collega Pronk wacht, die zich immers al heeft uitgesproken voor sluiting van het terrein ten behoeve van woningbouw in de Leidse regio. Een begrijpelijk geval van 'sur place', maar de defensienota is op dit punt niet *at face value* te nemen. Ten aanzien van de fregatten en het tweede transportschip heb ik het onbewijsbare vermoeden dat de penibele positie van de werf De Schelde een integrale beleidsafweging in de weg staat. Het bouwen van vier kleine kustwachtfregatten – zoals PvdA en D66 voorstellen – zou het overlijden van de werf weer een tijdje uitstellen.

- In een vierde opzicht betoont de Defensienota 2000 zich een zeer voorlopige, omdat een aantal zeer belangrijke investeringsbeslissingen naar de nu wel torenhoge boeggolf 2005-2010 zijn overgeheveld. Wie dan leeft... Nu gebeurt dat wel vaker, maar het is nog niet zo vaak gebeurd dat Nederland zich al zó vroeg, zo duur en zo onherroepelijk(?) verbond aan projecten als de JSF en de NH-90. Tegenvallers en/of dwangposities, ook als gevolg van de toetreding tot OCCAR, kunnen over een paar jaar al zichtbaar worden en tot herziening van de plannen nopen.

- In de vijfde plaats wijs ik op de aankondiging van het kabinet, ook minder dan twee weken na het verschijnen van de nota, dat de Nederlandse vredesinspanning op de Balkan geconcentreerd moet worden op Bosnië. Ik treed niet in de inhoudelijke wijsheid van dat voornemen, die ik overigens hoog en efficiënt acht. Ik signaleer slechts dat de regering niet in, maar ná de nota tegen een praktische beperking van haar ambities om in vier vredesoperaties tegelijkertijd *anywhere* te participeren aanloopt. Daarom introduceert zij nu

het concentratiebeginsel. Het symbolische belang dat Nederland in een groot humanitair conflict, in Europa nog wel, haar aandeel in vredesbewaring en hulpverlening levert, wordt uit efficiency-overwegingen opzijgeschoven. Nogmaals, best begrijpelijk, maar eigenlijk betreft het zo'n essentiële clausulering van onze zo graag gehanteerde ambitie-georiënteerde planning dat deze beslissing wel in de defensienota had behoren te staan. Want staat hiermee het dogma van de vier simultane operaties nu niet ter discussie? Is geconcentreerde deelname aan een of twee operaties nu niet veel efficiënter en doelmatiger dan aan vier?

Ten slotte wil ik na deze somberheden mijn bijdrage ook relativeren. Ik heb haar beperkt tot het houdbaarheidsthema en daarmee een beperkte invalshoek gekozen. Er is in het voor- en onmiddellijke natraject al zoveel gezegd over de thema's *prioriteiten* (algemeen verdedigingstaak- crisisbeheersing), *methodologie* (dreigings- of capaciteitengeoriënteerde planning), *bezuinigingsaanpak* (kaasschaaf of hakblok), *besluitvorming* (centrale ingrepen versus lobbying), *knelpunten* (geld, personeel), *lastenverdeling* (bondgenootschappelijk, nationaal) dat ik deze laat rusten, hun belang niet onderschattend.[4] Mij ging het er nu slechts om te signaleren dat defensienota's ooit een horizon van tien jaar verkenden, maar tegenwoordig soms nog geen tien dagen standhouden.

4 Bv. Ko Colijn, Krijgsmacht of Vredesmacht, tussen politiek en analyse, *Internationale Spectator* 53 (9), 1999, p. 500-504.

De krijgsmacht

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

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

Ontwikkeling van de krijgswetenschap 1990-2000

*professor G. Teitler**

INLEIDING

Tien jaren geleden voorspelde ik: 'Men zal nog horen van de krijgswetenschap'. Die uitspraak sloot een artikel af dat een overzicht verschafte van 165 jaren beoefening van de krijgswetenschap in Nederland.[1] In dat tijdvak vormden de laatste veertig jaren mijns inziens niet de meest opvallende. Ter verklaring van die betrekkelijke rust wees ik op een aantal ontwikkelingen, waarvan de meeste tegen 1990 onderhevig waren aan een scherpe verandering. Die omslag vormde de basis van mijn slotzin en berustte op de volgende factoren. Ten eerste de wijziging van de militair-politieke omgeving waarin Nederland zich bevond. De stabiliteit van de Koude Oorlog en de hechtheid van de NAVO – onderling nauw verbonden – verdwenen. Als gevolg hiervan zou Nederland zich grondig op zijn veiligheidsbeleid moeten bezinnen.

Ik voorzag verder een de-nucleairisering van de militaire arena en nieuwe taken voor de krijgsmacht. Het kon niet anders of de krijgswetenschap zou onder invloed van deze prikkels een bloeiperiode tegemoet gaan. Daar kwam nog bij dat al eerder was gebleken dat bezuinigingen op de krijgsmacht die wetenschap ten goede konden komen. Materiële en financiële krapte dwingt kennelijk om intellectueel meer zeilen bij te zetten en al in 1990 scheen die krapte onafwendbaar. De krijgsmacht had haar steentje aan de ondergang van de Sovjet-Unie bijgedragen en het is bekend hoe een dankbare samenleving die inzet beloont.

De grote lijnen

De vraag rijst nu of de krijgswetenschap inderdaad van zich heeft doen spreken. Hoe actief zijn haar beoefenaren geweest? Welke onderwerpen hebben zij de afgelopen tien jaren aangesneden? Heeft zich hun samenstelling verbreed of versmald? Bij de beantwoording van dit soort vragen doet zich een probleem

---

* De auteur is hoogleraar aan het KIM en de KMA.

1 G. Teitler, 'Caleidoscoop van de Krijgswetenschap', in: T. de Kruijf en F.J.J. Princen (red.), Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap. Gedenkboek ter Gelegenheid van het 125-Jarig Bestaan (Den Haag, 1992).

voor dat de beschouwing uit 1990 geen parten speelde. Die verhandeling had betrekking op de activiteiten van de Koninklijke Vereniging gedurende 125 jaren. Het kost, over zo'n tijdsspanne gemeten, weinig moeite grote lijnen te ontwaren. Evenmin is erg lastig om (met kennis achteraf) de kwaliteit van de studies te toetsen. De mogelijkheid daartoe is nu in veel beperkter mate aanwezig. De afstand tot de krijgswetenschap, zoals die zich recent heeft ontwikkeld, is te gering om al haar verrichtingen nu al te beoordelen.

Een vergelijkbaar voorbehoud geldt ten aanzien van de 'grote lijnen' van het onderzoek. Die te ontwaren, is niet zo moeilijk. Wat nog niet valt aan te geven, is of de daarbij aangesneden onderwerpen hun belang ook op langere termijn behouden. Wat de gemoederen nu heftig in beroering brengt, kan over enige tijd een doodlopende ontwikkeling blijken. Aan de krijgswetenschap natuurlijk om de kans hierop in te schatten. Tien jaren zijn echt wat kort om de hiertoe benodigde gegevens te verzamelen en te ordenen. Kennis van de militaire geschiedenis kan deze leemte deels vullen, maar aan haar bruikbaarheid zijn zekere grenzen gesteld. De geschiedenis herhaalt zich nu eenmaal niet.

VERANDERINGEN

Wat de krijgswetenschap zelve betreft, valt allereerst op dat haar aandachtsveld een verbreding heeft ondergaan. Richtte zij zich vroeger vooral op de inzet van de krijgsmacht (daadwerkelijk of als dreigingsmiddel), de laatste jaren onderzoekt zij ook de politiek-maatschappelijke omgeving van deze organisatie. Waar de westerse krijgsmacht haar werkterrein steeds vaker in *failed states* vindt en zich beïnvloed weet (van werving tot inzet en terugtrekking) door een soms weinig consistente publieke opinie, hoeft deze verandering niet te verbazen.

Dit gegeven brengt intussen met zich mee dat – méér dan in het verleden – de krijgswetenschap haar beoefenaren nu ook in de universitaire wereld vindt. Processen van staatsvorming en -verloedering, van nationalisme en sociaal-politieke desintegratie krijgen hier volop aandacht. Dat deze processen onderwerp zijn van studie, is op zich niet nieuw. Opmerkelijk is wél dat burgeroorlogen en crises nu niet ondanks maar juist vanwége hun militaire implicaties aandacht trekken. Een tot voor kort geldend universitair taboe lijkt hiermee te zijn doorbroken.

Debat van ingewijden

Deze verbreding ten spijt is de studie van veiligheidsbeleid en krijgsmacht toch vooral een zaak van ingewijden gebleven. Die studie, en het debat daarover, vergen toch zoveel kennis van militaire bijzonderheden dat zij tot een kleine kring beperkt blijven. Duidelijk bleek dit bijvoorbeeld uit de discussie die – op uitnodiging van de minister van Defensie – in 1999 plaatsvond naar aanleiding van zijn *Hoofdlijnennotitie*.

Met alle politieke aandacht die het wel en wee van de krijgsmacht de laatste jaren trekt, is dit strategiedebat toch bijna volledig door ingewijden gevoerd. Tot die categorie behoren in de eerste plaats gepensioneerde officieren, voorts medewerkers van het Instituut Clingendael en van de instellingen die de officiersopleidingen verzorgen. Verder actief dienende stafofficieren en prominenten uit de wereld van de militaire belangenbehartiging, defensiejournalisten en op veiligheidszaken gerichte leden van politieke partijen. Maar weinig buitenstaanders hebben in dit koor hun stem doen klinken.

Het is er overigens verre van dat die ingewijden een eenstemmig lied ten gehore hebben gebracht. Hun achtergronden, opvattingen en belangen zijn (gelukkig) voldoende breed gespreid om dat te voorkomen. Wel is in dit wereldje de kans op verrassingen betrekkelijk gering. De betrokkenen kennen elkaar gewoonlijk grondig en zijn goed op de hoogte van elkaars standpunten en stokpaardjes. Het debat vertoont zo – onvermijdelijk – een zekere voorspelbaarheid. Het mag duidelijk zijn dat dit de kwaliteit van de gedachtewisseling niet hoeft te schaden.

Wél opmerkelijk in het defensiedebat is de standpuntverschuiving van organisaties als het Interkerkelijk Vredesberaad (IKV) geweest. Ten tijde van de Koude Oorlog nam het IKV jegens de krijgsmacht (en de NAVO) een bijzonder kritische, zo niet afwijzende houding aan. Daarna eiste het geregeld een meer actieve opstelling van militairen. Niet alleen de haast volledige de-nucleairisering van de internationale veiligheidssituatie stelde het tot deze ommezwaai in staat. Belangrijker was dat het einde van de Koude Oorlog gepaard ging met (en aanleiding gaf tot) een reeks bloedige burgeroorlogen – in de Balkan, de Kaukasus en in Afrika, ten zuiden van de Sahara. Het menselijk leed dat hieruit voortvloeide, bereikte via de media en vluchtelingen al spoedig het Westen. Het werkte hier – op een politiek moeilijk te negeren wijze – de roep om interventies in de hand. Het viel daarbij op dat die roep het luidst klonk in kringen die tot dan de krijgsmacht hooguit als een noodzakelijk kwaad hadden beschouwd. Militairen zouden dat leed kunnen lenigen. In elk geval zouden zij daartoe voor anderen – niet-gouvernementele organisaties bijvoorbeeld – de voorwaarden kunnen scheppen. Waar vanuit de krijgsmacht waarschuwingen tegen deze ontwikkeling klonken, nam daarbuiten – ook onder politici – de interventiegretigheid geruime tijd alleen maar toe. Overigens was van een kritische bijdrage aan de krijgswetenschap daarbij maar zelden sprake. Naast emoties overheersten overwegingen van politieke opportuniteit.

Brede publieke belangstelling

Vond verrijking van de krijgswetenschap zo niet altijd plaats, nog niet eerder trokken haar beoefenaren zoveel publieke (en politieke) aandacht. Te verbazen hoeft dit niet. Om te beginnen kwam in de jaren negentig de krijgsmacht diverse malen in actie. Deze inzet vond op verschillende geweldsniveaus

plaats, en in gebieden die veel Nederlanders zich nog als vakantieoord herinnerden. In de tweede plaats raakten Nederlandse militairen in situaties verzeild waarin plaatselijke partijen oorlogsmisdaden bedreven. Burgeroorlogen leiden daar nu eenmaal dikwijls toe.

Onvermijdelijk rees echter de vraag hoe die militairen zich te midden van dat geweld hadden gedragen. Beschouwingen daarover trokken begrijpelijk veel belangstelling. In de derde plaats kwamen bij de acties, zeker op het hogere geweldsniveau, moderne wapensystemen in actie. In hun doeltreffendheid waren krijgskundigen en het brede publiek gelijkelijk geïnteresseerd. Hun inzet gaf aanleiding tot nogal wat speculaties, wat ook gold voor het verloop van ééndimensionale (slechts door één krijgsmachtdeel uitgevochten) conflicten.

Deze situatie (de strijd om Kosovo bijvoorbeeld) bood het publiek bovendien gelegenheid het voorspellend vermogen van militaire en burgerdeskundigen onderling te vergelijken. Gevestigde reputaties liepen daarbij soms ernstige schade op, terwijl nieuw talent gelegenheid kreeg zich te ontplooien.

Ten vierde gaven al deze gebeurtenissen aanleiding tot enige binnenlandspolitieke onrust. Vergeleken met wat de Golfoorlog en Balkan-verwikkelingen in andere westerse landen losmaakten, mag het politieke debat in Nederland vlak hebben geleken. Deze relatieve achteloosheid (of misschien wel onwennigheid jegens de inzet van geweld) nam niet weg dat politieke partijen kleur moesten bekennen – tegenover elkaar en hun achterban. Zeker jegens die laatste instantie voelden partijen met progressieve pretenties zich niet altijd even zeker van hun zaak. Dat die ambivalentie niet verborgen kon blijven, vergrootte nog hun ongemak.

Tot even heftige confrontaties – tussen en binnen politieke partijen – als rond de Indonesische onafhankelijkheidsoorlog hebben deze verwikkelingen overigens niet geleid. Daarvoor stond voor Nederland te weinig op het spel. Daarvoor ook waren de tegenspelers in het algemeen te onsmakelijk en hun uitgangspunten te verdacht.

Tot slot is voor de krijgswetenschap van belang geweest dat haar analyses en beschouwingen een hoog beleidsrelevant karakter vertoonden. Ook hierdoor trokken zij meer dan gebruikelijk publieke en politieke aandacht. Enigszins overdreven gesteld, vormde de krijgsmacht na het einde van de Koude Oorlog een 'tabula rasa'. Ditzelfde gold tot op zekere hoogte voor het veiligheidspolitieke kader waarin de strijdkrachten moesten opereren. Beide omstandigheden gaven krijgswetenschappers ruimschoots aanleiding pogingen te ondernemen tot beïnvloeding van het beleid.

Beïnvloeding van het beleid

Hun specialisme is voor een belangrijk deel op kennistoepassing gericht. Het zou ook vreemd zijn als deskundigen op dat terrein dit gegeven negeerden. Verder kwam – via de inzet van de krijgsmacht bij verschillende soorten

operaties – informatie ter beschikking, die om een ogenblikkelijke beoordeling op beleidsrelevantie vroeg. Het gevoel van urgentie, met andere woorden, was lange tijd niet zo groot geweest.

Voorts mag duidelijk zijn dat de neiging tot beïnvloeding van het beleid, dieper stak dan de ijdelheid van individuele onderzoekers. Natuurlijk zagen sommigen van hen de kans schoon (de aanbodzijde van de krijgswetenschap!) zich in de schijnwerpers te plaatsen. Toch vormt deze drang slechts één zijde van de medaille. De bloei van een wetenschap hangt ook samen met de vraag naar haar producten, en de krijgswetenschap vormt hierop geen uitzondering. Hiervoor is al op het verzoek van minister van Defensie De Grave gewezen, zijn Hoofdlijnennotitie van kritisch commentaar te voorzien. Daarnaast zochten de media en politieke partijen naar kennis op krijgswetenschappelijk gebied. Bovendien stelden de strijdkrachten zelve zich uitdrukkelijk als vragers op. Te midden van onzekerheden en nieuwe ontwikkelingen, was ook hun behoefte aan (op korte termijn toepasbare) kennis groter dan ooit.

THEMA'S

De krijgswetenschap bestrijkt een breed terrein. Wie de militaire organisatie in het middelpunt plaatst, ziet haar in wisselwerking met vele factoren, op grotere of kleinere afstand. In de buitenste ring bevinden zich geopolitieke ontwikkelingen, demografische veranderingen, milieuproblemen en schaarste in voorzieningen als zoet water, agrarische gronden en delfstoffen. Het begrip 'veiligheid' kan onder invloed van deze factoren een andere inhoud krijgen; een ontwikkeling die het belang van de krijgsmacht rechtstreeks beroert.

Ditzelfde geldt voor allerlei sociale veranderingen. Ook zij beïnvloeden de betekenis die de krijgsmacht – naar het oordeel van haar directe politieksociale omgeving – toekomt. Verder vragen ontwikkelingen aandacht die de aard, omvang en duur van gewapende conflicten beroeren en de regelmaat waarmee die tot uitbarsting komen. Verschijnselen als failed states, burgeroorlogen, krijgsheren, milities, huurlingen, kindsoldaten, etnische zuiveringen en dergelijke, vormen daarmee onderwerp van krijgswetenschappelijke aandacht. Ditzelfde geldt voor de plaats van en waardering voor oorlogen en geweldhantering in verschillende culturen.

In dit kader past ook bezinning op de vraag naar de betekenis voor heden en toekomst van enkele kernelementen uit de nalatenschap van Von Clausewitz. Welke relevantie komt zijn 'drievuldigheidsgedachte' – oorlog als afspiegeling van de verhouding tussen staat, krijgsmacht en samenleving – onder moderne omstandigheden toe? Is een oorlog nog wel op te vatten als voortzetting van de politiek met toevoeging van een extra middel? Strekt de geldigheid van zijn opvattingen zich tot buiten het Westen uit?

De gulden middenweg

Het spreekt voor zich dat dit soort beschouwingen een tamelijk algemeen karakter dragen. Tot meer specifieke vragen leiden geopolitieke veranderingen op het noordelijk halfrond als gevolg van de teloorgang van de Sovjet-Unie. Wanneer herstelt Rusland zich van dit proces? Welke koers zal het tot dat moment varen, welke erna? Welke gevolgen zullen zijn buurlanden hieraan verbinden? Hoe zal met name de Volksrepubliek China reageren op binnen- en buitenlands-politiek terrein? Al deze vragen komen intussen op één hoofdthema uit: hoe stellen de Verenigde Staten zich voortaan op jegens het Euraziatische continent? Nog concreter spitst de belangstelling zich toe op de toekomst van de NAVO. Zal Amerika binnen deze veiligheidsorganisatie zijn leidersrol blijven vervullen? Wat verwacht het hiertoe van zijn West- en Midden-Europese bondgenoten?

Zoals bekend zijn de laatste gedwongen op eieren te lopen. Te veel en te krachtdadige initiatieven in de richting van een Europese defensie hebben de neiging Amerika's argwaan te wekken. Dit zelfde geldt echter voor een te afwachtende en berustende houding.

De gulden middenweg vinden, vormt zo een lastige opgave, en dat te meer om de volgende redenen. Ten eerste omdat niet alle betrokken Europese landen het eens zijn over de plaats van dat midden. Ten tweede omdat een Europese defensie geld kost, en niet alle regeringen de mogelijkheid en bereidheid bezitten dat aan militaire middelen uit te geven.

Europa's afhankelijkheid

Voorlopig is Europa in militaire aangelegenheden nog afhankelijk van de Verenigde Staten. Afhankelijkheid voert echter op de lange duur zelden tot dankbaarheid. Te meer is dat het geval wanneer frustratie over eigen onmacht het zicht op haalbare oplossingen vertroebelt. Europese regeringen moeten zich zo plotseling op een overdaad aan opzetjes voor een gezamenlijke defensie bezinnen. Deze plannen kritisch bestuderen vormt voorlopig een belangrijke opgave voor de krijgswetenschap.

In het verlengde van dit aandachtsveld ligt dat van de krijgsmachtvorming, in nationaal en internationaal verband. In dit kader is goed te bedenken dat slechts enkele jaren de dienstplicht scheiden van het voorstel (gedaan door Clingendael-onderzoekers) om buitenlandse troepen voor de Nederlandse krijgsmacht te werven. Dat denkbeeld trok ogenblikkelijk veel vuur. Nu de kruitdamp enigszins is opgetrokken, blijken er echter veel krijgswetenschappelijk interessante aspecten aan vast te zitten. Aan precedenten is om te beginnen geen gebrek, zeker niet bij Europese staten (waaronder Nederland) met een koloniaal verleden. Voorts leert de militaire geschiedenis dat landen die – om welke reden ook – niet in staat of bereid zijn hun krijgsmacht ten volle te ontplooien, zich voor aanvulling tot particulieren kunnen wenden. Ook voor deze ontwikkeling is het niet nodig naar het buitenland te verwijzen. De Oost-,

maar vooral de West-Indische Compagnie mogen als voorbeeld van deze aanpak gelden. Bovendien laat de ontwikkeling van het prijs- en buitrecht zien hoe moeizaam in de negentiende eeuw de breuk met de kaapvaart verliep.

De dienstplicht is niet van alle plaatsen en tijden. Ditzelfde geldt voor de strikt nationale samenstelling van de krijgsmacht. Zij sloot op natuurlijke wijze aan bij zeer bijzondere binnen- en buitenlands-politieke omstandigheden. Daarbuiten vormt zij sociaal noch militair een vanzelfsprekende zaak. Met krijgsmachtvorming zijn intussen meer vragen gemoeid dan alleen naar de landsaard van de militairen. Aan de orde zijn ook zaken als werving en loopbaanpatronen, uitstroom en opleidingen, de mate waarin personeel beschikbaar is voor directe inzet en langdurig vol te houden missies, de positie van reservekrachten, de mogelijkheid om in noodgevallen middelen en mensen uit de burgersamenleving te betrekken, de opname en integratie van minderheden, enzovoort.

Voorts zijn vragen (en natuurlijk antwoorden) van belang ten aanzien van de positie van de bevelhebbers en de bevoegdheden van de Chef Defensiestaf. Welke maatregelen moet Nederland trouwens nemen om te kunnen deelnemen aan Combined Joint Task Forces en aan de daarbij passende hoofdkwartieren? Wat is nodig om met organisatiemodulen aan te klikken bij Rapid Reaction Forces? Welke lessen zijn te trekken uit de Duits-Nederlandse samenwerking in het legerkorps? Krijgsmachtvorming heeft trouwens niet alleen met personele en organisatorische zaken van doen. Onder die noemer passen ook vragen en studies naar de materiële opbouw van de krijgsmachtdelen en hun onderlinge afstemming.

Een 'paarse' krijgsmacht?
Hoe verhouden zich de 'tanden' van de krijgsmacht tot het 'tandvlees' (logistieke voorzieningen, met inbegrip van vervoerscapaciteit)? Hoe valt in dit verband 'jointness' te verstaan? Dient Nederland dit ideaal zelfstandig na te streven – wat kan uitmonden in een grotendeels 'paarse' krijgsmacht – of is dit alleen samen met bondgenoten te bereiken? Onvermijdelijk zou die laatste conclusie het paars doen verbleken (en de armslag van de CDS beperken).

Krijgsmachtvorming blijkt zo een uiterst belangrijk begrip te vormen. Het staat in wisselwerking met binnen- en buitenlandse processen, met de (te verwachten) taken van de krijgsmacht en de spreiding van de meest waarschijnlijke operatieterreinen. Geen wonder dat de krijgswetenschap hier een centraal thema vindt. Aanpalend ligt trouwens een onderzoeksgebied dat – als hierop helderheid is verkregen – de opbouw en samenstelling van de krijgsmacht ingrijpend kan beroeren. Op dit terrein voltrekt zich volgens sommige deskundigen een Revolution in Military Affairs (RMA) en het is van het grootste belang dat de krijgswetenschap hier zin en onzin van elkaar leert scheiden.

Voorlopig lijkt dit een moeilijke opgave, want er is wellicht geen ander gebied waarop de controverses even welig tieren. Gelukkig staat inmiddels vast dat inzake dit thema onderzoek en discussie Nederland niet passeren. Integendeel, de RMA trekt hier minstens zoveel aandacht als elders.

Militaire technologie

Het gebruik van de ingeburgerde uitdrukking RMA laat onverlet dat het werkelijk revolutionaire karakter van de veranderingen nog niet vaststaat. Stroomversnellingen in de ontwikkeling van de militaire technologie komen per slot van rekening wel vaker voor. Hun al dan niet revolutionaire karakter is afhankelijk van de mate waarin zij de krijgsmacht en de oorlogvoering – liefst in korte tijd – ingrijpend veranderen. Het spreekt voorts vanzelf dat ruime praktijkervaring, opgedaan in verschillende conflicten, nodig is om die mate te bepalen. Hoe dit ook zij, de richting die de RMA uitwijst, is voor de strijdkrachten van westerse landen van bijzonder belang. Ten eerste omdat zij in toekomstige conflicten het numerieke voordeel zelden meer aan hun zijde zullen vinden. Ten tweede omdat hun pijngrens steeds lager komt te liggen. Zij kunnen zich, anders gezegd, nauwelijks meer verliezen veroorloven. Ten derde omdat hun tijdsperspectief krimpt. Politici en publiek verlangen van de krijgsmacht flitsende prestaties, verwend als zij zijn door het verloop van de Golfoorlog.

De RMA, luidt een veelgehoorde verwachting, stelt het Westen in staat – door de tegenstander technisch te overtreffen – zich militair te mengen in situaties die het anders moet mijden. Daar staat de vrees tegenover dat de RMA geen sleutel vormt die op alle sloten past. Sterker nog, er zijn nogal wat nadelen aan verbonden. Zij kan tot eenzijdigheid leiden en dus tot kwetsbaarheid. Zij ketst misschien af op bijzonder primitieve tegenstanders, die dit nadeel goedmaken door fanatisme, incasseringsvermogen en geduld. Bovendien moet nog blijken of de RMA in staat is zich volop te doen gelden in minder toegankelijke gebieden als bossen, bergen en grote steden. Het Westen, kortom, is niet alleen in staat anderen voortdurend technisch te overtreffen. Het is ook onverbeterlijk in de mate waarin het van de techniek wonderen verwacht.

Deze neiging is wellicht het sterkst ontwikkeld bij luchtstrijdkrachten. Landmacht en marine hebben er minder last van. Waarschijnlijk komt dit omdat de omgeving waarin zij opereren meer ruimte laat aan de werking van 'fricties'. Toch kan het in het algemeen geen kwaad onderzoek te doen naar de westerse neiging de krijgsmacht in tweeën te delen. Aan de ene zijde bevinden zich *high tech* formaties, aan de andere kant eenheden, die trekken van special forces vertonen. Het middenveld blijft dan on- of onderbezet, wat de inzetbaarheid van de hele krijgsmacht kan schaden.

Hiermee is tevens een volgend aandachtsgebied van de krijgswetenschap bepaald – de evaluatie van het optreden van militairen onder uiteenlopende omstandigheden. Een eerste taak hierbij is weerwerk te bieden aan de neiging

vérgaande gevolgen te verbinden aan slechts enkele waarnemingen. Behalve de bedoelde evaluaties zijn dan ook op gezette tijden beoordelingen van die evaluaties zelve nodig. In de eerste plaats omdat deelbelangen de zuiverheid van waarneming en feitentoetsing kunnen verstoren. In de tweede plaats omdat de media – meer dan ooit meepratend over militaire zaken – toch al scheve conclusies nog verder uit hun evenwicht kunnen trekken.

Deze evaluaties en superevaluaties dienen zich voorts uit te strekken tot alle lagen van het militaire handelen – taktiek, operatiën, enzovoort. Alleen op deze wijze is het mogelijk ervaringen te koppelen aan het proces van (formele of informele) doctrinevorming.

Civiel-militaire samenwerking

Meer dan ooit is het nodig om bij deze beoordelingen het raakvlak tussen burgers en militairen te betrekken. Of de eersten tot NGO's behoren of tot de bevolking in het operatiegebied, is om het even. In beide gevallen is met dit raakvlak het succes van de missie (in elk geval volgens de media) gemoeid. Het is dan ook alleszins terecht dat onderzoek plaatsvindt naar het proces van civiel-militaire samenwerking. Dit begrip verdient uitwerking en bezinning, om de eenvoudige reden dat ondoordachte hantering dikwijls tot ongelukken leidt. Militairen zijn dan algauw kwetsbaarder dan zij beseffen. In de ogen van de argwanende bevolking gedragen zij zich immers algauw anders dan verwacht en verlaten daarmee hun beschermende, neutrale positie.

Is er van militaire zijde al bezorgdheid omtrent *mission creep*, dit probleem raakt onbeheersbaar als hun betrekkingen tot burgers gaan zwalken. Des te gevoeliger is dit thema waar het internationaal recht terzake volop in beweging is. Vastheid ontbreekt hier op vele punten. Het optreden van militairen en hun politieke opdrachtgevers heeft dan ook veel weg van een grootschalig volkenrechtelijk experiment. Steeds minder bijvoorbeeld weerspiegelt dit recht het beginsel van wat politicologen het 'stelsel van Westfalen' noemen. Volgens dit stelsel ontzien soevereine staten elkaars binnenlands beleid. Ook als de praktijk van dit beginsel dikwijls afweek, vormde het toch een zekere rem op het gedrag van tot interventie neigende landen.

Deze rem raakt langzamerhand losser, een ontwikkeling met vérstrekkende gevolgen voor het internationaal bestel. Ze verhoogt in elk geval de kans op inzet van militairen en vormt zo een uitdaging voor krijgswetenschappelijk onderzoek. Ditzelfde geldt voor de veranderingen, die internationale veiligheidsorganisaties (de VN, de OVSE, et cetera) ondergaan en die hun onderlinge betrekkingen beroeren. Voorts is nodig kennis te vergaren omtrent de wijze waarop landen – en hun bondgenootschappen – tot interventies besluiten. Ook na de opstelling van lijsten met toetsingscriteria is hiervan nog steeds weinig bekend. Toch mag duidelijk zijn dat inzicht in deze materie onmisbaar is, en niet alleen voor parlementariërs. Naast de aanzet tot en het begin van

interventies, vormt hun beëindiging een krijgswetenschappelijk onderzoeksthema. Aandacht hiervoor is alleszins gepast, aangezien er bijzonder grote problemen mee verbonden kunnen zijn. Niet in de laatste plaats is dit het geval waar die beëindiging vragen oproept naar het succes dan wel het falen van de voorafgaande missie. Welke maatstaven zijn hierbij te hanteren in militair en politiek opzicht?

Deze vraag en zijn beantwoording zijn wetenschappelijk interessant, maar ook van groot praktisch nut. Van het laagste tot het hoogste niveau in de militair-politieke keten willen instanties weten hoe een operatie verloopt, of zij vorderingen maakt, wat moet gebeuren om ontsporingen bij te sturen, en op welk moment het eventueel nodig is een streep onder een interventie te trekken.

TERUGBLIK

Dit korte overzicht laat zien met welke hoofdthema's de krijgswetenschap zich na het einde van de Koude Oorlog heeft beziggehouden. Vanzelfsprekend is dit geen strikt Nederlandse aangelegenheid geweest. In haast alle westerse landen hebben krijgswetenschappers zich over deze thema's gebogen. Even vanzelfsprekend is dat internationale kruisbestuiving heeft plaatsgevonden. Dit neemt niet weg dat zich een zekere her-nationalisering voltrekt. De aangestipte thema's en problemen vertonen, meer dan tijdens de Koude Oorlog, een eigen Nederlandse dimensie. Met name geldt dit natuurlijk voor de krijgsmachtvorming, een bij uitstek nationale verantwoordelijkheid. Toch zijn ook de meeste andere onderwerpen aan dit proces onderworpen. Het minst doet de her-nationalisering zich misschien gelden voor ontwikkelingen rond de Revolution in Military Affairs. Maar zelfs in dit geval zullen Nederlandse onderzoekers andere vragen stellen en andere deelaspecten willen bestuderen dan buitenlandse collega's.

Zeer sterk speelt de her-nationalisering natuurlijk mee waar inzet in vreemde burgeroorlogen en hun gevolgen aan de orde komen. Landen zetten zich hiervoor op verschillende wijze in en ervaren die acties dan ook op uiteenlopende wijze. Onvermijdelijk trekken zij hieruit vervolgens verschillende lessen. Bij de vernietiging bijvoorbeeld door Bosnische Serviërs van de Moslim-enclave Srebrenica, waren vele instanties onder vele verschillende vlaggen betrokken. De verwerking hiervan en het onderzoek ernaar verlopen voor hen echter niet op uniforme wijze. Daarvoor waren hun inzet en ervaringen uiteindelijk te verschillend. Bovendien is de kans aanwezig dat hun toekomstig beleid (en daarmee ook toekomstige ervaringen) steeds verder uit elkaar gaan lopen. De her-nationalisering van de krijgswetenschap grijpt dan – in elk geval op dit terrein – steeds verder om zich heen.

Meer groen op de grond

De Koninklijke Landmacht en de nieuwe Defensienota

M. Schouten - luitenant-generaal der genie

DE HOOFDLIJNENBRIEF

In de zomer van 1998 begon de regeerperiode van het tweede paarse kabinet. Tijdens de verkiezingen en een groot deel van de formatie is Defensie in het geheel geen onderwerp van discussie geweest. Aan het eind van de formatie wijzigde dat beeld en werd Defensie zelfs bijna nog een breekpunt. Het verschil van mening spitste zich toe op de vraag: fors bezuinigen (PvdA en D66) of juist helemaal niet bezuinigen (VVD). Volgens goed Nederlands gebruik kwam er een compromis uit de bus: een taakstelling van ruim 375 miljoen per jaar.

Onlangs heeft de minister van Defensie de Hoofdlijnennotitie uitgegeven. Deze notitie schetst – zoals de naam aangeeft – de hoofdlijnen van de voorlopige beleidskeuzes die meer uitgewerkt en meer vaststaand zullen worden gepresenteerd in de nieuwe Defensienota. Deze verschijnt mogelijk nog dit jaar. De nu geschetste hoofdlijnen zijn beleidsvoornemens en hebben daarmee een voorlopig karakter. De Hoofdlijnennotitie zal immers nog worden besproken in de Tweede Kamer. De definitieve keuzes kunnen verder mede worden beïnvloed door het nieuwe Strategisch Concept van de NAVO, dat in april van dit jaar het daglicht ziet. Ook kunnen de uitkomsten van de strategische discussie over de toekomst van Defensie die de komende maanden wordt gehouden nog van invloed zijn op de besluitvorming.

Door de keuzes die nu in de Hoofdlijnennotitie wat betreft de landmacht zijn gemaakt, levert de landmacht fors in. Dat is, gelet op het bezuinigingsbedrag dat moet worden gehaald, helaas onvermijdelijk. Die bijdrage aan de bezuiniging komt eerst aan de orde. Aan de andere kant gaat de KL erop vooruit; de operationele output voor wat betreft de parate component wordt verbeterd. De verschillende maatregelen die betrekking hebben op nieuw beleid zullen vervolgens de revue passeren. Hierbij zal telkenmale worden stilgestaan bij het hoe en waarom van de maatregelen. Daarna wordt verklaard op welke manier de noodzakelijke ruimte wordt gecreëerd om de verschillende beleidsintensiveringen zo veel als mogelijk te compenseren. Ten slotte volgen enkele afsluitende opmerkingen.

DE VEILIGHEIDSSITUATIE

Volgens de regeringsverklaring leidt de huidige internationale veiligheidssituatie niet tot een heroverweging van de hoofdtaken van Defensie zoals deze in de Prioriteitennota zijn omschreven. Wel moet volgens de regering worden bezien in hoeverre de veiligheidssituatie aanleiding geeft de beschikbare militaire middelen voor de uitvoering van beide hoofdtaken te heroverwegen. Zo zou nog meer nadruk moeten komen te liggen op eenheden die zowel kunnen worden ingezet voor de algemene verdedigingstaak als voor crisisbeheersings- en humanitaire operaties. Deze paar zinnen geven weer wat de inzet zal zijn voor de toekomstige contouren van de krijgsmacht in de nieuwe Defensienota.

HET STANDPUNT VAN DE LANDMACHT

Hoe aan die uitgangspunten invulling kan worden gegeven, is weergegeven in de Hoofdlijnennotitie. In het proces dat heeft geleid tot de Hoofdlijnennotitie stond voor de KL voorop dat de landmacht verder moet worden aangepast aan de vereisten van flexibiliteit, mobiliteit, gereedheid, snelle inzetbaarheid en voortzettingsvermogen. Door de herschikking van de gevechtskracht komt de KL hieraan reeds in belangrijke mate tegemoet. De flexibiliteit en het voortzettingsvermogen van de KL worden door de herschikking zodanig verbeterd dat de geschiktheid voor inzet in het hele geweldsspectrum zal worden vergroot. Het belang van de herschikking blijft dus onveranderd groot.

De implementatie van maatregelen in het kader van de herschikking loopt tot eind 2002. De nieuwe bezuinigingen vormen de aanleiding om de koers die met de herschikking is ingezet te vervolgen. Nog beter toegesneden op de taken, blijft het devies.

VERVAGEND ONDERSCHEID

De bijdrage van de KL aan de taakstellende bezuiniging is tot stand gekomen op grond van een nadere beschouwing van de veiligheidssituatie. De situatie is weliswaar niet fundamenteel anders dan ten tijde van de Prioriteitennota, maar een aantal inzichten is de laatste jaren wel degelijk veranderd. Bij de actualisering van de Prioriteitennota is reeds geconstateerd dat het conceptuele onderscheid tussen de bondgenootschappelijke verdedigingstaak en crisisbeheersingstaken vervaagt. Het onderscheid lijkt thans nog uitsluitend in formeel-juridische zin relevant. De analyse van de huidige veiligheidssituatie wijst namelijk uit dat een eventueel optreden in het kader van artikel 5 van het NAVO-verdrag tegenwoordig eerder het gevolg zal zijn van een uit de hand gelopen conflict aan de periferie van het bondgenootschappelijke grondgebied dan van een vooropgezette grootschalige aanval waarmee in het verleden rekening

werd gehouden. Daar komt nog bij dat met het verschuiven van de grenzen van het bondgenootschap (door de uitbreiding met Hongarije, Polen en Tsjechië) de dreiging van een rechtstreekse aanval tegen het eigen grondgebied steeds verder afneemt.

Bij een escalatie van een conflict zullen derhalve in eerste instantie parate eenheden worden ingezet. Op die wijze moet het conflict in de kiem worden gesmoord. Gelet op de hiervoor geschetste ontwikkelingen is een verbetering van de flexibiliteit van belang. Dit geldt met name voor crisisbeheersingstaken. Tegen de achtergrond van de conceptuele vervlechting van de hoofdtaken, die in de praktijk neerkomt op een accentverschuiving naar crisisbeheersing, ligt een verschuiving van mobilisabele naar parate capaciteit in de rede.

In het nieuwe Strategisch Concept van de NAVO zal echter ook onveranderlijk worden vastgehouden aan het belang van mobilisabele eenheden. Het aanhouden van mobilisabele eenheden door de KL blijft dan ook nodig en is overigens kosteneffectief, gezien de geringe exploitatie-uitgaven die ermee zijn gemoeid. Echter, vanwege de grote maatschappelijke consequenties heeft inzet van mobilisabele eenheden onder de huidige wetgeving steeds meer het karakter van een uiterste middel.

ANDERE KIJK OP NIET-PARATE EENHEDEN MOGELIJK

Het op acceptabele termijn kunnen opbouwen van conventioneel vermogen maakt ook een andere visie op mobilisabele eenheden mogelijk. We zien, zoals al eerder aangegeven, dat het in de toekomst buitengewoon moeilijk zal zijn om nog een helder onderscheid te maken tussen niet-artikel 5- en artikel 5-omstandigheden en dat de veiligheidsrisico's waarmee we mogelijk te maken krijgen zich meer en meer zullen manifesteren in een geweldsspectrum dat als een continuüm kan worden gezien. Voor dat totale spectrum zou Nederland vervolgens zijn (totale) ambitieniveau moeten definiëren. Daarbinnen is dan plaats voor zowel parate als niet-parate elementen. De voorwaarde daarbij is dan wel dat de strikte koppeling tussen de begrippen 'mobilisabel' en 'groot conflict' wordt losgelaten. In plaats daarvan zouden mogelijkheden moeten worden gecreëerd om – onder meer afhankelijk van de daadwerkelijke omstandigheden – reserve-eenheden op te roepen.

'URBAN WARFARE'

Een andere ontwikkeling heeft te maken met de toenemende urbanisatie in met name veel derdewereldlanden. De kans neemt toe dat toekomstige conflicten vooral in verstedelijkte gebieden worden uitgevochten. Dit heeft niet alleen gevolgen voor de wijze van optreden, maar ook voor de samenstelling

van strijdkrachten en de middelen van onze eigen eenheden. *Urban warfare* vergt vooral veel (pantser)infanterie, mogelijk zelfs elite-eenheden. De inzet van tankzware eenheden ligt daarbij minder voor de hand.

BELANG MAATSCHAPPELIJK DRAAGVLAK

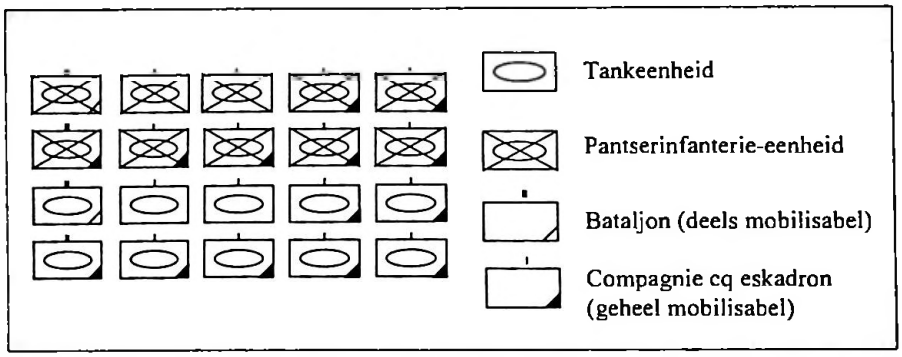
Tot zover enkele noties vanuit politiek-militair strategisch perspectief. Bij het denken over de taken van de landmacht en de uitvoering daarvan is ook een stevig maatschappelijk draagvlak een belangrijke vereiste. Dit geldt nog meer dan in het verleden, nu sprake is van een organisatie die volledig bestaat uit beroepspersoneel. Een breed maatschappelijk draagvlak staat of valt met de mate waarin de maatschappij de taken en activiteiten van de landmacht als zichtbaar en nuttig ervaart. Telkenmale blijkt dat in de samenleving ruimschoots steun aanwezig is voor het optreden van de krijgsmacht, hoewel die steun voor de algemene verdedigingstaak een meer impliciet karakter kent. De zichtbare uitvoering van crisisbeheersingstaken, humanitaire hulpverlening en nationale taken – zoals militaire bijstand en rampenbestrijding – is daarom van groot belang voor de maatschappelijke inbedding van de landmacht. De KL moet daarom goed zijn voorbereid op al deze taken en moet deze snel en professioneel kunnen uitvoeren.

GEVOLGEN VOOR DE LANDMACHT

Het toegenomen belang van parate capaciteiten en de beperkte inzetmogelijkheden van mobilisabele eenheden onder de huidige wetgeving, leidt – gegeven de budgettaire druk – vrijwel onvermijdelijk tot een ingreep in het mobilisabele bestand van de landmacht. Het verkleinen van de mobilisabele component vergt een structuurwijziging. Uitgangspunt bij die keus is dat de KL haar operationele taken in het kader van de collectieve verdediging in NAVO-verband nog steeds adequaat moet kunnen blijven uitvoeren. Onze geloofwaardigheid binnen de NAVO mag niet in het geding zijn. De Nederlandse bijdrage aan grondtroepen is, met één divisie als deel van het Duits/Nederlandse legerkorps en een luchtmobiele brigade aan MND-C, in dat opzicht reeds bescheiden.

VERKLEINING VAN DE MOBILISABELE COMPONENT

Bij de actualisering van de Prioriteitennota is besloten de beschikbare gevechtskracht van de KL anders te structureren om zodoende de flexibiliteit en het voortzettingsvermogen bij crisisbeheersingsoperaties te verbeteren. De herschikking voorziet bovendien in een operationele behoefte bij de uitvoering van de bondgenootschappelijke verdediging. Deze behoefte komt voort uit de



Afb. 1 Gemechaniseerde brigade 'dubbel vierkant'

ontwikkelingen in het militaire denken na afloop van de Koude Oorlog. Binnen de NAVO is toen met de invoering van het *Deep-Battle* concept voor het optreden van grondstrijdkrachten de manoeuvre-oorlogvoering ingevoerd. De beweging met meerdere manoeuvre-eenheden op een uitgedund gevechtsveld staat daarbij voorop. De nieuwe structuur die daarbij geldt, is de zogenaamde 'dubbel vierkant' organisatiestructuur. De voor het grootste gedeelte mobilisabele gemechaniseerde brigades bestaan daarbij uit twee pantserinfanteriebataljons en twee tankbataljons met ieder vier sub-eenheden op het niveau van compagnie of eskadron (zie afbeelding 1). Dit biedt de operationele commandant meer flexibiliteit en vergroot het voortzettingsvermogen tijdens een operatie. Het verkleinen van de mobilisabele component betekent in dit geval dat het aantal bataljons binnen de brigade wordt teruggebracht tot drie ('enkel vierkant').

De andere mogelijkheid, het verminderen van het totaal aantal compagnieën/eskadrons binnen de bataljons, heeft uit operationeel oogpunt grote nadelen. Het directe gevechtscontact met een tegenstander zal namelijk vooral plaatsvinden op het niveau bataljon en lager. Vermindering van het aantal compagnieën en eskadrons per bataljon zou bovendien een ongunstiger verhouding van troepen versus (bataljons)staven tot gevolg hebben.

Bij de vraag welke bataljons dit zou moeten betreffen – pantserinfanteriebataljons of tankbataljons – is een aantal overwegingen van belang. In de eerste plaats zien we een ontwikkeling naar een verbetering van de effectiviteit van wapensystemen. Ook de verbetering van de pantserbestrijdingscapaciteit van de artillerie is in dat opzicht van belang. Verwerving van dergelijke systemen maakt een vermindering van andere grondgebonden pantserbestrijdingscapaciteit mogelijk. In de tweede plaats zien we in het internationaal militair-ope-rationeel denken het toenemende belang van samenwerking tussen gemechaniseerde eenheden en gevechtshelikopters die voorzien zijn van antitankcapaciteit en geavanceerde doelopsporings- en vuurleidingsmiddelen, zoals de Longbow. Elke keus brengt grote nadelen met zich mee: minder tank-

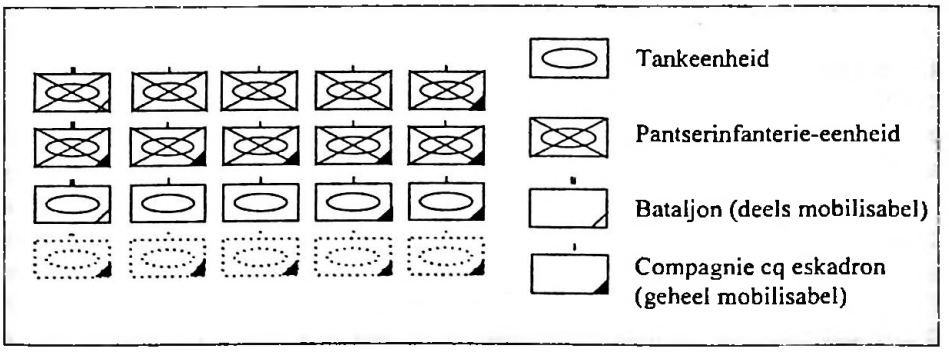
bataljons betekent minder slagkracht en minder offensief vermogen; minder pantserinfanterie is niet logisch gelet op het toenemende belang daarvan.

Uiteindelijk is gekozen voor de opheffing van drie mobilisabele tankbataljons. De KL beschikt nu over verschillende versies van de Leopard 2 gevechtstank (180 Leopards 2A5 en 150 Leopards 2A4). Wanneer drie mobilisabele tankbataljons worden opgeheven, blijft de KL beschikken over 180 zeer moderne Leopard 2A5 tanks. Een klein deel van het bestand Leopard 2A4 tanks krijgt een andere bestemming, het grootste deel kan worden afgestoten. Door deze keuze kunnen de inspanningen op logistiek en opleidingsgebied doelmatiger plaatsvinden.

De keus voor het opheffen van drie mobilisabele tankbataljons (uitgerust met Leopard 2A4) betekent dat in totaal twaalf tankeskadrons zullen worden opgeheven (zie afbeelding 2). Dit komt neer op een vermindering van de totale gevechtskracht in de voorste lijn van de divisie met circa twintig procent. Een verkleining van de mobilisabele component betekent dus onherroepelijk een aanzienlijk verlies aan gevechtskracht en aantasting van de flexibiliteit en het voortzettingsvermogen op operationeel niveau bij een grootschalig conflict. De landmacht levert daarmee een aanzienlijke bijdrage aan de financiële taakstelling.

UITSTELLEN, VERMINDEREN EN SCHRAPPEN

De financiële taakstelling bij Defensie heeft ook tot gevolg dat enkele materieelinvesteringen een aantal jaren moeten worden uitgesteld of qua omvang moeten worden verminderd. Voor de landmacht betreft dit onder meer de verwerving van luchtverdedigingsmiddelen en verschillende mijnprojecten. Dit brengt operationele risico's met zich mee. Landmachteenheden zullen in de toekomst immers te maken krijgen met tegenstanders die over moderne wapensystemen beschikken. Dit stelt hoge eisen aan het materieel waarmee onze eenheden zijn uitgerust. Water in de wijn doen ten aanzien van de kwali-



Afb. 2 Gemechaniseerde brigade 'enkel vierkant'

teit gaat ten koste van de effectiviteit van het eigen optreden en de bescherming van het eigen personeel.

UITBREIDING PARATE CAPACITEIT GEWENST

De nieuwe Defensienota zal ook duidelijk ruimte bieden voor nieuw beleid. Voordat verbetermaatregelen aan de orde komen, is het zinvol stil te staan bij een andere ontwikkeling in de huidige veiligheidssituatie. De mogelijkheid van een groot conflict binnen Europa is minder waarschijnlijk geworden. Ook een directe bedreiging van het Europese grondgebied lijkt – anders dan mogelijk een terroristische inzet van massavernietigingswapens – weinig waarschijnlijk. In de Balkan en aan de periferie van Europa, de Kaukasus, het Midden-Oosten en in Afrika, is de instabiliteit echter toegenomen. Conflicten worden daarbij steeds meer uitgevochten door niet-reguliere strijdkrachten, bendes, (etnische) vrijheidsbewegingen en ook zogenaamde *rogue states*. Een belangrijk kenmerk daarbij is dat het vooral gaat om strijd op de grond, waarbij ondersteuning vanuit de lucht overigens een belangrijke rol kan spelen. Niet-reguliere strijdkrachten beschikken in de regel niet over complexe wapensystemen zoals moderne tanks, schepen of vliegtuigen.

Recente ervaringen, met name opgedaan in het conflict in voormalig Joegoslavië, hebben aangetoond dat bij crisisbeheersingsoperaties robuust uitgeruste eenheden van belang zijn. Het bevechten van het luchtoverwicht, het vrij houden van *sea lines of communication* en de massale inzet van tankzware eenheden lijken steeds meer tot het jargon van een voorbij tijdperk te behoren. Dit betekent dat wanneer Defensie ten minste een zelfde, maar mogelijk een grotere bijdrage wil leveren aan crisisbeheersing, een verbetering en uitbreiding van vooral de grondcomponent daarop het beste antwoord is.

Binnen de grondcomponent gaat het dan met name om pantserinfanteriecapaciteit en (in mindere mate) om verkennings- en bewakingscapaciteit. In de *Strategic Defence Review* (SDR) komen de Britten op grond van een zelfde analyse tot overeenkomstige conclusies.

MEER PARATE PANTSERINFANTERIE

Licht uitgeruste eenheden zijn in de ogen van strijdende partijen ongeloofwaardig. Een lichte uitrusting biedt het eigen personeel ook onvoldoende bescherming. Het blauwhelmconcept blijkt achterhaald: zelfs relatief risicoloze *peace-keeping* operaties worden vandaag de dag in beginsel als 'groene operaties' uitgevoerd.[1] Manoeuvre-eenheden, met name pantserinfanterie,

1 R. de Wijk - Kaasschaven of prioriteiten stellen, het publieke debat over defensie. *Internationale Spectator*, december 1998.

beschikken (mede door de standaard ingedeelde tanks) over de noodzakelijk gebleken escalatiedominantie en zijn voldoende robuust, zodat zij het eigen personeel voldoende bescherming kunnen bieden (voor luchtmobiele infanterie geldt hetzelfde door de ondersteuning door Apache-gevechtshelikopters).

De pantserinfanterie (bewapende militairen die de beschikking hebben over een gepantserd gevechtsvoertuig met boordkanon 25 mm) vormt in Bosnië om precies die reden de kern van de SFOR-strijdmacht op de grond. Ook de NAVO onderschrijft het belang van meer parate pantserinfanteriecapaciteit. Naar verwachting zal het verder verbeteren van het voortzettingsvermogen een belangrijk thema zijn in het nieuwe Strategisch Concept van de NAVO.

De huidige pantserinfanteriecapaciteit van de KL is maar voor een zeer beperkt deel paraat. Van de zes bataljons zijn er drie deels paraat en drie volledig mobilisabel. De drie deels parate bataljons beschikken elk slechts over twee parate compagnieën (van de vier). De KL is daarmee niet in staat om zo nodig een pantserinfanteriebataljon met drie organieke compagnieën uit te zenden. Het gevolg hiervan is dat bij uitzendingen vaak een beroep moet worden gedaan op andere eenheden, waardoor bijvoorbeeld luchtmobiele infanteristen oneigenlijk worden ingezet en moeten worden bijgeschoold. Ook de opleiding van andere eenheden wordt hierdoor verstoord en het ontstaan van tijdelijke vacatures frustreert de bedrijfsvoering. Een en ander leidt ook tot een overbelasting van het niet uitgezonden personeel.

Bij uitzending van een bataljon met drie compagnieën ontbreekt derhalve het noodzakelijke voortzettingsvermogen. In de Prioriteitennota is uitgegaan van de vooronderstelling dat de bijdrage aan een crisisbeheersingsoperatie in beginsel drie jaar zou zijn. In de praktijk zien we dat het noodzakelijk kan zijn een bijdrage langer vol te houden, zoals geldt voor de Nederlandse bijdrage aan IFOR/SFOR. In het gemechaniseerde bataljon dat sinds januari 1996 is ingezet, wordt de rol van de pantserinfanterie afwisselend overgenomen door tank- en verkenningseenheden. Dergelijke eenheden zijn echter kleiner van omvang dan de pantserinfanterie-eenheden, waardoor zij moeten worden aangevuld. Op die wijze werkt het tekort aan pantserinfanteriecapaciteit door in grote delen van de landmacht.

Een wijziging in de verhouding paraat-mobilisabel kan dan ook wezenlijk bijdragen aan een grotere inzetbaarheid van de landmacht. Door de paraatstelling van drie (thans mobilisabele) pantserinfanteriecompagnieën krijgt de KL de beschikking over drie parate pantserinfanteriebataljons die elk bestaan uit drie organieke parate compagnieën (en één mobilisabele compagnie).

REORGANISATIE VAN DE VERKENNINGSEENHEDEN

Naast pantserinfanterie, die ondersteund met tanks nu de kern is van de

Nederlandse SFOR-inbreng in Bosnië, kunnen ook verkenningseenheden een belangrijke bijdrage leveren aan crisisbeheersingsoperaties. De kracht van verkenningseenheden is dat zij kunnen optreden over grote afstanden en grote gebieden kunnen bewaken. Zij beschikken, zeker na invoering van de FENNEK (het in co-productie met Duitsland ontwikkelde verkennings- en bewakingsvoertuig), over geavanceerde waarnemingsmiddelen en de capaciteit veel informatie te verwerken en om te zetten in inlichtingen.

Van oudsher vervullen verkenningseenheden de rol van 'ogen en oren' van de commandanten en verschaffen ze reactietijd aan de zwaardere manoeuvreelementen. Vanwege deze eigenschappen blijken verkenningseenheden ook bij crisisbeheersingsoperaties van grote toegevoegde waarde.

Als gevolg van de maatregelen waartoe is besloten bij de herijking van de Prioriteitennota zou de landmacht op divisieniveau gaan beschikken over een verkenningsbataljon met twee parate verkenningseskadrons in Soesterberg en een paraat verkenningseskadron bij de brigade in Seedorf. De twee andere brigades zouden na de herschikking beschikken over een mobilisabel verkenningseskadron. Twee van de drie brigades beschikken dus niet over eigen parate verkenningsmiddelen. Dit heeft als nadeel dat bij oefeningen een beroep moet worden gedaan op het verkenningsbataljon van de divisie. Voor de voorbereiding op en de uitvoering van crisisbeheersingsoperaties zou ook telkenmale een beroep moeten worden gedaan op andere eenheden. In de Hoofdlijnennotitie is bekend gesteld dat iedere brigade moet kunnen beschikken over een eigen paraat verkenningseskadron. De twee eskadrons van het verkenningsbataljon zullen worden gereorganiseerd tot brigadeverkenningseskadron. 103 Verkenningsbataljon zal mobilisabel worden gesteld. Het voordeel van deze maatregel is dat de brigades eigen middelen krijgen om zelfstandig te kunnen trainen voor optreden in het kader van alle mogelijke geweldsscenario's. Minstens zo belangrijk is echter dat brigadecommandanten ruimere mogelijkheden krijgen om invulling te geven aan de voorbereiding en uitvoering van de taken in het kader van crisisbeheersingsoperaties.

De staf van het verkenningsbataljon zal als kernstaf deel gaan uitmaken van een nieuw te vormen oefenstaf. Deze gaat zich bezighouden met het begeleiden van oefeningen op bataljons- en brigadeniveau. Door het voortbestaan van de kernstaf kan de nodige kennis en ervaring van het optreden van verkenningseenheden op divisieniveau worden behouden.

UITBREIDING VAN DE GENIECAPACITEIT

Bij de genie van de landmacht wordt extra constructiecapaciteit paraat gesteld. Een van de lessen die uit de deelname aan crisisbeheersingsoperaties kan wor-

den getrokken, is immers dat vrijwel bij iedere inzet grote behoefte bestaat aan genie-eenheden. Niet voor niets betrof de eerste operationele inzet van de Hr. Ms. Rotterdam de verplaatsing van een genie-eenheid van de landmacht ten behoeve van de *Kosovo Extraction Force*. Extra constructiecapaciteit komt ook tegemoet aan de toegenomen behoefte aan middelen die kunnen worden ingezet voor rampenbestrijding en humanitaire hulpverlening binnen en buiten Nederland, bijvoorbeeld in de vorm van de bestrijding van wateroverlast door grondverzet, wegherstel en brugslag. Ook bij het herstel van vreedzame verhoudingen na beëindiging van een conflict, zo wordt aangetoond in Bosnië, blijkt deze capaciteit een succesfactor. Door uitbreiding van de constructiecapaciteit van de genie krijgt de landmacht de beschikking over drie van dergelijke eenheden, waardoor het vermogen operaties langer te kunnen volhouden, aanzienlijk verbetert.

De uitbreiding maakt evenwel een herindeling van de genie-eenheden binnen de divisie noodzakelijk, aangezien deze de *span of control* van het huidige geniebataljon te boven zou gaan. De staf van de divisiegeniegroep zal daarom worden omgevormd tot een bataljonsstaf.

De huidige taken van de groepsstaf worden herverdeeld. Door de verschillende genie-eenheden opnieuw in te delen, kan naast het bestaande geniebataljon een tweede geniebataljon worden gevormd. Dit vergroot de flexibiliteit aanzienlijk omdat te allen tijde kan worden beschikt over een geniebataljon voor onmiddellijke inzet bij calamiteiten in Nederland of daarbuiten.

EXTRA LOGISTIEK

Ook op het gebied van de logistiek zijn verbeteringen voorzien. De ervaring leert dat logistieke ondersteuning van crisisbeheersingsoperaties vaak een knelpunt is. Een voorbeeld in dit kader is het capaciteitsgebrek op het gebied van waterzuivering. Ook de NAVO dringt op grond van de huidige tekortkomingen regelmatig aan op een uitbreiding van logistieke capaciteiten. Op grond van opgedane ervaringen wordt thans bekeken hoe bestaande knelpunten zo veel als mogelijk kunnen worden opgelost.

SAMENWERKING LUCHTVERDEDIGING

De Hoofdlijnennotitie geeft ook een impuls aan de verdere samenwerking tussen de krijgsmachtdelen. In crisisbeheersingsoperaties waarbij de landmacht of de luchtmacht is betrokken, is de behoefte aan grondgebonden luchtverdedigingscapaciteiten vergelijkbaar. Om die reden is reeds eerder besloten tot gezamenlijke verwerving van SHORAD-systemen. Onderzocht wordt of het

doelmatig is alle grondgebonden luchtverdedigingsmiddelen van de twee krijgsmachtdelen te concentreren op vliegbasis De Peel.

Een logische vervolgstap is de oprichting van een Nederlands *Joint Air Defence Centre*. Dit JADC zal verantwoordelijk zijn voor de operationele planning, de opleiding en de training.

OPRICHTING VAN EEN CIMIC-ORGANISATIE

Een aspect dat bij de uitvoering van militaire operaties in het kader van crisisbeheersingstaken aan belang wint, is civiel-militaire samenwerking (CIMIC). In deze context gaat het niet zozeer om de contacten met civiele organisaties en de plaatselijke bevolking die er altijd al zijn geweest en die onvermijdelijk samenhangen met de uitvoering van de militaire opdracht. Wel kan worden opgemerkt dat het belang en de intensiteit van deze contacten is toegenomen. Dit heeft reeds geleid tot maatregelen ten aanzien van de opleiding en vulling van CIMIC-staffuncties.

De ervaring in Bosnië leert echter dat civiel-militaire samenwerking steeds meer inhoudt dat militairen een bijdrage leveren aan de wederopbouw door het voorbereiden, plannen en zo nodig met de beschikbare capaciteit uitvoeren van civiele taken die niet primair voortvloeien uit de militaire opdracht. Mede als gevolg van de positieve ervaringen in Bosnië, zijn binnen de NAVO concrete plannen ontwikkeld die voorzien in het opzetten van een structurele capaciteit voor dergelijke CIMIC-operaties. Nederland is daarbij gevraagd een belangrijk deel voor haar rekening te nemen door een *framework CIMIC group* te leveren en tevens op te willen treden als één van de vier *framework nations*.

Hoewel de operatie in Bosnië niet kan dienen als blauwdruk of planningsgrondslag voor toekomstige operaties, onderkent de KL het toegenomen belang van CIMIC. De bijdrage die militairen in Bosnië leveren aan bijvoorbeeld de terugkeer van vluchtelingen, het organiseren van verkiezingen en het versterken van economie en infrastructuur blijkt niet alleen zeer waardevol voor het vredesproces, maar ook zeer nuttig waar het gaat om de acceptatie van hun aanwezigheid. Het bewijst dat CIMIC – hoewel geen kerntaak – van wezenlijk belang is. Die gedachte heeft ook voorop gestaan bij het bepalen van de krijgsmachtambitie op het gebied van CIMIC.

In de Hoofdlijnennotitie is het voornemen tot de vorming van een interservice CIMIC-capaciteit bekendgesteld. De CIMIC-eenheid zal bestaan uit een vaste kern van enkele tientallen militairen, die bij inzet kan worden uitgebreid tot enkele honderden militairen. De benodigde militairen zullen worden geleverd door de verschillende krijgsmachtdelen.

Daarnaast moet ook worden gedacht aan de inzet van reservisten dan wel (gemilitariseerd) burgerpersoneel. Gelet op de belangen en betrokkenheid van andere ministeries is het van belang dat ook interdepartementaal de benodigde specialismen worden geleverd. Tevens ligt samenwerking met een of meer andere landen voor de hand.

NATIONALE TAKEN EN DE NATRES

Ook de uitvoering van nationale taken is in de Hoofdlijnennotitie tegen het licht gehouden. Voor het uitvoeren van nationale taken beschikt de KL over drie mobilisabele infanteriebeveiligingsbataljons, drie mobilisabele rampenbestrijdingsbataljons en het Korps Natres. Conform de Nota Reservistenbeleid uit 1996 vormt het Korps Natres een bijzondere categorie van 'actieve' reservisten, bestemd voor het uitvoeren van nationale taken op het gebied van bewaking/beveiliging, vervoer en verkeer, *Host Nation Support* en rampenbestrijding.

Het gaat hier om taken in buitengewone omstandigheden die niet door reguliere eenheden kunnen worden uitgevoerd. Van buitengewone omstandigheden is sprake wanneer door oplopende internationale spanningen reguliere eenheden in NAVO-verband moeten worden ingezet voor bijvoorbeeld de algemene verdedigingstaak. Inzet van het Korps Natres is in die omstandigheden gericht op het op nationaal grondgebied overnemen van een aantal taken van uitgezonden reguliere eenheden.

De rampenbestrijdingstaak behoort weliswaar niet tot de hoofdtaken van de KL, maar draagt wel in belangrijke mate bij aan de zichtbaarheid van de krijgsmacht in de Nederlandse samenleving. De maatschappelijke waardering en steun voor deze taak is groot. Het Korps Natres levert hierin een zichtbaar en gewaardeerd aandeel, zoals recentelijk is gebleken bij onder meer de bestrijding van de watersnood en de varkenspest.

Een verkleining van de omvang van het Korps Natres lijkt mogelijk zonder dat de uitvoering van de nationale taken door het Korps in gevaar komt. De afgenomen dreiging tegen het Nederlandse grondgebied, en daarmee samenhangend de afnemende risico's die worden gelopen in het geval van activering en inzet van de reguliere KL-eenheden in NAVO-verband, leiden tot een minderbehoefte aan mobilisabele eenheden voor de nationale sector, waaronder het Korps Natres.

Het doel is het Korps Natres een belangrijkere rol te laten spelen bij de rampenbestrijding in de eigen regio. Gedacht wordt onder meer aan het opleiden van Natres-militairen als NBC-specialist, opdat zij in het geval van een terroristische aanslag of een grote chemische ramp in de regio zeer snel ter plaatse

kunnen zijn en civiele instanties kunnen steunen. Voordelen hiervan zijn onder meer dat de krijgsmacht snel ter plaatse aanwezig is en dat de later verschijnende reguliere eenheden daardoor effectiever ter plaatse kunnen worden ingezet.

Onderzocht wordt of een integratie van de totale beveiligings- en rampenbestrijdingscapaciteiten van het Natco binnen de structuur van de Natres mogelijk is. Een overgang naar meer, maar in omvang kleinere Natres-eenheden zal de taakuitvoering naar verwachting ten goede komen.

COMMUNICERENDE VATEN

Het nieuwe beleid, de vergroting van het parate deel van de landmacht met extra pantserinfanterie, genie en logistiek, betekent een uitbreiding met circa achthonderd militairen. Het zal duidelijk zijn dat, gelet op de financiële taakstelling die Defensie is opgelegd, de uitbreiding met extra militairen niet mag leiden tot een uitbreiding van het totale personeelsbestand. De grote voordelen die zijn verbonden aan extra parate pantserinfanterie en genie rechtvaardigen interne maatregelen die daarvoor de voorwaarden scheppen. Daarbij is het streven reducties zo veel als mogelijk te zoeken in de overhead en ondersteuning.

Voorop staat dat, daar waar mogelijk, de crisisbeheersingscapaciteit van de gehele KL verder wordt verbeterd. Hiervoor is de landmacht bereid enkele vergaande ingrepen in de organisatie te doen. Ook al zullen de maatregelen leiden tot een verlenging van het lopende reorganisatieproces, met alle nadelen die het personeel hiervan ondervindt; toch zal het personeel – in een KL die nog beter is toegerust voor de uitvoering van crisisbeheersingsoperaties – uiteindelijk meer perspectief kunnen worden geboden.

De ingrepen in de organisatie richten zich vooral op het Natco en de logistieke functie in de KL. De KL onderzoekt in dit kader onder meer welke staven kunnen worden samengevoegd en welke kunnen worden opgeheven. Basisgedachte hierbij is het verbeteren van de integrale verantwoordelijkheid van commandanten en het samenvoegen van overeenkomstige functionaliteiten daar waar dat mogelijk en wenselijk is. Het verminderen van het aantal bestuurslagen is daarbij eveneens een belangrijk vertrekpunt. Het geheel aan maatregelen moet uitmonden in een substantiële reductie van het functiebestand.

TOT SLOT

De landmacht draagt bij aan de bezuiniging op de defensiebegroting door het opheffen van drie mobilisabele tankbataljons. Dit betreft de helft van het huidige tankbestand. Had de KL in 1991 nog de beschikking over 913 tanks, in

1992 daalde het aantal tanks tot 455 (Defensienota) en in 1993 is het aantal tanks verder teruggebracht tot 330 (Prioriteitennota). Het aantal tanks zal als gevolg van de nieuwe Defensienota afnemen tot 180. In nog geen tien jaar tijd is het tankbestand met ruim tachtig procent afgenomen! Dit is een zeer forse aderlating.

De parate capaciteit van de landmacht, die de laatste jaren eveneens aanzienlijk is afgenomen, wordt daarentegen vergroot. Daarmee neemt het vermogen toe met adequate middelen crises zo vroeg als mogelijk in de kiem te smoren. Mede door de bijdrage van de landmacht in Bosnië lijkt de situatie zich aldaar te stabiliseren. Op grond daarvan heeft Defensie gekozen voor extra militairen die direct kunnen worden ingezet. De extra militairen worden vrijgemaakt door te 'snijden' in staven en in de ondersteuning van de KL. Net zoals de politie streeft naar 'meer blauw op straat' kiest Defensie voor 'meer groen op de grond'.

Potentiële brandhaarden moet je meteen proberen te blussen. Dat is de belangrijkste les die kan worden getrokken na de Koude Oorlog. Daarvoor heb je bovenal parate gevechtseenheden nodig. De Britten zeggen het in hun SDR heel duidelijk: *'We must go to the crisis before the crisis comes to us'*. Dat vergt wel voldoende parate eenheden. Toch kan nimmer worden uitgesloten dat een brand zich uitbreidt. Tegen dat gevaar betalen we samen met andere landen een internationale verzekeringspremie in de vorm van het NAVO-lidmaatschap. Daarom blijven mobilisabele eenheden ook in de toekomst essentieel voor onze veiligheid en welvaart.

Zoals eerder gezegd, zijn mobilisabele eenheden in die zin zeer kosteneffectief. Het vermogen van de NAVO in het onverhoopte geval binnen een acceptabele termijn een conventioneel vermogen op te bouwen, is en blijft de beste garantie op langere termijn voor vrede in ons deel van de wereld. Daarvoor is het wel nodig dat reserve-eenheden kunnen worden ingezet zonder tot algehele mobilisatie over te gaan.

Strategische Toekomst Droom

Redactie Militaire Spectator

Mei 2020. De 'weggedachte' oorlog was toch gekomen. Het conflict was ontstaan door de onderdrukking van een minderheid in een Balkan-staat. Aanvankelijk leek het conflict 'standaard' te kunnen worden ingedamd door een EU-vredesmacht, optredend onder een mandaat van de Veiligheidsraad. Maar langzaam was duidelijk geworden dat de regionale dictator Tunga, gesteund door extremistische krachten in Rusland, het conflict weloverwogen had laten escaleren, waardoor de Europese Unie langzaam maar zeker de fuik binnen was gezwommen. De Verenigde Staten hadden zich – geplaagd door binnenlandse problemen – tot grote verrassing van iedereen nu eens buiten het conflict gehouden. De inning van het vredesdividend rondom de millenniumwisseling en de daarmee gepaard gaande structurele verwaarlozing van de investeringen hadden geleid tot inmiddels sterk verouderd materieel.

Ergens in een Balkan-staat reed een verkenningseenheid van de I (NL) *Peace Enforcing Brigade* in de stromende regen door het moeilijk begaanbare terrein van de hoogvlakte. Het eindeloze bureaucratische gevecht in het verleden over wie de Europese satellieten zou mogen produceren, beheren en benutten had aanvankelijk tot uitstel en uiteindelijk tot afstel van het miljardenverslindende project geleid, waardoor de EU afhankelijk was gebleven van de overige, meer traditionele middelen voor het verzamelen van inlichtingen.

De wielen van de verouderde Fennek ploegden door de zuigende klei. Wachtmeester Arend tuurde gespannen het voorterrein in. 'Hier ergens zouden de vijandelijke tanks toch moeten zijn', dacht hij bij zichzelf. Zijn ploegcommandant, wachtmeester Havik, volgde 200 meter naar achter vanuit zijn eigen Fennek in een waarnemingsopstelling de verrichtingen van Arend aandachtig door zijn digitale videocamera. Hij kon de druppeltjes koud zweet op het voorhoofd van Arend zien. Langzaam draaide hij zijn camera in de richting van de open vlakte, toen zijn aandacht werd getrokken door een kleine schittering in de verte. Hij zoomde zijn camera maximaal in. Dat leek wel een voertuig in opstelling. Geroutineerd en professioneel schakelde hij over op warmtebeeld. Duidelijk zag hij nu de contouren van de inmiddels zo gevreesde NGP-tankmodule. Hij bediende zijn zendsleutel: 'Contact... wacht uit!' klonk het door de ether. Tegelijkertijd bediende hij de knoppen van zijn *battlefield management system*, waardoor zijn ploeggenoot Arend in het voorste voertuig direct op de hoogte werd gebracht van de doelinformatie van de vijandelijke uiterst moderne tank. Arends bestuurder reageerde direct en gooide zijn voertuig in zijn

achteruit. De vijandelijke tank was buiten bereik van Haviks lichte boordwapen. Het vijandelijke projectiel boorde zich met speels gemak door het frontpantser van het voorste voertuig. Arends laatste gedachten waren bij zijn nog jonge gezin. Door zijn camera zag Havik de toren van de vijandelijke tank zijn richting op draaien. 'Dit zijn momenten van beperkte vreugde', hoorde hij zichzelf nog zeggen. 'De gewoonte ieder probleem een uitdaging te noemen had zo zijn grenzen', dacht hij. Enkele seconden later was ook de laatste Fennek van de Nederlandse brigade veranderd in een hoop smeulend en verwrongen staal.

F-16 vlieger 'Hawkeye' Donder vloog laag, snel en dus uiterst geconcentreerd voor het uitvoeren van een *offensive air support*-missie. Hij had in de planning en voorbereiding van zijn missie zo veel mogelijk informatie verzameld over zijn inzet-omgeving. Immers, zijn *End Life Update* (ELU) F-16 beschikte niet over *state of the art*-datalinksystemen en daarom kon hij tijdens de vlucht niet beschikken over betrouwbare informatie van zogenaamde *off-board information technology*-systemen. Bovendien wist Donder dat hij door de beperkte stealth-eigenschappen van zijn kist goed zichtbaar was voor de vijandelijke luchtverdedigingssystemen. Ook hierdoor moest hij meer risico nemen dan hem lief was.

Jaloers dacht hij aan de *Joint Strike Fighters* van de tegenstander. Plotseling ging zijn optisch en akoestisch alarm af en Donder wist dat hij door een vijandelijke radar werd aangestraald. Door zijn grote ervaring handelde hij instinctief en routineus: scherp draaide hij naar links weg om zo snel mogelijk dekking te verkrijgen van een kleine heuvelrug en activeerde zijn *counter measures*. Het verouderde F-16 *airframe* kraakte in zijn voegen onder al die G-krachten. (...)

De operator van het uiterst moderne vijandelijke luchtafweersysteem zag de F-16 al van grote afstand aankomen. Bovendien was hij door *information warfare* al lang van tevoren op de hoogte van de gebruikte aanvliegroutes. Zijn commandant had comfortabel de tijd gekregen de luchtverdedigingsgrendel zodanig in te richten dat er geen ontkomen meer aan was: de vlieger in zijn gedateerde F-16 vloog met open ogen de hinderlaag in die voor hem aan weerszijden van de kleine heuvelrug was opgezet. Verveeld keek hij naar het snel bewegende symbool van de bandiet op het kleine radarscherm. Hij hoorde zijn raketten weggaan. Het systeem deed automatisch waarvoor het geprogrammeerd was. Even later verdween het symbooltje van het scherm. 'Da's nummer 9 vandaag en 120 tot dusver!', zei hij tevreden tegen zijn collega. 'Voor zover ik weet, hebben ze er niet meer.' Een oplichtend computerscherm uit de database bevestigde zijn vermoeden. Op 1800 kilometer afstand zag de *joint air defence commander* ook de laatste Nederlandse ELU F-16 *real time* van zijn *situational-awareness-screen* verdwijnen.

'Adri, je moet zelf zorg dragen voor je verkenning!', had de brigadecommandant Consensus tegen luitenant-kolonel Van Leeuwen, commandant van 11

(NL) Pantserinfanteriebataljon, gezegd. 'Ik heb de laatste zes uren niets meer van het verkenningseskadron gehoord.' Hij reed in zijn voertuig als gevechtsstaf achter het spitspeloton, dat bestond uit vier vergelijkbare licht gepantserde wielvoertuigen van het type GTK, het zeldzame resultaat van een Europese co-productie van ongeveer twintig jaar geleden. Zolang ze op de weg bleven, voldeed het voertuig goed. In het terrein was de mobiliteit veel minder. De bewapening bestond uit een 50 mm snelvuurkanon. Opeens zag Van Leeuwen 400 meter verderop het voorste voertuig in een grote vuurbal veranderen. De ervaren pelotonscommandant paste de contactdrill toe en ontplooide zijn eenheid. Een oorverdovend lawaai van de vurende boordwapens doorbrak de relatieve stilte. Even later zag Van Leeuwen op zijn battlefield management system de vijandelijke tankeenheid in opstelling. 'Verrek!', zei hij. 'Ze zijn buiten het bereik van onze wapens!' Zijn compagniescommandant reageerde snel en probeerde vanuit het zijterrein met zijn andere pelotons inzicht te verkrijgen in de vijandelijke opstelling. De trage, licht gepantserde wielvoertuigen, die hun diensten veelvuldig hadden bewezen bij *peacekeeping* operaties, waren echter geen partij voor de hypermoderne, vijandelijke NGP's. Hier en daar raakten voertuigen vast in het zware terrein, om even later in rook op te gaan. Het moderne volautomatische zelfverdedigingssysteem DAS (*Defensive Aid Suites*) was te duur gebleken. Van Leeuwen probeerde zijn anti-tankpelotons, uitgerust met de verhoudingsgewijs moderne *fire and forget top attack*-raketten in stelling te brengen. Maar slechts een enkel voertuig was in staat zijn systemen te gebruiken. De trage raketten werden eenvoudig door het vijandelijke DAS-systeem geneutraliseerd.

'Waar zijn de paarden?!', hoorde Van Leeuwen zichzelf zeggen tegen zijn S3. 'Die paar Leopard 2A6-tanks die de brigade nog heeft, bevinden zich in het zwaartepunt', zei de oververmoeide majoor afwezig. Op zijn informatiescherm zag Van Leeuwen dat zijn bataljon dreigde te worden vernietigd. Hij nam een beslissing: 'Sierra Hotel India Tango hier Romeo...' Zijn dood was snel maar niet geheel pijnloos. (...)

~

Badend in het zweet werd Politiek wakker. 'Wat een nare droom over die Tunga', dacht hij. Als Chef Defensiestaf was hij toch wel wat gewend, maar dat had tot nu toe nog nooit geleid tot nachtmerries. Integendeel, die voortdurende bezuinigingsoperaties waren slaapverwekkend. Nog nadenkend over zijn droom, stapte hij uit bed en liep richting koelkast om een glas melk in te schenken. 'Straks toch even de minister bellen,' dacht hij, 'die kant moeten we zeker niet op!'

Het hier geschetste scenario is niet ondenkbaar. De beste manier om te voorkomen dat het werkelijkheid wordt, is zorg te dragen voor een effectieve krijgsmacht, die in staat blijft onder alle omstandigheden adequaat op te treden. Hiertoe is structureel investeren in moderne middelen vereist. Laten we ervoor zorgen dat dit verhaal een droom blijft, en geen nachtmerrie wordt.

Gedragscode bekend, maar nog niet bemind...

Wat gij niet wilt dat u geschiedt, doet dat ook een ander niet!

P.A.A. Oppers – luitenant-kolonel van de Koninklijke Luchtmacht

INLEIDING

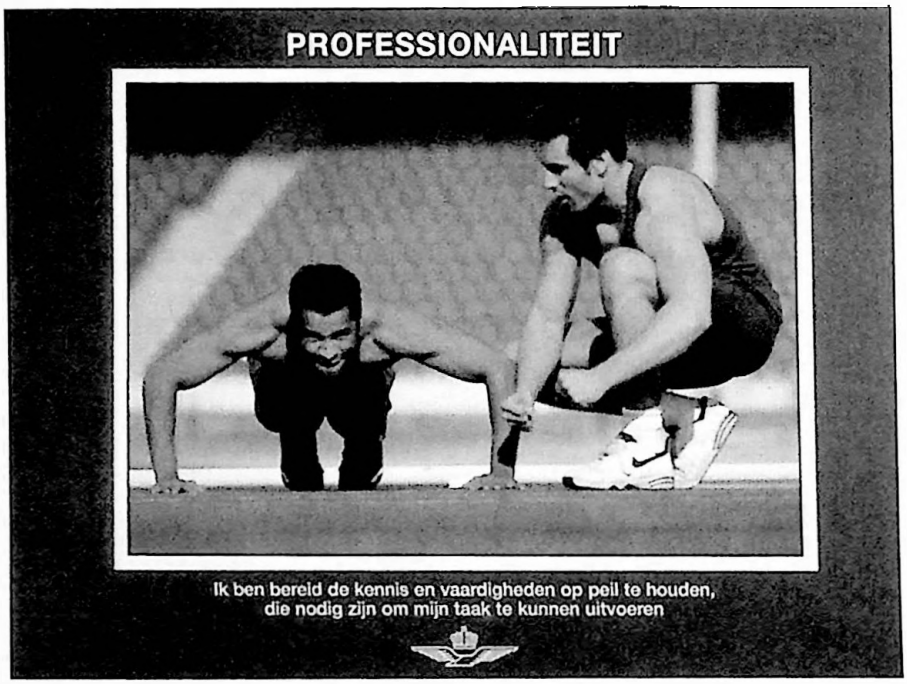
Eind 1996 is door de politieke en militaire leiding in navolging van andere overheidsinstellingen en het bedrijfsleven een concept-gedragscode voor Defensie geïntroduceerd. Daarbij bepaalde men dat elk afzonderlijk krijgsmachtdeel deze concept-code naar eigen identiteit mocht inkleuren. De definitieve versie moest uiterlijk begin 1998 worden bekend gesteld bij het personeel. De Koninklijke Luchtmacht besloot daarop deze tijd ten volle te benutten en de weg der geleidelijkheid te bewandelen met als oogmerk meer draagvlak te creëren bij het personeel.

Voordat nader wordt ingegaan op de wijze waarop dit laatste werd gerealiseerd, is het goed om kort op een rij te zetten wat door de jaren heen aan activiteiten is ontplooid ten aanzien van waarden, normen, integriteit en ethiek.

Kortom, wat deden we al op het gebied van gedrag, gedragsverandering en gedragscode? Het laatste deel van het artikel gaat in op huidige en toekomstige ontwikkelingen.

INITIËLE OPLEIDINGEN

In de initiële opleidingen wordt tijdens de lessen/bijeenkomsten van Geestelijke Vorming en Fundamentele Voorlichting sinds jaar en dag direct of indirect aandacht besteed aan onderwerpen die raken aan waarden, normen, integriteit en ethiek. Het karakter van deze sessies is echter veelal vrijblijvend. Bovendien is door allerlei omstandigheden, waaronder bezuinigingsmaatregelen, ook van de beschikbare tijd voor deze onderwerpen een aanzienlijk deel ingeleverd. Men poogt evenwel om tijdens deze lessen en bijeenkomsten een algemeen kader te creëren waarin de leerlingen/cursisten zich herkennen. Vanuit dit startpunt wordt vervolgens op een of meerdere onderwerpen voortgeborduurd.



Het is daarbij duidelijk dat lang niet alle relevante onderwerpen aan bod kunnen komen. Door de actualiteit ingegeven komen onderwerpen als uitzendbaarheid van militairen en de mogelijke consequenties daarvan wél aan bod. Daarbij gebruikt men de ervaringen van ex-uitgezondenen om in te gaan op mogelijke dilemma's die kunnen ontstaan tijdens vredesmissies. Alle aan de dagelijkse vredespraktijk gerelateerde onderwerpen (dagelijkse omgangsvormen, collegialiteit, samenwerking e.d.) krijgen daardoor te weinig aandacht. Behalve in de initiële opleidingen wordt overigens ook in de niveau-opleidingen nader ingegaan op deze onderwerpen.

NIVEAU-OPLEIDINGEN

Tijdens de niveau-opleidingen voor de officieren, zoals de kapiteins-, de majoorscursus en de cursus Hogere Staf Vorming (HSV) besteedt men eveneens aandacht aan onderwerpen die nauw samenhangen met gedrag en gedragscode, en wel in de module Leidinggeven. Naar mijn mening is dit ook de plaats waar het thuishoort. Leidinggeven, waarden en normen, en ethiek zijn nauw verbonden, of het nu het werken onder vredes- of uitzendingsomstandigheden betreft.

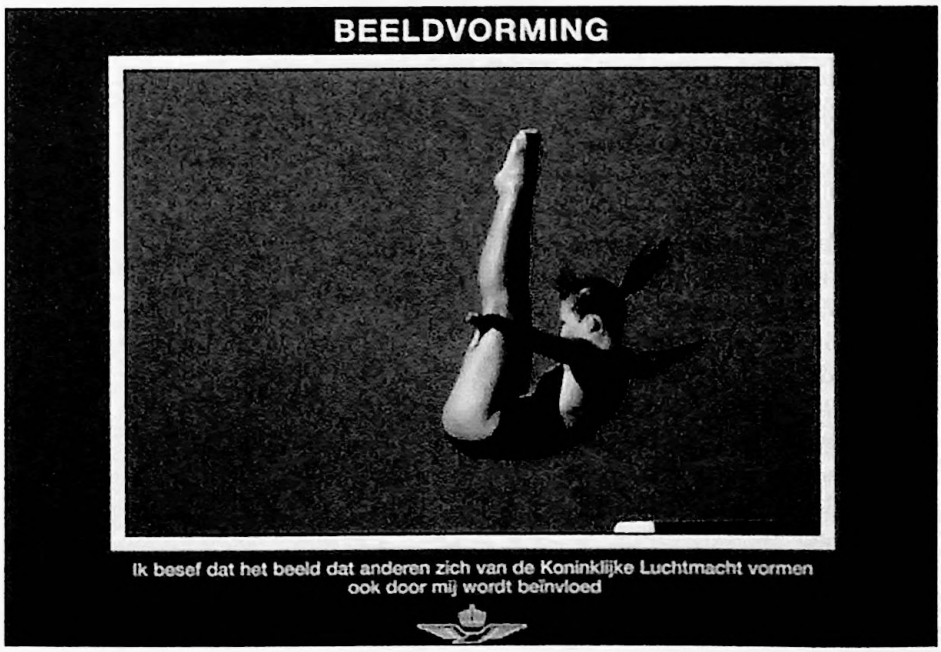
Ook in de niveau-opleidingen voor onderofficieren is ruimte gereserveerd voor deze onderwerpen, maar ook hier is de tijd beperkt en wordt veelal aandacht besteed aan uitzendingsproblematiek. In de jaren tachtig lag de nadruk op integratie van vrouwen, etnische minderheden en homoseksuele medewerkers, en trachtte men deze onderwerpen uit de taboesfeer te halen. Een voorbeeld hiervan was de 'positieve discriminatie'.

'EEN KWESTIE VAN KIJKEN'

In 1991 verklaarde de luchtmachtleiding de integratie van vrouwen, etnische minderheden en homoseksuele medewerkers tot aandachtspunt. Om de integratie te bevorderen, verstrekte men in 1992 aan de Dienst Militair Leiderschap en Opleidingen (DMLO) de opdracht om een training voor al het personeel te ontwikkelen. Dit resulteerde in de cursus 'Een kwestie van kijken'.

In totaal hebben enige duizenden KLU-medewerkers deze cursus gevolgd in de periode medio 1992 tot en met 1995. De doelstelling van de cursus was het op gang brengen van een bewustwordingsproces over de wijze waarop op een normale, maatschappelijk geaccepteerde wijze kan en moet worden omgegaan met vrouwelijke militairen, etnische minderheden en homoseksuele medewerkers.

Medio 1995 is, onder andere vanwege de eerder reeds genoemde bezuinigingen in tijd en geld, de cursus bij de DMLO beëindigd. Wel zijn elementen ervan op-

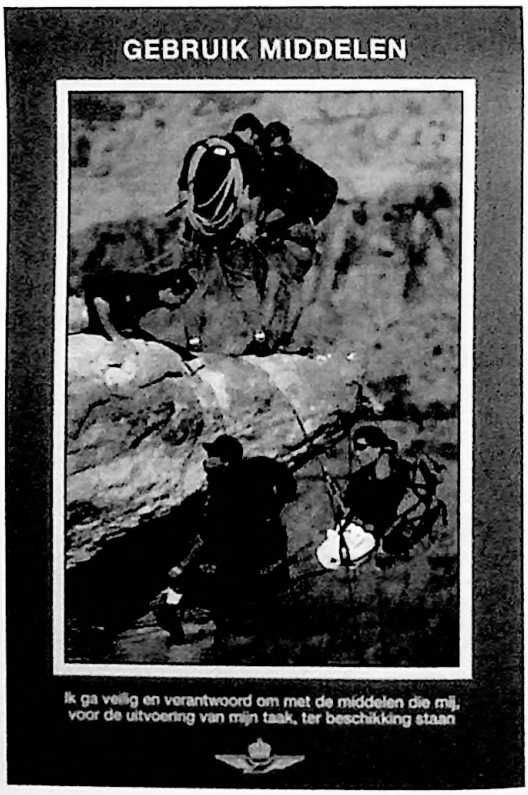


genomen in de initiële en niveau-opleidingen. De eerlijkheid gebiedt hier echter op te merken dat hierdoor het onderwerp te weinig diepgang heeft behouden.

In de cursus 'Een kwestie van kijken' lag de nadruk op de dagelijkse omgang met elkaar en het afbouwen van bepaalde mentale vooroordelen. Om dat op een adequate en afdoende wijze te bewerkstelligen, was en is zeker meer tijd nodig.

UITZENDINGEN

Vanaf 1991 wordt ook de KLU regelmatig geconfronteerd met uitzendingen naar crisisgebieden. Het betreft hier uitzendingen in detachementverband en op individuele basis. Daarbij besteedt men de nodige zorg aan het ontstaan van en de omgang met ethische dilemma's. Ook aspecten als omgaan met personen in een andere cultuur komen aan bod. Het opwerkprogramma voor de kleinere detachementen en de individuele militairen wordt deels ingevuld door de Koninklijke Landmacht. Maar vooral het deel over de omgang met schokkende ervaringen en het creëren van een bewustwordingsproces ten aanzien van het ontstaan van ethische dilemma's wordt door de KLU ingevuld.



In dit kader is vanaf het begin van de opwerkprogramma's regelmatig aandacht besteed aan waarden en normen in andere culturen. Daarbij zijn ook de veranderende maatschappelijke waarden en normen in het Westen, en meer specifiek in Nederland, onderwerp van gesprek geweest. De introductie, in 1996, van de concept defensie- en de daarvan afgeleide KLU-gedragscode sluit dus goed aan bij het opwerkprogramma. Sterker nog, de gedragscode kan ook worden beschouwd als aanvulling of ondersteuning tijdens het opwerken en de daaropvolgende uitzending.

GEWIJZIGDE TAKEN

De laatste jaren zijn veranderende maatschappelijke waarden en normen een dankbaar gespreksonderwerp. Voor de KLU is het daarom ook belangrijk het organisatorisch waarden- en normenpakket nader te beschouwen en aan de hand daarvan een eigen gedragscode te ontwikkelen. Leidraad hierbij was allereerst om de aandacht te vestigen op normale fatsoensregels en afspraken in de dagelijkse omgang met elkaar. Daarnaast moest rekening worden gehouden met het feit dat het personeel tegenwoordig ook regelmatig wordt uitgezonden om te opereren in verafgelegen gebieden.

De taken die daarbij worden uitgevoerd, zijn veel breder dan een aantal jaren geleden. De gewijzigde taakstelling brengt voor de hedendaagse militair dan ook een groot aantal veranderingen met zich mee. Het daadwerkelijk blootstaan aan lijfelijke gevaren, de noodzakelijke terughoudendheid bij het eventueel moeten aanwenden van geweld, de afwezigheid van huis en haard gedurende een langere periode, en de omgang met andere culturen en levensbeschouwingen zijn hiervan sprekende voorbeelden.

DE KLANKBORDGROEP

De gewijzigde taakstelling leidde in 1996 dus tot een concept 'defensie'-gedragscode. Aan de hand van dit concept werd door de Werkgroep Implementatie Gedragscode KLU (WIGKLU) een klankbordgroep in het leven geroepen. Deze willekeurig samengestelde groep uit alle geledingen van het personeel beoordeelde een eerste opzet van de KLU-gedragscode in maart 1997. Aan de hand van het commentaar van de klankbordgroep werd vervolgens een concept-gedragscode opgesteld. Deze versie van de gedragscode is in de maand augustus van dat jaar bij elke KLU-militair op het huisadres bezorgd.

In de maanden september en oktober zijn vervolgens op alle KLU-onderdelen gedragscode '*Awareness*' dagen georganiseerd. Het was daarbij de intentie om het personeel aan de hand van het concept te laten meedenken over het nut van een gedragscode en een discussie te beginnen over de definitieve invulling en vormgeving ervan.

De onderdeelscommandant was vrij in de wijze waarop hij invulling wilde geven aan een Awareness dag. Daarbij moet echter worden opgemerkt dat de WIGKLU een introductiepakket had samengesteld waarin onder andere een videoband was opgenomen waar willekeurige KLU-medewerkers hun negatieve, terughoudende of positieve visie op de gedragscode weergaven. Deze videoband werd meestal gebruikt om de dag te openen, waarna vervolgens in aparte workshops de verschillende codes werden bediscussieerd.

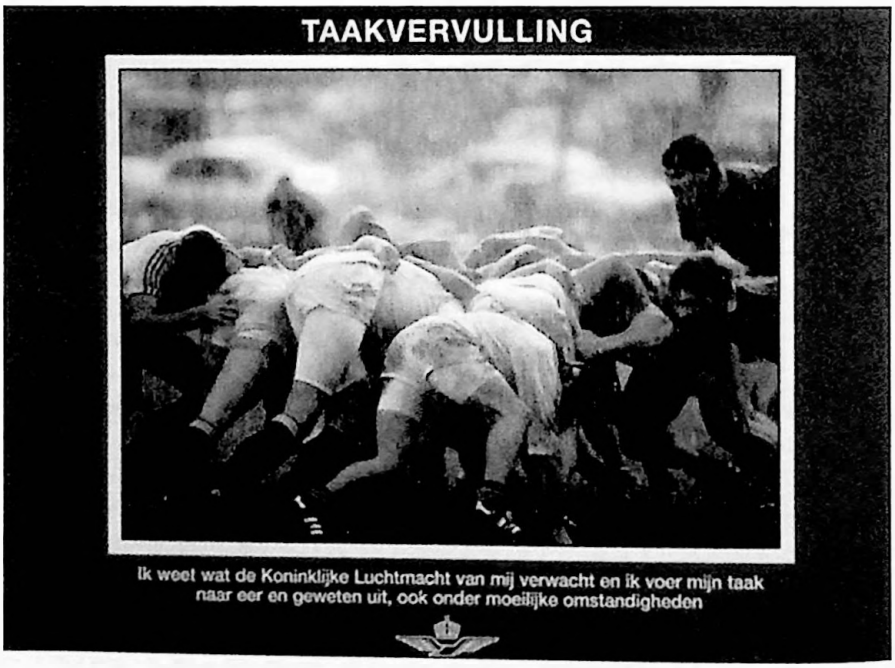
Discussie

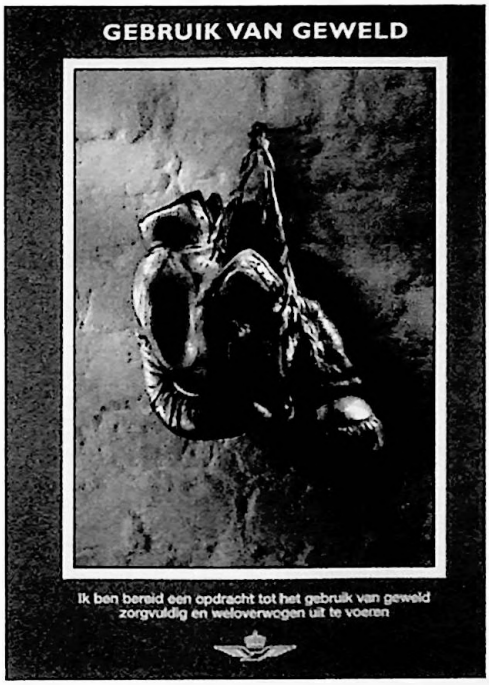
Het middagprogramma bestond uit een plenaire discussie waaraan al het personeel mocht deelnemen. Tijdens deze discussie was op elk onderdeel een lid van de Luchtmachtraad aanwezig om het *commitment* van de hoogste KLU-leiding te benadrukken. Op vrijwel alle onderdelen is na een moeizame start een levendige discussie ontstaan en zijn er vaak zinvolle en nuttige voorstellen ter verbetering gedaan.

Kritische noten

In grote lijnen bleek dat de code als te ingewikkeld en te omslachtig werd ervaren. Dit resulteerde in een eenvoudiger versie. Daarnaast kwam er commentaar op de wij-vorm waarachter een ieder zich kon verschuilen. Bewust werd dus door het merendeel van de KLU-populatie gekozen voor de ik-vorm. Bovendien was er commentaar op de illustraties, die te weinig benadrukten dat de code voor en door het personeel was gemaakt.

Nadat alle commentaren van de onderdelen waren verwerkt, werd in februari 1998 een tweede sessie met de klankbordgroep belegd, die de gewijzigde versie nogmaals tegen het licht hield om onduidelijkheden weg te nemen en te trachten de acht codes verder te vereenvoudigen zonder daarbij aan kracht en duidelijkheid in te boeten. Ook werd door deze groep een voorstel tot verlevendiging opgesteld. Bewust koos men voor afbeeldingen (foto's) van menselijke sportprestaties aangezien die volgens onder andere de klankbordgroep het beste de link tussen krijgsmacht en maatschappij illustreren.





Uiteindelijk presenteerde men medio april 1998 de uiteindelijke versie en werden op de onderdelen korte introductiesessies belegd waarbij de betrokkenheid en inbreng van het gehele personeel werd benadrukt. Daarbij werd ook duidelijk dat de code moet worden gezien als een dynamisch product, dat in de tijd kan worden aangepast en mogelijk zelfs aangevuld. Een ieder werd uitgenodigd actief te blijven meedenken maar vooral ook mee te doen...

DE HUIDIGE SITUATIE

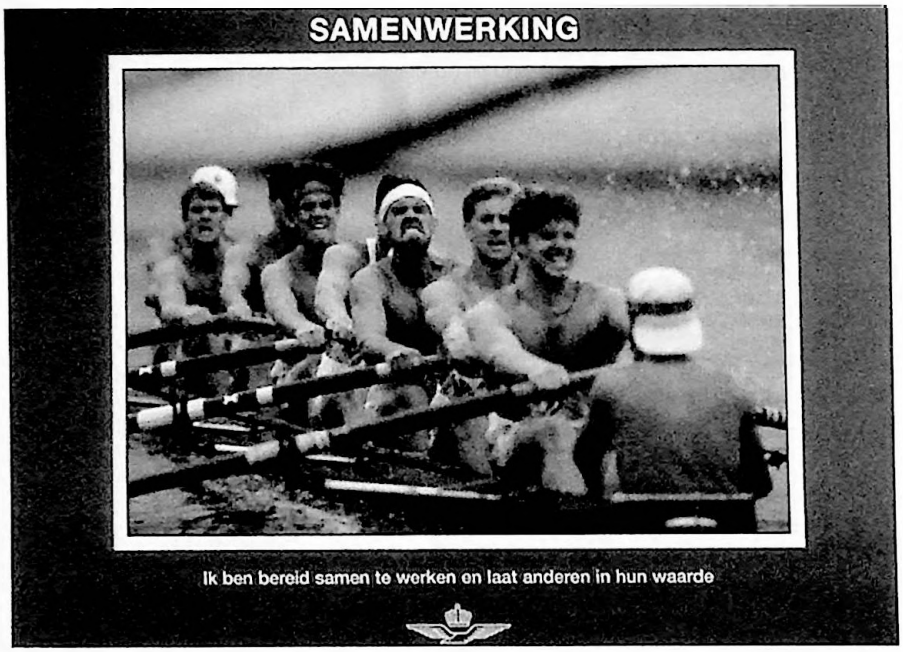
De gedragscode bestaat uit regels waarvan men mag aannemen dat het personeel weet dat het eraan moet voldoen omdat het normale fatsoensregels en afspraken zijn. In de praktijk van alledag en vooral tijdens de uitvoering van uitzonderlijke opdrachten (uitzendingen) blijkt echter een zeker houvast noodzakelijk. Vooral de veranderde taakstelling heeft ertoe bijgedragen dat de voorheen ongeschreven regels aan het papier zijn toevertrouwd. Niet zozeer om te dienen als richtsnoer aan de hand waarvan bij niet-voldoen kan worden gesanctioneerd, maar veel meer als leidraad en steun in de rug onder moeilijke, stressvolle omstandigheden – zowel in vredestijd als onder gevaarlijke omstandigheden.

De gedragscode moet daarom worden gezien als een document dat houvast biedt aan een ieder die, waar dan ook, voor of door de KLU werkzaam is.

Terugkijkend naar de titel van dit artikel mag de gedragscode inmiddels als bekend worden verondersteld. De boeiende vraag is: Hoe maken we de gedragscode de komende jaren bemind?

COMMUNICATIEPLAN

Door de WG Implementatie Gedragscode KLU is in samenwerking met de Sectie Interne Voorlichting een communicatieplan opgesteld. Het vertrekpunt ervan is de bestaande fotoserie met de daarbij behorende teksten. Vanaf begin 1999 wordt nu per twee maanden in de *Vliegende Hollander* een aspect van de



code nadrukkelijk belicht aan de hand van een interview met een van de leden van de LUMARA en een of meerdere andere KLU-medewerkers(sters). Hierdoor ontstaan na zo'n anderhalf jaar een achttal artikelen die samen een nadere invulling geven van de totale gedragscode.

Op deze wijze wordt wederom met behulp van KLU-medewerkers gewerkt aan verfijning en verduidelijking van de gedragscode. Bovendien staat het een ieder uiteraard vrij om te reageren op datgene wat in de Vliegende Hollander wordt verwoord.

Het is ook de bedoeling dat de klankbordgroep op regelmatige basis bijeenkomt om op basis van ervaringen op de eigen werkplek de actuele situatie te bespreken en mogelijke vervolgactiviteiten te ontplooien.

Lange adem...

Het communicatieplan houdt er rekening mee dat gedragsverandering een kwestie is van lange adem. Het blijft daarom van belang dat het onderwerp gedurende langere tijd onder de aandacht wordt gebracht. Het is echter niet verstandig om al na een of twee jaar te beoordelen of er al grote veranderingen in het gedrag van de KLU-medewerkers zijn waar te nemen. Een dergelijke vergelijking moet feitelijk pas na acht tot tien jaar worden gemaakt.

Zoals eerder verwoord, is de doelgroep voor alle vervolgacties de nieuwe KLU-medewerkers en het huidige bestand, niemand uitgezonderd. Degene die

meent dat geen enkele gedragsregel uit de gedragscode op hem of haar van toepassing is, is naar mijn mening volmaakt.

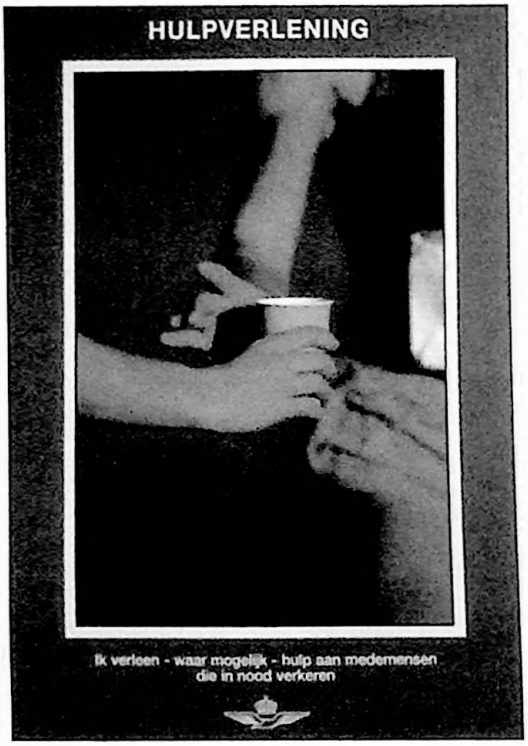
Doelgroepen

Vastgesteld hebbend dat de gedragscode dus voor iedereen is bedoeld, moet er wel enig onderscheid worden gemaakt. Dit onderscheid richt zich op de activiteiten die worden ontplooid in de initiële opleidingen, de niveau-opleidingen en in trainingen voor specifieke doelgroepen en eenheden. Ten behoeve van de initiële opleidingen (in concreto: voor nieuwe KLU-medewerkers) moet naar mijn mening meer tijd en geld worden vrijgemaakt voor vormingsaspecten. De afgelopen jaren is door bezuinigingen te veel ingeboet op de vorming van nieuwe militairen.

Het is goed om te mogen vaststellen dat dit besef op beslissingsniveaus aanwezig is en dat financiële en personele middelen worden gemobiliseerd om deze tekortkomingen op te lossen. Momenteel worden activiteiten ontplooid om het vormingsaspect in de initiële opleidingen die aandacht te geven die nodig is. Overigens moet ik opmerken dat het vormen van initiële leerlingen wellicht eenvoudiger is dan het bewerkstelligen van een gedragsverandering bij het huidige personeel.

INTEGRALE AANPAK

(Om)vorming van het huidige bestand vraagt om een integrale aanpak. De gedragscode en daarmee samenhangende integriteitaspecten komen daarbij op verschillende wijzen tot uitdrukking. Allereerst in de wijze waarop medewerkers in de KLU worden aangestuurd (dit is de directe relatie met de gedragscode). Ten tweede in de wijze waarop medewerkers in de KLU met elkaar omgaan. Dit blijkt uit de manier waarop men elkaar behandelt, de wijze waarop diversiteit wordt benut en hoe (seksuele) intimidatie wordt voorkomen of aangepakt. Tot slot blijkt het uit de wijze waarop de



KLU haar maatschappelijke verantwoordelijkheid op zich neemt en hoe de medewerkers hieraan invulling geven. Hierbij moet worden gedacht aan situaties waarin medewerkers van de KLU de organisatie bij uitzendingen of tijdens vredeswerkzaamheden representeren.

De verschillende terreinen zijn nauw met elkaar verbonden en hangen ook nauw samen met de cultuur en structuur van de organisatie. Dit alles vraagt om een integrale aanpak van het veranderingsproces met betrekking tot de gedragscode. Naar aanleiding van interviews en enquêtes onder medewerkers en leidinggevenden is dan ook besloten om een cursus 'Omgangsvormen en integriteit' te ontwikkelen. Dit zal geschieden vanuit een integraal en praktisch perspectief. Dit impliceert dat de opdracht die de Afdeling Opleidingen van DPKLU aan het 132 DMLO Squadron heeft verstrekt, wordt uitgewerkt met medewerking van de Afdeling Gedragswetenschappen, de Afdeling Plannen en Beleid van DPKLU, vertegenwoordigers van de Beklagcommissie Seksuele Intimidatie en het Bureau Vertrouwenspersonen.

Deze afdelingen, commissies en bureaus hebben de afgelopen jaren allen verschillende activiteiten ontplooid. Maar daarbij is steeds het eigen referentiekader en de eigen interesse het uitgangspunt voor alle activiteiten geweest. Ze waren overigens wel allemaal bezig met verschillende aspecten van de gedragscode.

Het is de bedoeling dat voor medio 1999 de eerste pilot-cursus 'Waarden en normen en integriteit' wordt gehouden voor leidinggevenden. De nadruk ligt daarbij op het aanreiken van vaardigheden. Zo wordt vooral veel aandacht besteed aan het herkennen, erkennen en het oplossen van problematiek op het terrein van (seksuele) intimidatie, pesten, treiterijen en andere vormen van agressie en geweld.

Bij het ontwikkelen van de training wordt het advies van gerenommeerde instituten en instellingen ingehuurd. Vooral bij het opzetten van de training is het belangrijk dat men gebruik maakt van de ervaringen van andere grote en vergelijkbare organisaties en trainingsinstituten.

AFSLUITING

Vanaf het begin van de jaren negentig is er in de KLU ruimschoots aandacht besteed aan waarden en normen en integriteitsvraagstukken. De cursus 'Een kwestie van kijken' en de ontwikkeling van de KLU-gedragscode zijn hiervan voorbeelden. Gebleken is dat het opstellen van een gedragscode alléén niet voldoende is.

Gedragsverandering is, zoals bekend, niet te realiseren door het omzetten van een knop of het geven van een bevel. Gedragsverandering kost tijd, geld maar vooral geduld. Bovendien is het een illusie te denken dat de ontwikkeling en introductie van de gedragscode een 'deus ex machina' is die alle excessen voorkomt. Een gedragscode is daarentegen slechts een kapstok, een houvast en vooral een spiegel waarin je jezelf moet willen herkennen.

Naast de permanente aandacht die het onderwerp verdient, is het noodzakelijk dat vooral leidinggevenden een training ondergaan waarbij de nadruk ligt op het aanleren van vaardigheden om de onderlinge omgangsvormen en integriteit te verbeteren. Van groot belang daarbij is een integrale aanpak. Uiteindelijk is het de bedoeling dat de huidige gedragscode evolueert tot een gedragen code...

Het leven en werken in een organisatie waarin de gedragscode wordt gedragen door de medewerkers is plezieriger en daardoor effectiever!

Cavalerie-verkenningseenheden: traditie met toekomst?

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

INLEIDING

Over verkenningseenheden is in het verleden reeds veel geschreven, ook in de *Militaire Spectator*.[1] Uit gesprekken over dit onderwerp met vakgenoten die enige affiniteit hebben voor het operationele functiegebied kwam evenwel duidelijk naar voren dat verbetering van de beeldvorming geen overbodige luxe is: er blijken veel misverstanden te bestaan. Als ik nu bekijk welke plannen thans bestaan voor toekomstige verkenningseenheden, dan zijn er naar mijn mening voldoende redenen om dit onderwerp weer eens aan de orde te stellen.

Hoewel de krijgsmacht beschikt over een scala aan waarnemings-, verkennings- en doelopsporingsmiddelen (zoals verkenningspelotons van manoeuvrebataljons,

De Duitse generaal-majoor Reinhard Gehlen werd op 9 april 1945 uit zijn functie als *Chef der Generalstabsabteilung Fremde Heere Ost* ontheven. Op deze dag had zijn chef, generaal Krebs, een door Gehlen voorbereide analyse van het vijandelijk optreden gepresenteerd op het *Führerhauptquartier*. Hitler, die zijn generaals reeds veel eerder duidelijk had gemaakt dat hij zich niet wenste bezig te houden met *'niederdrückenden Zahlen und Tatsachen'* beoordeelde de analyse van Gehlen als *'völlig idiotisch und defaitistisch'*.

De latere grondlegger van de *Bundesnachrichtendienst* Gehlen vertelt in zijn boek *Der Dienst* (1971, p. 117), dat in zijn toenmalige analyse melding werd gemaakt van vrijkomende Sovjet-eenheden door de val van Königsberg en Wenen en dat de Sovjets enorm veel troepen concentreerden in het gebied tussen Küstrin en Frankfurt aan de Oder, hetgeen hem deed concluderen dat een grootscheepse aanval op Berlijn aanstaande was. Gehlen vervolgde met: *'Hitler wollte grundsätzlich nur das hören, was in seine Gedankengänge hineinpaßte und was er sich aus verschiedenen, zum Teil unkontrollierbaren Nachrichten und Unterlagen selbst zurechtgemacht hatte'*.

1 Zie o.a. het artikel van Bos, Benoist en Van der Laan in MS 166 (1997) (11) 501-510.

elektronische oorlogvoeringseenheden, commandotroepen, ondervragers van krijgsgevangenen, artilleriedoelopsporingsmiddelen, *Remotely Piloted Vehicles*, grondsensoren, vliegtuigen en helikopters), beperk ik mij tot een specifiek soort grondgebonden verkenningseenheden, namelijk die van de cavalerie.

Hoewel de tijden zijn veranderd en een extreem voorbeeld als dat van generaal Gehlen (zie kader) zich hedentendage 'natuurlijk niet meer zal voordoen', roept zo'n scenario bij mij wel herinneringen op aan vergelijkbare omstandigheden. Nog niet zo lang geleden was ik tijdens een oefening getuige van een inlichtingenofficier die door zijn commandant met 'enige nadruk' werd gevraagd zijn – volgens de evaluatoren uitstekende – inlichtingenvoorbereiding van de operatie opnieuw te doen, omdat deze commandant zich niet kon voorstellen dat 'de vijand dit zou doen!' Waarmee maar gezegd wil zijn dat het uitermate belangrijke gevecht om informatie en inlichtingen van oudsher twijfels heeft gezaaid omtrent de juistheid, de interpretatie en het gebruik ervan.

Von Clausewitz stelde het objectiever en fundamenteler als volgt:

> *Ein großer Teil der Nachrichten die man im Kriege bekommt, ist widersprechend, ein noch größerer ist falsch und bei weitem der größte einer ziemliche Ungewißheit unterworfen*

en hij vervolgde:

> *Was man hier vom Offizier fordern muß, ist ein gewisses Unterscheiden, was nur Sach- und Menschenkenntnis und Urteil geben können. Das Gesetz des Warscheinlichen muß ihn leiten.*[2]

De Hoofdlijnennotitie

Inmiddels is de *Hoofdlijnennotitie* al weer enige tijd bekend en wordt zo langzamerhand duidelijk wat de daarin voorgestelde maatregelen betekenen. Voor de Koninklijke Landmacht bevat de Hoofdlijnennotitie een groot aantal positieve elementen. Er zijn evenwel ook negatieve elementen opgenomen. In het kader van dit artikel noem ik er één: het voornemen het divisieverkenningsbataljon mobilisabel te stellen. De minister heeft echter nadrukkelijk de mogelijkheid opengelaten dat daarin wijzigingen kunnen worden aangebracht. Daartoe zal een brede discussie over de Strategische Toekomst van de krijgsmacht worden gehouden.

Deze discussie zal in juni 1999 moeten zijn afgerond. Uiteindelijk in november 1999 zal het parlement zich moeten uitspreken over de Defensienota 2000. Dit artikel beschouw ik dan ook als mijn bijdrage aan die discussie, zij het dat ik het slechts over één aspect heb.

2 Vom Kriege, Boek 1, Hoofdstuk 6, p. 258.

Afb. 1 Leopard 2 A4's op patrouille, ergens in voormalig Joegoslavië

Opzet

Ik beoog met dit artikel de volgende vragen te beantwoorden. Ten eerste: wat *moeten* en *kunnen* verkenningseenheden betekenen voor de Koninklijke Landmacht? Ten tweede: met welk soort middelen moeten deze eenheden worden uitgerust? Ten derde: op welke tactische niveaus moeten zij aanwezig zijn? En ten slotte: hoe past dit in de Hoofdlijnennotitie?

Hiertoe wil ik de rol van cavalerie-verkenningseenheden in het huidige en het toekomstige operationeel raamwerk aan de orde stellen. Daarna zal ik dieper ingaan op de taken van verkenningseenheden alsmede op de niveaus waarop en de middelen waarmee deze taken moeten worden uitgevoerd. Ik sluit af met een globale beschouwing van verkenningseenheden tegen de achtergrond van de Hoofdlijnennotitie (HLN). Daar waar naar mijn mening knelpunten kunnen worden geconstateerd, zal ik voorstellen hoe deze knelpunten geheel of gedeeltelijk kunnen worden weggenomen.

LANDMACHT DOCTRINE PUBLICATIES

Uitputtings- versus manoeuvre-oorlogvoering

De 'oude doctrine' zoals verwoord in de *Gevechtshandleiding* stond vrijwel geheel in het teken van de zogenaamde uitputtingsoorlogvoering: de vijand werd louter gezien als een verzameling doelen die uitgeschakeld moesten worden door het effect van overweldigende vuurkracht. Dit was logisch onder

de toenmalige omstandigheden van een strategie van de voorwaartse verdediging tegen een numeriek overmachtige vijand, die mede daardoor vaak het initiatief zou hebben gehad.

Het moderne gevecht kenmerkt zich daarentegen hoofdzakelijk door manoeuvreoorlogvoering. Als exponent hiervan kan de Golfoorlog van 1991 gelden. Manoeuvre is het door beweging ontplooien van de troepenmacht in een voordelige positie vanwaaruit militair geweld tot gelding kan worden gebracht of vanwaaruit met geweld kan worden gedreigd. Hierbij verslaat men de vijand door hem structureel te ontregelen om hem daardoor zijn bereidheid tot vechten te ontnemen. Het accent ligt daarbij op 'uitmanoeuvreren': voorkomen dat de vijand in staat is zijn militaire macht effectief te gebruiken, dan wel hem in een positie te brengen waarin die macht er niet meer toe doet. Bij manoeuvreoorlogvoering tracht men het conflict in relatief korte tijd te beslissen, zodat eigen verliezen beperkt blijven en strategische bronnen en reserves niet hoeven te worden aangesproken. Dit is dan weer een noodzakelijke voorwaarde om voldoende politiek en maatschappelijk draagvlak te verkrijgen en te behouden, zeker als het dagelijkse leven in het thuisland gewoon doorgaat.

Door de hiervoor genoemde ontwikkeling is het belang van informatie over de vijand sterk toegenomen. Daarmee is ook het belang vergroot van eenheden die dergelijke informatie verzamelen, analyseren, evalueren en anderszins verwerken tot inlichtingen, te weten onder meer verkenningseenheden.

Afb. 2 'lichte bewapening?...' (Foto: ILMO-mediacentrum)

Afb. 3 '...of zwaarder?' (Foto: ILMO-mediacentrum)

Kerntaken

Bij het voeren van gevechtsoperaties onderkennen we drie kerntaken: 'vinden', 'binden' en 'slaan'. Het vinden van de vijand vormt de basis voor het binden en slaan. Vooral op het niveau van brigade en hoger vergt de kerntaak 'vinden' gespecialiseerde eenheden en middelen. Hier ontbreekt immers vaak het directe zicht op het gevechtsveld.

Het doel van deze kerntaak is dan ook het verzamelen van zo veel mogelijk informatie over de vijand. Naast andere middelen spelen grondgebonden verkenningseenheden daarbij een essentiële rol.[3] Daartoe moeten ze wel op het juiste niveau en op de juiste wijze kunnen worden ingezet; moeten ze kunnen beschikken over de geëigende middelen en dienen ze adequaat te zijn opgeleid en getraind.

Operationeel raamwerk

Om zijn operatie te kunnen visualiseren, de synchronisatie van zijn activiteiten te verbeteren en zijn middelen in tijd en ruimte op het verwachte vijandelijk optreden te kunnen afstemmen, kan de commandant als hulpmiddel het operationeel raamwerk gebruiken. In het operationeel raamwerk onderscheiden we diepe operaties, nabij-operaties en achtergebiedsoperaties. Diepe operaties scheppen voorwaarden voor de eigen nabij-operatie door de vijand zo

3 Zie hiervoor o.a. het artikel van Bos c.s. in MS 166 (1997) (11) 501-510.

Afb. 4 Ook uitgestegen verkenningen blijven belangrijk!
(Foto: ILMO-mediacentrum)

snel mogelijk diens vrijheid van handelen te ontnemen. In dit kader gaat het vooral om de kerntaken 'vinden', 'binden' en zo mogelijk 'slaan'.

Het doel van nabij-operaties is het direct aangrijpen van de vijand met het oogmerk diens gevechtskracht te vernietigen of te neutraliseren. 'Binden' en 'slaan' zijn hier vaak de belangrijkste kerntaken, ervan uitgaande dat de vijand reeds in de diepe operatie gevonden is. Achtergebiedsoperaties verzekeren de eigen vrijheid van handelen.

De factoren tijd en ruimte in het operationele raamwerk verschillen per niveau. De verschillen komen onder meer tot uitdrukking in de inzet van verkenningseenheden. Op brigadeniveau zal het verkenningseskadron brigadebreed kunnen worden ingezet tot een diepte van ongeveer 25 à 30 kilometer voor de vooreenheden. Op divisieniveau zal het verkenningsbataljon veelal optreden tot een diepte van ongeveer 50 à 60 kilometer. Deze diepte is nodig om de commandanten voldoende reactietijd te bieden om te kunnen reageren op de informatie die de verkenningseenheden aanleveren (*'recce pull'*).

De lezer moet zich hierbij wel realiseren dat het optreden onder deze ferme tijd/ruimte-dimensies meestal betekent dat de verkenningseenheden op brigadeniveau deels en op divisieniveau compleet uit het vuursteunbereik van de

Afb. 5 Vuursteun dient ook voor verkenningseenheden verzekerd te zijn (Foto: ILMO-mediacentrum)

artillerie lopen en wat dit betreft dus op zichzelf (of eventueel op luchtsteun[4]) zijn aangewezen.

Verkennen is dus niet alleen moeilijk maar ook zeer risicovol! Het vergt dus van het personeel in het algemeen en van commandanten van verkenningseenheden in het bijzonder een specifieke deskundigheid en ervaring, alsmede een bepaalde mentale instelling en een gedecentraliseerde vorm van leiderschap, die slechts na jaren van opleiding, training en oefening zijn te bereiken.

HET OPERATIONEEL REFERENTIEKADER KL

Het Operationeel Referentiekader KL (ORAKL) is een schets van relevante *toekomstige* operationele ontwikkelingen met een horizon van rond 2020 en gaat dus verder dan de huidige Landmacht Doctrine Publicaties. Hierna ga ik in op enige aspecten van het ORAKL.

Het toekomstige gevechtsveld

Zijn de omstandigheden bij huidige inzet al complex en dynamisch, in de toekomst zal het conflict door voortschrijdende technologie en verbreding

4 Het is evenwel de vraag of de tijd/ruimte-factoren vormen van luchtsteun toelaten.

van het spectrum van inzetopties nog dynamischer worden. Hierbij zullen de scheidslijnen tussen conflictvormen vervagen en zal de complexiteit (onder meer door globalisering) toenemen.

In het ORAKL wordt een drietal grondvormen voor het conflict van de toekomst beschreven. Ten eerste het symmetrisch conflict, waarbij een moderne troepenmacht oorlog voert tegen een andere – moderne, goed uitgeruste, goed getrainde, gemechaniseerde – reguliere krijgsmacht. In de tweede plaats het asymmetrisch conflict, waarbij een moderne troepenmacht het moet opnemen tegen organisaties die niet noodzakelijkerwijs staten vertegenwoordigen, noch gestructureerd zijn zoals de meeste krijgsmachten, 'irregulier optredende strijdgroepen' genoemd. En ten derde de inzet als 'derde partij'; de inzet van een multinationale troepenmacht in een onpartijdige rol. Kenmerkend voor deze laatste vorm is dat de troepenmacht in beginsel optreedt met instemming van de partijen om haar taak – onpartijdig – te verrichten; het behoud van de instemming staat bij een dergelijke inzet dan ook centraal.

Het is overigens onwaarschijnlijk dat deze grondvormen van conflict zich in hun 'zuivere' vorm zullen presenteren. Het zal bijna altijd gaan om een combinatie van elementen. Middelen die voor alle hoofdtaken te gebruiken zijn, krijgen dan ook voorrang bij de kwantitatieve en kwalitatieve inrichting van de Koninklijke Landmacht, zoals ook staat beschreven in de Hoofdlijnennotitie voor de Defensienota 2000.

In vergelijking met het tijdperk van de Koude Oorlog karakteriseert het toekomstige conflict zich door de ontplooiing van minder (vooral technologisch complexe) wapensystemen. De reden hiervoor is simpel: landen kunnen zich niet langer grote aantallen veroorloven. De letaliteit van de wapensystemen zal echter toenemen, en daarmee de gevechtskracht. Door moderne sensoren zullen krijgsmachten tegelijkertijd meer kunnen zien van het gevechtsveld. Hierdoor neemt de noodzaak voor spreiding van eenheden als vorm van bescherming toe.

Ook de beweeglijkheid van eenheden neemt toe. Het tempo (snelheid van denken en handelen ten opzichte van de tegenpartij) in het gevecht zal groter zijn dan nu het geval is. Decentralisatie en opdrachtgerichte commandovoering zijn hierbij de sleutelbegrippen. Diepe operaties zullen aan belang winnen.

Door deze ontwikkelingen zal de verkenningsinspanning op alle niveaus en bij alle partijen toenemen, teneinde de vijand te vinden, manoeuvre mogelijk te maken en ongewenste slijtageslagen te vermijden. Hierdoor zal ook het belang van tegenverkenningsmaatregelen toenemen (*counter-reconnaissance*). Na het beëindigen van de vijandelijkheden zullen zogeheten post-conflict operaties moeten worden uitgevoerd. Daarbij ligt de nadruk op het handhaven van een precair evenwicht tussen enerzijds de-escalatie, bevorderen van stabiliteit en voorkomen van agressie, en anderzijds de mogelijkheid gewelddadig-

Niveau	Ruimte	Nabij-operaties	Diepe Operaties	Achtergebied-operaties	Planningshorizon
Algemeen					50 km per 24 uur
Brigade	diepte	10-15 km eigen zijde VLET tot 5 km vij zijde VLET	50-75 km	20-40 km vanaf achtergrens voorbats	12-18 uren
	breedte	20-40 km	20-40 km	20-40 km	
Divisie	diepte	50-75 km aan weerszijde VLET	100-150 km	50-100 km vanaf achtergrens voorbrigs	24-36 uren
	breedte	40-100 km	40-100 km	40-100 km	
Legerkorps	diepte	100-150 km aan weerszijde VLET	200-300 km	minstens 100 km	48-72 uren
	breedte	100-300 km	100-300 km	100-300 km	
EAC	diepte	tot 300 km	boven 300 km	minstens 300 km	ongeveer 96 uren
	breedte	200-300km	200-300 km	200-300 km	

VLET: voorste lijn eigen troepen
EAC: *echelons above corps*

Afb. 6 Tijd- en ruimtefactoren in het toekomstig operationeel raamwerk

heden met gepast geweld te beantwoorden. Hierdoor zal behoefte bestaan aan inlichtingen, doelopsporingssystemen en (niet-)letale wapensystemen.

In de post-conflict fase zullen vredesondersteunende operaties, humanitaire hulpverlening, demobilisatie-operatie, herstel van nutsvoorzieningen en opbouw van het civiele bestuur in samenwerking met een groot aantal niet-militaire organisaties moeten worden ondersteund. Hierdoor zijn minder militaire eenheden nodig dan ten tijde van de vijandelijkheden. Om deze situatie met succes te stabiliseren, zal veelal een langdurige militaire presentie nodig zijn. Deze militaire presentie zal bijna altijd worden uitgevoerd als een vorm van gebiedsbewaking of -beveiliging. Hiervoor zijn met name cavalerie-verkenningseenheden geschikt, eventueel versterkt met (pantser-)infanterie, tanks en gevechtshelikopters voor de noodzakelijke escalatiedominantie.

Toekomstig operationeel raamwerk

We are going so fast... my only worries are my relations, not my enemies!
(Patton, 1944)

Het toekomstig operationeel raamwerk is qua functie vergelijkbaar met het huidige, zoals hiervoor beschreven. Waar echter nu de diepe operatie voorna-

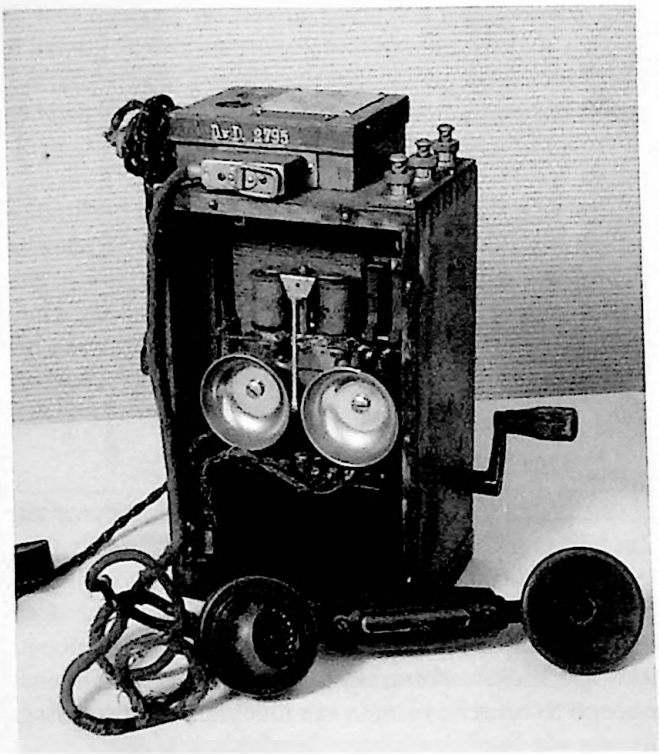
melijk wordt gezien als voorwaardenscheppend ('vinden' en 'binden') voor de beslissing in de nabij-operatie, zal in de toekomst meer de nadruk komen te liggen op het zoeken van de beslissing in de diepe operaties ('slaan'). Immers, op deze wijze zullen verliezen aan eigen zijde sterk kunnen worden beperkt en kan een conflict in een vroegtijdig stadium worden beslecht.

Ook de tijd- en ruimtefactoren zullen verschillen ten opzichte van het huidige operationeel raamwerk: grosso modo is een verdubbeling van de afstanden of een halvering van de tijden aannemelijk. Door de snelheid van het gevecht zullen tevens de planningshorizonten van de respectieve niveaus 'in elkaar schuiven'. Een en ander is samengevat in afbeelding 6. De nabij-operatie van het hogere niveau vormt hierbij het kader voor de diepe operatie van het onderliggende niveau.

Inlichtingen en informatie

Het toenemend belang van militaire informatie en inlichtingen geldt voor alle vormen van conflict. Om het vereiste operationele tempo te garanderen is automatische integratie van informatie uit verschillende bronnen noodzakelijk. Het menselijk element blijft evenwel centraal staan bij de interpretatie, analyse en evaluatie. De dimensies van het operationeel raamwerk moeten op elk niveau kunnen worden afgedekt. Specifieke verkenningscapaciteit, met een combinatie van *human intelligence* en technische vormen van inlichtingenverzameling, dient daarom op alle niveaus van bataljon en hoger beschikbaar te zijn.

Afb. 7 Ook mobiliteit blijft belangrijk (Foto: ILMO-mediacentrum)



Afb. 8 Goede verbindingen zijn van oudsher al belangrijk geweest, vooral voor de verkenningen (Foto: ILMO-mediacentrum)

Bij inzet in het kader van het asymmetrisch conflict en derde partij ligt de nadruk op het bestrijken van grote gebieden. Ook dit vergt mobiele eenheden die zijn uitgerust met moderne sensoren en getraind in het verzamelen van *human intelligence*.

Het belang van cavalerie-verkenningseenheden in deze dimensies behoeft nauwelijks nog toelichting. Hun licht gemotoriseerde uitrusting, gevarieerde waarnemingscapaciteit, goede verbindingen en mentale instelling maken deze eenheden bij uitstek geschikt voor optreden in alle conflictvormen en in een grote verscheidenheid aan scenario's.

TAKEN

Van oudsher worden verkenningseenheden belast met de navolgende hoofdtaken: bewaken, beveiligen en verkennen alsmede een veelvoud van bijzondere opdrachten, waaronder het optreden als *'economy-force'*.[5] In nagenoeg alle moderne legers worden verkenningseenheden nog steeds met dit soort opdrachten belast. Ik wil mij in het kader van dit artikel beperken tot de hoofdtaken van verkenningseenheden.

5 Dat wil zeggen: het tijdelijk overnemen van een taak van een grotere eenheid.

Bewaken
In het militair woordenboek staat bewaken als volgt gedefinieerd:

> *Het systematisch en onafgebroken toezicht houden op en waarnemen van een gebied, object, personeel of materieel teneinde gegevens te verkrijgen, te waarschuwen of te alarmeren.*

De belangrijkste elementen in deze definitie zijn waarnemen, gegevens verkrijgen en waarschuwen. Het gaat er in wezen om dat zekerheid wordt verschaft dat in het te bewaken gebied of object geen inbreuken van buitenaf onopgemerkt plaatsvinden. Als een verstoring optreedt, moet deze worden opgemerkt (systematisch toezicht); de aard van de verstoring moet worden vastgesteld (gegevens verkrijgen); en de verstoring moet worden gemeld (waarschuwen of alarmeren). Van de bewakingseenheid wordt niet verwacht dat deze de verstoring teniet doet, tenzij dat met de beschikbare middelen mogelijk is en zonder dat daarmee de uitvoering van de opdracht (onafgebroken toezicht) in gevaar wordt gebracht.

Een bewakingsopdracht aan een verkenningseenheid heeft veelal betrekking op een gebied buiten het vijandelijk zwaartepunt. De uitvoering vindt plaats door middel van patrouillegang en het inrichten en betrekken van waarnemingsposten in dat gebied. De activiteiten zijn dus voornamelijk intern gericht op het te bewaken voorwerp en hebben vooral een waarschuwende functie.

In geval van een vijandelijk optreden wordt over het algemeen van de bewakende verkenningseenheid ook verwacht dat daartegen actie wordt ondernomen, mits die vijand van een beperkte sterkte is.

Beveiligen
Volgens het militair woordenboek is beveiligen:

> *Maatregelen, ingesteld en onderhouden op alle bevelsniveaus ter bescherming van een eenheid, gebied of object met het doel:*
> *a. de eenheid, het object of gebied te vrijwaren voor (verrassend) vijandelijk optreden of de effecten daarvan, spionage, sabotage, subversieve activiteiten en terrorisme;*
>
> *b. de commandant (met name in de gevechtszone en het etappegebied) tijd en ruimte te verschaffen voor het voorbereiden en uitvoeren van zijn (geplande) tegenmaatregelen.*

De kernelementen uit deze definitie zijn 'vrijwaren van' en 'verschaffen van tijd en ruimte'. Deze taak vereist dus een meer actief optreden. Het 'vrijwaren van' houdt in dat een vijandelijke dreiging moet worden onderkend, voordat deze tot gelding kan worden gebracht tegen de te beveiligen eenheid of het te

beveiligen object. Daarnaast moet 'tijd en ruimte' worden verschaft. Die beide elementen betekenen in de praktijk bijna altijd dat het gevecht moet worden aangegaan.

Een verkenningseenheid die wordt belast met een beveiligingsopdracht zal zich ontplooien op enige afstand van de te beveiligen eenheid (object/gebied) en op de vermoedelijke vijandelijke nadering. In front wordt een waarnemingsscherm uitgebracht. De gevechtskracht wordt zodanig opgesteld dat de vijandelijke naderingsmogelijkheid met vuur kan worden bestreken. In de diepte worden vervolgopstellingen gepland vanwaaruit een eventueel oprukkende vijand verder kan worden vertraagd. De uitvoering richt zich – evenals bij de bewaking – op de te beveiligen eenheid, maar in dit geval zijn de activiteiten naar buiten, naar de vijand, gericht.

Ook de vijand hecht groot belang aan het verkrijgen van gevechtsinlichtingen en zal zijn verkenningseenheden in het kader van zijn eigen diepe operatie dus vroegtijdig naar voren sturen. Hiertegen dient door eigen troepen op gepaste wijze te worden opgetreden.

Een bijzondere vorm van beveiliging in front vormt dan ook de zogenaamde *counter-reconnaissance*. Tegenverkenningsmaatregelen (passieve en actieve) kunnen bestaan uit het uitbrengen van een beveiligende strijdmacht, camouflage en misleiding of het bestrijden van vijandelijke verkenningselementen ('binden' of 'slaan'). Deze laatste vorm van tegenverkenningsmaatregelen – in engere zin – noem ik hier counter-reconnaissance. Hoe belangrijk deze taak is, blijkt afdoende uit de krijgsgeschiedenis. Dit axioma wordt bijna dagelijks bevestigd tijdens zogenaamde geïnstrumenteerde oefeningen. In het *National Training Center* in Fort Irwin, waar Amerikaanse eenheden worden geëvalueerd, heeft men veel ervaring opgedaan met counter-reconnaissance. Het Ft. Irwin Mobile Training Team zegt hierover het volgende:

> *90% of the units that win the counterrecon fight win the subsequent battle!*[6]

Counter-reconnaissance is dan ook een zeer belangrijke beveiligende taak van eenheden. Verkenningseenheden zijn hiertoe eveneens zeer geschikt. Zoals je 'boeven vangt met boeven', bestrijd je verkenningseenheden het best met verkenningseenheden!

Verkennen

De definitie van verkennen luidt in het militair woordenboek:

6 Boltuc, D. en S. Efflandt. Counter-reconnaissance. Taking the fight to the enemy. Armor, november 1996, p. 31-35.

het observeren of op andere wijze detecteren met het doel gegevens te verkrijgen over de activiteiten en de middelen van de vijand of potentiële vijand, dan wel gegevens verkrijgen over de meteorologische, hydrografische of geografische bijzonderheden van een bepaald gebied door visueel observeren of door middel van andere detectiemethoden.

De sleutelbegrippen in deze definitie zijn 'gegevens verkrijgen', 'observeren' en 'op andere wijze detecteren'. Het verkrijgen van gegevens vereist een actieve benadering. Het te verkennen voorwerp moet worden opgezocht en geobserveerd. Zo nodig worden andere detectiemethoden gebruikt om de gewenste gegevens te verkrijgen.

Verkenningsopdrachten hebben veelal betrekking op een bepaald gebied, de geografische kenmerken daarvan – voor zover deze afwijken van de topografische kaarten – en de zich in dat gebied bevindende vijand. De opdracht zal veelal worden uitgevoerd door de verkenningselementen in front te ontplooien. Deze zullen in beginsel voorwaarts gaan met inachtneming van het beginsel 'zien zonder gezien te worden'. Dit is weliswaar het streven, maar dat lukt niet altijd.

In het geval dat de verkenningseenheid wordt opgemerkt, is bescherming nodig, alsmede het vermogen zich los te maken van de vijand. Hiervoor is vuurkracht vereist. Bovendien zal in het geval op slinkse wijze onvoldoende gegevens kunnen worden verkregen een andere methode worden gebruikt, te weten: 'gevechtsaanraking'. Als de vijand wordt 'ontdekt' zal deze onder waarneming worden gehouden; bestrijding is niet het primaire doel, tenzij de vijandelijke weerstand licht is en de voortgang van de verkenning hindert. Voorop staat dat het opgedragen object, gebied of route volledig dient te worden verkend en daarop zullen alle activiteiten zich moeten richten.

Relaties tussen de hoofdtaken

Tussen de hiervoor beschreven hoofdtaken bestaan onverbrekelijke relaties. Daar waar de opdracht voor de eenheid als geheel uit één van deze taken bestaat, zullen bij de uitvoering op de daaronder gelegen niveaus elementen uit alle hoofdtaken een rol spelen. Bijvoorbeeld het in het kader van een bewakingsopdracht uitvoeren van een patrouille, is in wezen verkennen. Een bataljon dat de flank van een opmarcherende of aanvallende grotere eenheid moet beveiligen, zal één eskadron een verkenningsopdracht geven en de andere twee een beveiligingsopdracht. Maar binnen de beveiligende eskadrons zal in dat kader zowel worden verkend uit de flank richting vijand, als worden bewaakt vanuit waarnemingsposten en beveiligd vanuit opstellingen.

Het uitvoeren van een verkenningsopdracht is er in wezen op gericht de grotere eenheid te vrijwaren voor verrassend vijandelijk optreden en de commandant van die eenheid tijd en ruimte te verschaffen voor te treffen maatregelen, met andere woorden: beveiligen! Kortom, bij de uitvoering van één hoofdtaak

komen de andere onverbiddelijk ook aan de orde: zij kunnen niet los van elkaar worden gezien. Verkennen en beveiligen gaan hand in hand! Dit komt bijvoorbeeld sterk tot uiting bij het uitvoeren van de counter-reconnaissance, dat het best kan worden omschreven als een combinatie van een agressieve vorm van gebiedsverkenning en gebiedsbeveiliging.

Het vorenstaande is niet alleen van toepassing op gevechtsoperaties maar geldt ook voor vredesoperaties. Voor het uitvoeren van vredesoperaties beschikken verkenningseenheden over nog meer waardevolle kenmerken. Bij vredesoperaties kunnen verkenningseenheden zeer snel in het operatiegebied worden ontplooid. Zij beschikken immers binnenkort over lichtgepantserde en zeer moderne voertuigen met een hoge tactische mobiliteit. Na ontplooiing zijn zij in staat snel met verkenningen te beginnen en ze voorzien daardoor in de noodzakelijke beveiliging voor de ontplooiing van de hoofdmacht. Is de hoofdmacht eenmaal ontplooid, dan kunnen verkenningseenheden ook worden ingezet voor andere opdrachten, zoals gebieds- of objectbewaking (denk bijvoorbeeld aan vluchtelingenkampen), aanvullende verkenningen, escortering van konvooien en patrouillegang (zowel bereden, uitgestegen als te voet). Door organisatie en uitrusting alsmede opleiding en training zijn zij zeer geschikt grote gebieden te bestrijken. Internationale ervaringen met vredesoperaties, zoals in Somalië, de Westelijke Sahara en Bosnië wijzen uit dat dit soort eenheden zeer waardevol is.

Relevantie van de hoofdtaken

Alvorens ik nader inga op de bij verkenningseenheden benodigde middelen en de indeling daarvan, dient eerst te worden vastgesteld in hoeverre de hiervoor beschreven hoofdtaken nog relevant zijn. Hierover kan ik gelukkig kort zijn. In de Defensienota (1991) en de Prioriteitennota (1993) alsmede in de Hoofdlijnennotitie voor de Defensienota van 2000 wordt herhaaldelijk gewag gemaakt van de noodzaak tot mobiliteit en flexibiliteit, het optreden in grote ruimten, de behoefte aan lichte middelen voor taken in het kader van crisisbeheersing, enzovoort. Juist in de scenario's die ten grondslag hebben gelegen aan deze nota's zullen taken als verkennen, beveiligen en bewaken veelvuldig voorkomen. Gelet op het nog steeds groeiende belang van crisisbeheersing en de groeiende behoefte voor optreden *out of area*, zal de relevantie van deze taken in de toekomst alleen maar toenemen.

MIDDELEN

Ten aanzien van de middelen die verkenningseenheden nodig hebben voor de uit te voeren taken, wil ik twee aspecten nader belichten:

a. wat voor soort middelen heb ik in welke aantallen nodig om de gestelde taken te kunnen uitvoeren;
b. op welke organisatorische niveaus heb ik verkenningseenheden nodig.

Bij de beschouwing hierover hanteer ik de eerder beschreven hoofdtaken als uitgangspunt. Daarnaast ga ik ervan uit dat verkenningseenheden optreden in relatief grote vakken en hun taken ook moeten kunnen uitvoeren bij verminderd zicht. Bij het vaststellen van de benodigde soort middelen ga ik – zoals in vele officiële studies inmiddels gebruikelijk is – uit van het optreden in het kader van een symmetrisch conflict. Immers, een moderne, technisch geavanceerde KL die getraind is voor het reguliere conflict heeft de substantiële capaciteit om te kunnen optreden in een asymmetrisch conflict of als derde partij. Omkering van deze stelling leidt niet tot het beoogde effect. Inmiddels is dit beleid binnen de NAVO aanvaard.

Soorten middelen

Voor het aspect verkennen moeten allereerst bereden verkenningen kunnen beschikken over een specifiek verkenningsvoertuig; licht gepantserd, snel, wendbaar, geruisloos, laag (elektromagnetisch en fysiek) silhouet, adequaat bewapend en voorzien van uitstekende optiek, sensoren, vérdragende verbindingsmiddelen alsmede plaatsbepalings- en nachtzichtapparatuur.

Voor uitgestegen verkenningstaken dient specifieke capaciteit voorhanden te zijn. Dit betreft vooral acties op het laagste niveau, bijvoorbeeld het verkennen van een object (brug) of een oord (met daarin een vijandelijke commandopost). De kleine bemanning van verkenningsvoertuigen (drie personen) is daarvoor onvoldoende. Er moet derhalve ook kunnen worden beschikt over tirailleurcapaciteit met voertuig; tirailleurs in een *'battlefield taxi'*.

Vanwege de beperkte bescherming die verkenningsvoertuigen bieden, maar vooral ook vanwege de risico's die verkenners lopen als zij voorwaarts gaan in onbekend en mogelijk vijandelijk gebied, is het essentieel dat verkenners bij kritieke fasen in hun optreden kunnen worden gedekt (beveiligd)! In zo'n geval is de inzet nodig van wapensystemen voor pantserbestrijding op middelbare en lange dracht. Immers, als een verkenner op middelbare of grote afstand onder vuur wordt genomen door de vijand kan hij zelf weinig terugdoen. De karakteristiek van het verkenningsvoertuig laat immers geen zware bewapening toe.

Daarnaast moeten verkenningseenheden in staat zijn te voorkomen dat ze gebonden raken als ze onverhoopt door de vijand zijn ontdekt; hierdoor kan de uitvoering van de opdracht immers in gevaar komen. Ook vanuit deze oogpunten bezien moeten ze dus kunnen beschikken over wapensystemen voor de pantserbestrijding op middelbare en lange dracht. Dit kunnen voertuigen zijn met een kanonsysteem of met een anti-tankraketsysteem.

Voorts dient de vuursteun te zijn verzekerd – hetzij door rechtstreekse steun van de artillerie, hetzij door (ten minste bij het divisieverkenningsbataljon organiek ingedeelde) mortieren.[7] Ten slotte geeft de definitie van verkennen aan dat in voorkomend geval ook andere detectiemethoden kunnen worden gebruikt, zoals gevechtsaanraking. Wil een verkenningseenheid met vuur verkennen, dan dient dit vuur te overtuigen! Dit betekent dat dit vuur een behoorlijke uitwerking moet hebben en over grote afstand snel en gericht moet kunnen worden afgegeven.

Bij het bewaken kan voor patrouillegang (in wezen verkennen) gebruik worden gemaakt van dezelfde capaciteit als benodigd is voor verkenningstaken. Ook waarnemingsposten kunnen met dezelfde middelen worden ingericht. Lichte middelen zijn dus in wezen voldoende. Indien wordt geëist dat in voorkomend geval ook wordt opgetreden tegen vijandelijke inbreuken (bijvoorbeeld bij counter-recce of bij een luchtmobiele actie), dient ook te worden beschikt over zwaardere wapensystemen en vuursteun.

In feite is met het hiervoor beschreven pakket aan eisen ook weergegeven over welke middelen een verkenningseenheid moet beschikken voor het uitvoeren van beveiligingstaken. De zware wapensystemen hebben echter een ander 'gewicht'. Deze zijn niet zozeer bedoeld voor de interne beveiliging van de tot de eenheid behorende verkenners of voor verkennen met vuur, als wel om te kunnen 'vrijwaren' en 'tijd en ruimte te verschaffen'. Een op de flank van de te beveiligen eenheid opdoemende vijand moet zo mogelijk worden gestopt en zo nodig worden vertraagd. Voor een dergelijk optreden zijn pantserbestrijdingswapens en vuursteun onontbeerlijk!

Daarnaast is bij een beveiligend optreden enige capaciteit voor het aanbrengen van eenvoudige hindernissen (mijnen) noodzakelijk. Deze capaciteit kan bestaan uit rechtstreekse steun met genie-capaciteit, dan wel uit de indeling van enige eenvoudige middelen (mijnen, springmiddelen en pioniergereedschap) bij bijvoorbeeld de tirailleurs.

Het optreden in het kader van counter-reconnaissance vindt veelal plaats in relatief grote ruimten, waarin zelfstandig moet worden opgetreden met relatief weinig middelen. Dit betekent dat het vak ten minste moet kunnen worden bewaakt en dat gevechtskracht moet worden geconcentreerd tegen eventueel binnendringende vijandelijke verkenningseenheden. Dit vereist dus ook een gevarieerde samenstelling van de verkenningseenheid: ten minste pantserbestrijdingssystemen (kanon of raket) om het gevecht mee te kunnen aangaan; vuursteun (rechtstreekse steun of eigen mortieren) en enige capaciteit om hindernissen te leggen (rechtstreekse steun of eigen mijnen).

Daarnaast bestaat uiteraard behoefte aan verkenningsvoertuigen. De Ame-

7 Zie ook noot 4; ook hier ga ik er weer van uit dat slechts incidenteel over luchtsteun kan worden beschikt.

rikanen hebben proefondervindelijk vastgesteld dat de ideale samenstelling van zogenaamde *hunter-killer-teams* er als volgt uitziet: een verkenningspeloton (*hunter*) versterkt met een tank-'groep' (*killer*, twee tanks of vergelijkbare systemen).[8] Of dit ook kan gelden voor de Nederlandse situatie moet nog nader worden bezien.

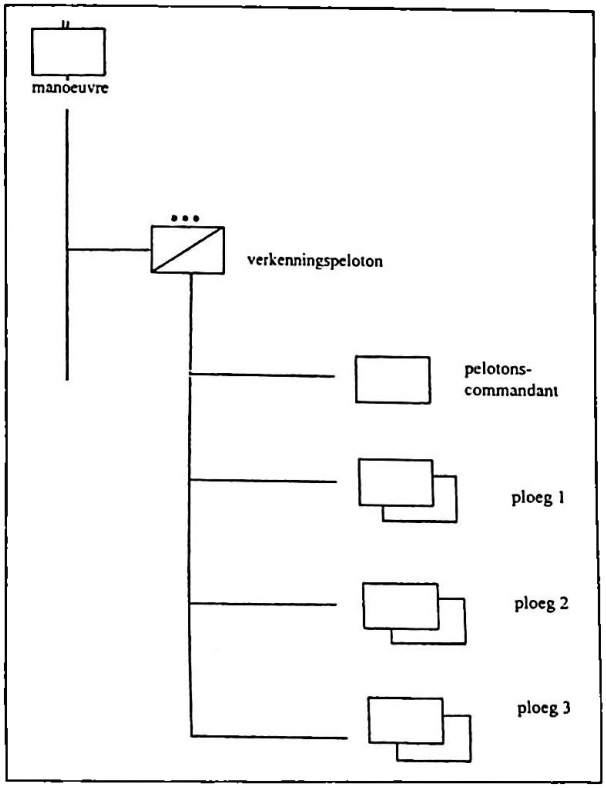
Wil een verkenningseenheid alle hoofdtaken kunnen blijven uitvoeren, dan moet deze beschikken over verkennings/bewakingscapaciteit, met inbegrip van sensoren, tirailleurs, wapensystemen voor de pantserbestrijding op middelbare en lange dracht, alsmede vuursteun en capaciteit voor het opwerpen en ruimen van hindernissen. Alle voertuigen dienen vanzelfsprekend te zijn voorzien van nachtzicht- en vérreikende verbindingsapparatuur.

Misverstand

Ik wil op deze plaats nog even ingaan op een wijd verbreid misverstand, namelijk dat verkenningseenheden organiek licht bewapend kunnen zijn en – indien noodzakelijk – tijdelijk zouden kunnen worden versterkt met zware wapens om hun opdracht uit te voeren. De middelen die verkenningseenheden nodig hebben om de opgedragen taken te kunnen uitvoeren, moeten organiek bij deze eenheden ingedeeld zijn. Een tankpeloton van een tankeskadron bijvoorbeeld, is niet opgeleid en geoefend voor verkenningstaken. Zo'n peloton is erop getraind te vechten in het gesloten verband van een eskadron/team. Pelotons – maar ook groepen – in een verkenningseenheid treden nagenoeg altijd zelfstandig op en slechts bij hoge uitzondering in gesloten eskadronsverband. De *'software of the mind'* (of zoals u wilt 'cultuur') is dus anders! Gedecentraliseerde uitvoering vindt in de regel plaats tot op het niveau van het enkele voertuig. De bewering dat tanks bij de verkenningen ook tanks zijn en dat dit voor het optreden dus niets uitmaakt, is dan ook van hetzelfde kaliber als dat er geen wezenlijk verschil bestaat tussen pantsergenie en pantserinfanterie, want dat betreft in beide gevallen toch ook een rupsvoertuig met tien personen erin.

Voor alle duidelijkheid moet nog het volgende worden opgemerkt: gezien de tijd-ruimtefactoren waaronder verkenningseenheden optreden, getuigt het mijns inziens van weinig realiteitszin en vakmanschap te geloven dat tijdelijke versterkingen *tijdens* een operatie mogelijk zouden zijn. Evenmin acht ik het waarschijnlijk dat tijdelijk *vooraf* onder bevel gestelde eenheden – dus onvoldoende ervaren in het verkennen – voldoende lang zouden overleven op het gevechtsveld om er tactisch en operationeel profijt van te hebben, laat staan dat die eenheden later weer ter beschikking zouden kunnen komen voor andere opdrachten. Slechts in noodgevallen dient dan ook tot tijdelijke versterking (met (anti-)tank of pantserinfanterie-eenheden) te worden overgegaan. Na het schrappen van drie tankbataljons uit de slagorde van de

8 Boltuc, 1996.



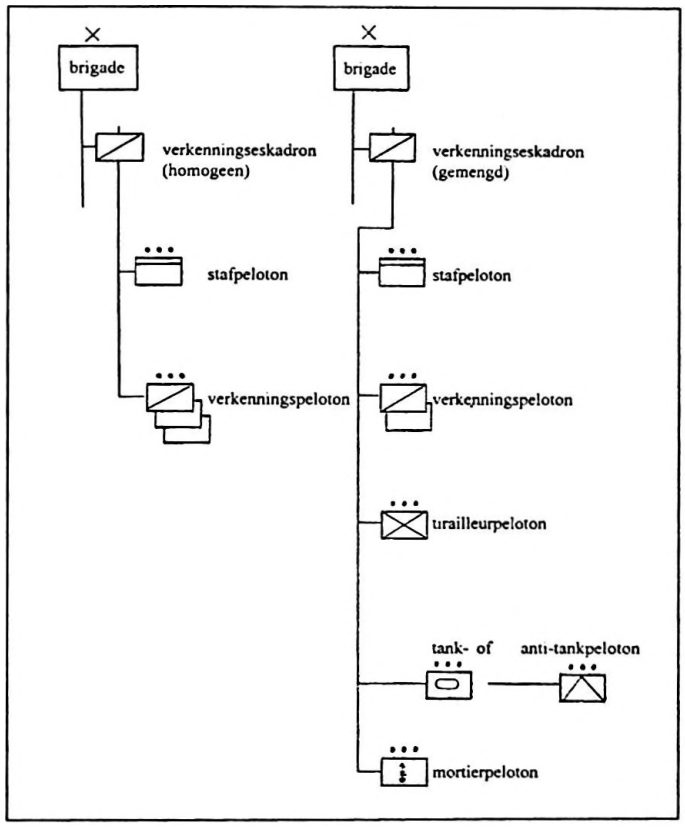
Afb. 9 Verkenningspeloton van een manoeuvrebataljon

Koninklijke Landmacht acht ik overigens zo'n versterking met tanks door gebrek aan middelen sowieso niet meer reëel.

Indeling van middelen

Over de indeling van verkenningscapaciteit op de verschillende organisatorische niveaus is in de afgelopen jaren reeds het nodige geschreven. Ik wil er op deze plaats mee volstaan te herhalen dat de indeling van middelen samenhangt met de aan het operationeel raamwerk gekoppelde diepte van het gebied van invloed, het gebied van inlichtingen-verantwoordelijkheid, de kritische tijd- en ruimtefactoren en de daarmee samenhangende planningstermijnen. Op basis van deze gegevens kan een toebedeling van verkenningseenheden worden vastgesteld.

Deze indeling komt erop neer dat manoeuvrebataljons een verkenningspeloton dienen te hebben; brigades een eskadron; divisies een bataljon en een legerkorps een regiment. Deze toebedeling wordt ook internationaal onderschreven. De ervaringen op geïnstrumenteerde oefenterreinen bevestigen de validiteit van deze indeling. Een eenheid, op welk niveau dan ook, is blind en kan niet adequaat manoeuvreren als niet wordt beschikt over actuele gevechtsinlichtingen.



Afb. 10 Verkennings-eskadron van een brigade (2 opties)

Over de hoeveelheid en samenstelling van de middelen per eenheid bestaan vele meningen – ook internationaal. Over het algemeen wordt evenwel bij manoeuvrebataljons volstaan met uitsluitend verkenningscapaciteit; dus geen zware wapens. Het argument hiervoor is dat het verkenningspeloton altijd optreedt in verband met het bataljon en geen zelfstandige gevechtstaken krijgt opgedragen (zie afbeelding 9).

Op brigadeniveau komt het voor dat uitsluitend verkenningscapaciteit wordt ingedeeld, maar ook dat een gemengd samengesteld eskadron in de slagorde van de brigade is opgenomen. Gelet op de verantwoordelijkheden overeenkomstig het operationeel raamwerk is een gemengd samengestelde eenheid noodzakelijk. Een uitsluitend uit verkenningscapaciteit bestaand eskadron is zo niet onaanvaardbaar dan toch ten minste ondoelmatig. Een eskadron met een dergelijke samenstelling kan namelijk niet onder alle omstandigheden effectief optreden in het gehele gebied van inlichtingenverantwoordelijkheid, ook al omdat de noodzakelijke vuursteun door de brigade-artillerie niet in dat hele gebied is gegarandeerd; de planningsdracht is daarvoor ontoereikend (zie afbeelding 10).

Het verkenningsbataljon van een divisie dient gemengd van samenstelling te zijn. Deze eenheid krijgt immers zelfstandig eigen opdrachten uit te voeren, in relatief grote gebieden. Dit kan alle hoofdtaken betreffen: verkennen in front van de (aanvallende) divisie, een link-up met de luchtmobiele brigade, het bewaken van het achterste deel van het divisievak, het beveiligen van de flank of in front van de divisie en ten slotte het – in voorkomend geval versterkt – optreden als *economy force* op een minder waarschijnlijke vijandelijke nadering.

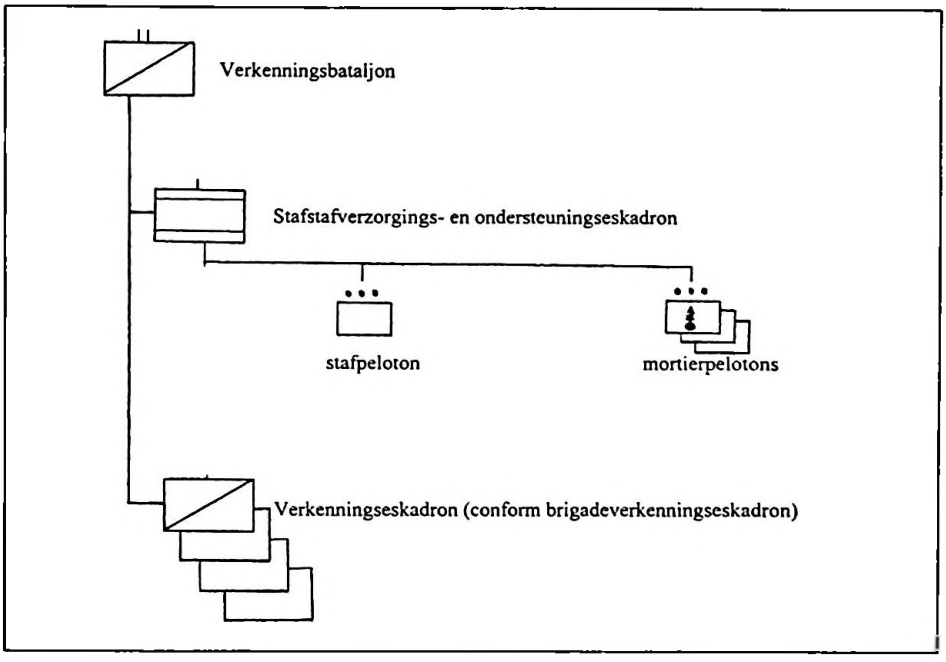
Zoals gezegd, treden verkenningseenheden op in grote, soms onoverzichtelijke gebieden en de omvang daarvan zal in de toekomst alleen maar toenemen. Gelet op de uitgestrektheid van de gebieden waarin moet worden opgetreden, en dat geldt dus ook voor de eskadrons van het bataljon, verdient het aanbeveling menging van middelen binnen de eskadrons te doen plaatsvinden. Dit betekent dat een verkenningseskadron moet kunnen beschikken over verkenningscapaciteit, tirailleurcapaciteit,[9] (anti-)tankcapaciteit en vuursteuncapaciteit (mortieren). Op basis van studies, praktijkervaring en ontwikkelde normen moet hierbij dan worden gedacht aan twee verkenningspelotons van zeven à acht voertuigen (drie of vier ploegen à twee voertuigen, in geval van acht voertuigen met inbegrip van de pelotonscommandant); één tirailleurpeloton à drie groepen met voertuig en één voertuig voor de pelotonscommandant, waarin tevens een mineurploeg met enige hindernismiddelen is opgenomen; één peloton tanks of een anti-tankpeloton à vier wapensystemen; één mortierpeloton met een nader te bepalen aantal stukken. In de eskadronsstaf kan dan nog een tweetal voertuigen worden opgenomen ten behoeve van sensoren. In verband met de *span of control* op eskadronsniveau kan worden overwogen de mortierpelotons in één ondersteuningseskadron te concentreren, afhankelijk van de effectiviteit van de middelen (zie afbeelding 11).

Voor wat betreft het regiment bestaat geen internationaal min of meer gelijkluidend concept. Niet alle legerkorpsen kennen een dergelijk organisatieelement. De benaming regiment geeft echter aan dat er geen sprake is van verbonden wapens. Wil een verkenningsregiment echter zelfstandig in een bepaald gebied kunnen optreden, dient toch minimaal over eigen vuursteun en genie te kunnen worden beschikt, naast natuurlijk een aantal verkenningseenheden. Gelet op de uiteenlopende internationale meningen hierover en de daaraan gerelateerde twijfels over voldoende draagvlak hiervoor zal ik deze optie niet verder in beschouwing nemen.

De Golfoorlog

Het leiden van eenheden in het gevecht of vergelijkbare omstandigheden is een zaak van ervaring. Daarom ook is het zo moeilijk in een professionele dis-

9 Onder andere om te kunnen optreden in voor voertuigen onbegaanbaar terrein.



Afb. 11 Verkenningsbataljon van de divisie

cussie anderen van de noodzaak of wenselijkheid van taken en de daarvan afgeleide optimale organisatie en inzet van eenheden te overtuigen. Een veel gebruikte methode is de *case-study*, waarbij het overigens vervolgens weer de vraag is of de situatie vergelijkbaar is. De Golfoorlog van 1991 is het meest actuele voorbeeld van een relevant grootschalig (symmetrisch) conflict. Het terrein is voor West-Europese begrippen extreem en daarom wellicht minder goed vergelijkbaar. Dit doet voor de inzet van verkenningseenheden niet veel af aan de bruikbaarheid van de case, hetgeen geïllustreerd wordt door het feit dat de Golfoorlog nog steeds gebruikt wordt ter adstructie van het onderwijs op militaire academies en hogere vormingen overal ter wereld. Het is daarbij overigens goed te bezien uit welke bron het gebruikte studiemateriaal komt; bronnen van direct betrokkenen zullen een meer gedetailleerde, wellicht juistere maar ook meer gekleurde versie van de analyse opleveren. De bron die ik hier gebruik is volgens mij van onverdachte aard: docenten en studenten van de hogere militaire vorming aan de *Führungsakademie der Bundeswehr* te Hamburg, waarvan sommige buitenlandse studenten overigens wel direct bij de vijandelijkheden betrokken zijn geweest. Over de inzet van verkenningseenheden trekken zij de volgende conclusies:

Der Erfolg der gepanzerten Aufklärungskräfte des Korps steht im Gegensatz zu der eher mittelmäßigen Leistung der leichten Aufklärungsverbände auf Divisions- und Bataillonsebene. Das Fehl an Panzern in den neuen

Panzeraufklärungsbataillonen der Division war spürbar. Einige Divisionen beseitigten diesen Mangel, indem sie diesen Bataillone in der Truppeneinteilung Panzer zuwiesen. Ebenso wird die im Laufe der Vorbereitung auf den Golf-Einsatz getroffene Entscheidung, die Bradleys in den Aufklärungszügen der Bataillone der Panzerdivisionen durch leichte Radfahrzeuge zu ersetzen, überprüft werden müssen. Das gleiche gilt für die Aufklärungskapazität auf Brigadeebene. Die Fähigkeit kampfkräftiger Aufklärung in die Tiefe muß auf jeder Ebene vorhanden sein. Das Fehlen dieser Fähigkeit in der Grundgliederung führte dazu, daß ad-hoc Verbände aufgestellt bzw. Kampftruppen mit dieser Aufgabe betraut wurden. Eine Aufgabe, für die diese weder hinlänglich ausgebildet noch ausgerüstet waren. In den Wüsten des Irak wurde die Frage, ob Aufklärungskräfte des Heeres Aufklärung ohne Kampf durchführen sollten und dieses auch können, mit einem klaren Nein beantwortet. Aufklärungskräfte, die Aufklärung durch Kampf erzwingen können, haben zumindest am Golf ihre Existenzberechtigung nachgewiesen.[10]

HOOFDLIJNENNOTITIE

Ik neem aan dat het belang van cavalerie-verkenningseenheden in het voorafgaande voldoende duidelijk is gemaakt. Tevens hoop ik bij de lezer een beeld te hebben gecreëerd van de moeilijke omstandigheden waaronder zij hun taken moeten verrichten. Deze eenheden kunnen dit op een professionele wijze doen als ze beschikken over adequate middelen (mobiliteit, bescherming, vuurkracht en C3I) en voldoende ervaring. Deze ervaring moet het resultaat zijn van een gedegen opleiding en training op het juiste niveau. Zowel op brigade- en divisieniveau dienen hiertoe parate cavalerie-verkenningseenheden aanwezig te zijn.

De KL is goed op weg om zich ondanks de voortdurende reorganisaties te optimaliseren voor de drie grondvormen van conflict. Ook op het specifieke gebied van cavalerie-verkenningseenheden hebben we de juiste richting gevonden: direct beschikbare, adequaat uitgeruste en goed getrainde bataljonsverkenningspelotons alsmede vergelijkbare – straks parate – brigadeverkenningseskadrons. Plannen om het divisieverkenningsbataljon te formeren zijn uitgewerkt. Helaas ontberen de verkenningseenheden van brigade en divisie vooralsnog gevechtskracht. Bij de vervanging van de YPR-voertuigen moet het mogelijk zijn hiervoor ruimte te scheppen.

10 Zehrer, H. (red.) Der Golfkonflikt. Dokumentation, Analyse und Bewertung aus militärischer Sicht. Bonn, 1992. p. 340.

Door het divisieverkenningsbataljon mobilisabel te stellen, zal de expertise over het operationele optreden van een verkenningsbataljon op termijn verloren gaan. Recente ervaringen wijzen uit dat operationele expertise snel wegebt als niet regelmatig wordt geoefend. Het aanhouden van een kernstaf zal dat proces hooguit kunnen vertragen, maar zal dat uiteindelijk niet kunnen stoppen.

Unieke kennis en kunde

De lezer moet zich hierbij voorts realiseren dat deze expertise uniek is: er is maar één (divisie-)verkenningsbataljon. Het gaat hierbij om de expertise op alle niveaus binnen het bataljon. Het betreft namelijk de factoren tijd en ruimte. Deze factoren zijn voor een verkenningsbataljon beduidend anders dan voor andere (verkennings-)eenheden. Omdat het verkenningsbataljon opereert op het niveau van de divisie is er sprake van een factor twee tot drie ten opzichte van de brigade-verkenningseskadrons. Dit betekent dat het bataljon andere opdrachten in een andere context uitvoert. Dit geldt zowel de diepe operatie als de achtergebiedsoperatie. Vanwege de andere factoren tijd en ruimte zullen bij het verkenningsbataljon de reguliere taken/opdrachten op andere wijze inhoud worden gegeven. Dit geldt van de bataljonsstaf tot en met de enkele verkenner.

Met andere woorden: drie brigade-eskadrons vormen geen verkenningsbataljon. Je kunt het één niet zonder meer inruilen voor het ander! Het verkenningsbataljon vertegenwoordigt unieke operationele kennis en kunde.

De voorgenomen maatregel lijkt voorts niet in overeenstemming met de toekomstschets zoals die in het orakl wordt aangegeven. Hierin wordt immers gesteld dat het belang van verkenningseenheden zal toenemen. Op het toekomstige gevechtsveld zullen de factoren tijd en ruimte groter zijn dan vandaag de dag, en er zal niet langer sprake zijn van lineaire ontplooiing. In zo'n omgeving zullen op alle niveaus verkenningseenheden noodzakelijk zijn. De rol van deze eenheden zal in de komende decennia dan ook aan belang winnen. Op langere termijn zal het gemis aan de unieke operationele kennis en kunde zich dan ook extra doen voelen.

In het ORAKL wordt tevens gesteld dat in het toekomstig gevecht de diepe operatie aan belang zal toenemen. Dit is geheel in overeenstemming met de NAVO-denkbeelden. Deze diepe operaties worden met manoeuvre-eenheden uitgevoerd. Op het niveau van het legerkorps is daarvoor onder meer 11 Luchtmobiele Brigade beschikbaar. Op het niveau van de divisie is het verkenningsbataljon de aangewezen eenheid om mede inhoud te geven aan de diepe operatie. Maar ook in het kader van de diepe operatie van het legerkorps zal het verkenningsbataljon een rol spelen. Na inzet van de luchtmobiele brigade zal immers een link-up tot stand moeten worden gebracht; het ligt voor de hand dat het divisieverkenningsbataljon daarbij een belangrijke rol speelt.

Vredesoperaties
Verkenningseenheden hebben niet alleen een belangrijke rol te vervullen bij gevechtsoperaties; ook voor vredesoperaties en nationale taken (bijvoorbeeld voor hulp bij rampen) zijn het zeer geschikte eenheden. Bij vredesoperaties gaat het immers vooral om waarnemen, bewaken en presentie. Bij nationale taken zou vooral van hun grote mobiliteit, goede sensoren en uitstekende verbindingsmiddelen gebruik gemaakt kunnen worden. Gemotoriseerde verkenningseenheden (in de toekomst uitgerust met het nieuwe verkenningsvoertuig Fennek) zijn bij uitstek geschikt om deze taken te vervullen. Het paraat handhaven van het divisieverkenningsbataljon vergroot de mogelijkheid met adequate middelen deel te nemen aan vredesoperaties, ook eventueel in samenhang met de inzet van (delen van) 11 Luchtmobiele Brigade.

Het divisieverkenningsbataljon verschaft als tiende manoeuvrebataljon de Koninklijke Landmacht extra flexibiliteit en dient dan ook paraat te blijven. Maar hoe is dat dan te regelen? Verreweg de beste oplossing zou zijn indien het belang wordt ingezien van het paraat houden van het divisieverkenningsbataljon *en* de brigadeverkenningseskadrons en daartoe de benodigde beleidsruimte wordt gecreëerd. De brigadeverkenningseskadrons mobilisabel stellen om zo het divisiebataljon paraat te kunnen houden, lost niets op en is dus ook geen optie.

Koppeling (operationeel en oefentechnisch) aan 11 Luchtmobiele Brigade biedt wellicht wel mogelijkheden. Bij operationele inzet ontberen de luchtmobiele eenheden thans nog (gemotoriseerde) tactische mobiliteit over de grond, alsmede vérdragende verbindings- en waarnemingsmogelijkheden. Bij operationele inzet (uitzending) zijn dat kwaliteiten die nagenoeg altijd worden vereist. Door het divisieverkenningsbataljon te koppelen aan 11 Luchtmobiele Brigade met haar drie luchtmobiele infanteriebataljons, ontstaat een prima mogelijkheid voor een adequate 'lichte optie'. De gemechaniseerde brigades houden met hun parate verkenningseskadron en pantserinfanterie- en tankbataljons de mogelijkheid gelijktijdig een 'zware optie' uit te voeren.

Maar ook andere modellen zijn voorstelbaar. Zo'n ander model zou kunnen zijn het organisatorisch onderbrengen van de Militaire Inlichtingen-peloton, de *Remotely Piloted Vehicle* compagnie en de Elektronische Oorlogvoeringcompagnie bij het divisieverkenningsbataljon, onder gelijktijdige handhaving van één of meerdere verkenningseskadrons.

De realiteit gebiedt echter te vrezen dat extra beleidsruimte niet op korte termijn geboden zal worden. Ik sluit dan ook andere opties niet uit, desnoods ten koste van functies die niet direct bijdragen aan gevechtskracht. Nader onderzoek zou moeten uitwijzen welke functies, staven of eenheden hiervoor in aanmerking komen. Ik besef overigens terdege dat hiervoor allereerst op politiek en militair-strategisch niveau de bereidheid moet bestaan eerdere voorstellen

nog eens op hun merites te bezien, met als mogelijke consequentie het heroverwegen van de beslissing het divisieverkenningsbataljon mobilisabel te stellen. Ik besef ook dat deze bereidheid niet uit zichzelf ontstaat, hetgeen mede aanleiding is geweest voor dit artikel.

TEN SLOTTE

De militaire geschiedenis laat keer op keer zien dat verkenningseenheden op ieder niveau noodzakelijk zijn. Bovendien zijn deze eenheden bijna altijd 'licht' aan het conflict begonnen, maar 'zwaarder' geworden naarmate het conflict langer duurde. De prijs voor deze les werd in bloed betaald. Door hun samenstelling, uitrusting, opleiding, ervaring en mentale instelling zijn deze eenheden het meest geschikt als inlichtingenverzamelorgaan. Daarin komen hun veelzijdigheid, flexibiliteit en gevechtswaarde het best tot hun recht. Hierdoor zijn zij behalve voor het symmetrisch conflict ook zeer goed bruikbaar voor het asymmetrische conflict, voor de inzet als 'derde partij' en voor nationale taken. Dat hoop ik u in het voorafgaande voldoende duidelijk te hebben gemaakt.

De Koninklijke Landmacht is goed op weg om zich ondanks de voortdurende reorganisaties te optimaliseren voor alle vormen van militaire operaties (gevechtsoperaties, vredesoperaties, nationale en koninkrijkstaken).

Ook op het specifieke gebied van cavalerie-verkenningseenheden hebben we de juiste richting gevonden: direct beschikbare, adequaat uitgeruste en goed getrainde bataljonsverkenningspelotons alsmede vergelijkbare – straks parate – brigadeverkenningseskadrons, die echter nog enige gevechtskracht ontberen. Jammer en mijns inziens operationeel onwenselijk, is het dat daarvoor het parate divisie-verkenningsbataljon moet wijken, terwijl alternatieven aanwezig zijn die geen of minder directe gevechtskracht kosten. Ik pleit voor het verder uitwerken van deze alternatieven, opdat met recht kan worden gesproken van cavalerie-verkenning: traditie met toekomst!

Literatuur

Boltuc, D. en S. Efflandt. *Counter-reconnaissance. Taking the fight to the enemy.* Armor, november 1996, p. 31-35.

Bos, W. van den, L.J.T. Benoist en M.A. van der Laan. 'Verkenningseenheden na het jaar 2000'. MS 166 (1997) (11) 501-510.

Clausewitz, C. von. *Vom Kriege.* Dümmlers Verlag, Bonn, 1991.

Creveld, M. van. *Technology and War.* New York/London, 1991.

Creveld, M. van. *The Transformation of War.* New York/London, 1991.

Gehlen, R. *Der Dienst.* Mainz, 1971.

Keegan, J. A *History of Warfare.* London, 1993.

Landmacht Doctrine Publicatie, deel I. *Militaire Doctrine.* Sdu-uitgevers, Den Haag, 1996.

Landmacht Doctrine Publicatie, deel II. *Gevechtsoperaties.* Sdu-uitgevers, Den Haag, 1998.

Landmachtstaf. *Operationeel Referentiekader Koninklijke landmacht*. Den Haag, 1999.
Manstein. E. von. *Verlorene Siege*. Bernard & Graefe, Bonn, 1993.
Minister van Defensie. *Hoofdlijnennotitie voor de Defensienota 2000*. Den Haag, 1999.
Schouten, M. 'Meer groen op de grond'. MS 168 (1999) (3) 113-119.
Tolmein, H.G. *Spähtrupp bleibt am Feind. Die Geschichte der deutschen Panzer-Aufklärungstruppe*. Motorbuch Verlag, Stuttgart, 1980.
VS 2-7200 4e druk. *Militair Woordenboek Koninklijke Landmacht*.
Zehrer, H. (Hrsg.). *Der Golfkonflikt. Dokumentation, Analyse und Bewertung aus militärischer Sicht*. Mittler & Sohn, Herford/Bonn, 1992.

CIMIC: onderdeel van een hedendaagse strategie

*Dr. R.V.A. Janssens**
*MAJMARNS H.P. Visser***

INLEIDING

Minister van Defensie De Grave spreekt in de Hoofdlijnennotitie de intentie uit om een interservice capaciteit voor *civil-military cooperation* (CIMIC) in Nederland op te richten. De CIMIC-eenheid zal worden ingezet tijdens vredesoperaties 'om goede contacten met lokale bevolking en autoriteiten te onderhouden', en 'om door economische en sociale hulp een bijdrage te bieden bij de wederopbouw van het door conflicten geteisterd gebied'.[1] In de Memorie van Toelichting op de Defensiebegroting van vorig jaar werd al gewezen op het feit dat de NAVO de mogelijkheden bestudeert van een *Civil-Military Cooperation Framework Group* en Nederland overwoog welke bijdrage ons land daaraan kan leveren.[2]

Definities

De besluitvorming over een precieze invulling van de Nederlandse bijdrage zal niet makkelijk zijn, al was het maar omdat er geen consensus bestaat over een definitie van civiel-militaire samenwerking. Er is niet alleen verwarring over welke activiteiten onder CIMIC vallen, maar tevens over hoe de verhouding civiel-militair zou moeten liggen. De NAVO hanteert bijvoorbeeld een definitie van CIMIC-operaties waarin militairen civiele instanties ondersteunen:

> *A military operation the primary intention and effect of which is to support a civilian authority, population, international or non-governmental organisation, the effect of which is to assist in the pursuit of a military objective.*[3]

---

* Dr. R.V.A. Janssens is universitair docent Internationale Betrekkingen, Vakgroep Internationale Veiligheidsstudies, Koninklijk Instituut voor de Marine.
** Majoor H.P. Visser is universitair docent Tactiek, Vakgroep Internationale Veiligheidsstudies, Koninklijk Instituut voor de Marine. We willen graag prof. dr. G. Teitler en drs. G.G.M. de Valk bedanken voor hun commentaar op een eerste versie van dit artikel.

1 Zie 'Hoofdlijnennotitie voor de Defensienota 2000', paragraaf 2.3.6 op internetpagina http://194.109.90.74/hoofdln.html.
2 Zie de Memorie van Toelichting op de Rijksbegroting 1999 op de webpagina's van Defensie: http://www.mindef.nl onder de rubriek 'nieuws'.
3 AJP-09 NATO Civil-Military Cooperation (CIMIC) Doctrine. Concept.

In de doctrine voor gevechtsoperaties voor de Koninklijke Landmacht zien de auteurs vooral civiele instellingen een militaire operatie ondersteunen:

> *Lokale civiele capaciteit binnen het operatiegebied wordt ingezet voor de ondersteuning van de militaire eenheid en het verkrijgen van operationeel voordeel uit inlichtingen, meer veiligheid en een grotere vrijheid van handelen.*[4]

Hoewel in beide definities uiteindelijk een militair doel wordt nagestreefd, bestaat er een verschil over wat – gegeven de omstandigheden – essentieel is bij civiel-militaire samenwerking: de relatie tussen de krijgsmacht en civiele instanties.

Opzet

Met dit artikel willen wij een bijdrage leveren aan de begripsvorming rond het concept CIMIC. We zullen dat voornamelijk doen door ons te richten op een typologie van CIMIC. We onderscheiden verschillende vormen, die we zullen bespreken om tot een nauwkeurige definitie van CIMIC te komen. Daarna geven we een overzicht van de discussie over CIMIC. Tot slot willen we laten zien dat CIMIC een essentieel onderdeel is van een hedendaagse strategie. Voordat we hiertoe overgaan, willen we aangeven wat het belang van CIMIC is en waarom de Nederlandse regering over dit onderwerp nadenkt.

HET BELANG VAN CIMIC

Sinds het einde van de Koude Oorlog is de taakstelling van de Nederlandse krijgsmacht veranderd. Voorheen was zij vooral gericht op de verdediging van het eigen en bondgenootschappelijke grondgebied. In de laatste jaren zijn vredesoperaties en humanitaire hulp een voornamere rol gaan spelen. De Nederlandse krijgsmacht is regelmatig actief in *operations other than war*, met name in *failed states*.[5] Bij dergelijke operaties gaat het vooral om het voorkomen van strijd en het bieden van noodhulp.

Meerdere organisaties

Tijdens deze operaties is de Nederlandse krijgsmacht niet de enige partij. Ten eerste zijn er lokale overheden waarmee Nederlandse militairen moeten zien om te gaan. Ten tweede opereert de Nederlandse krijgsmacht vooral in inter-

---

4 Koninklijke Landmacht, LDP II, deel A, bijlage C, blz. 86-87.

5 Volgens de conferentie *Failed States and International Security: Causes, Prospects, and Consequences* op Purdue University, 25-27 februari 1998, zijn 'failed states' *utterly incapable of sustaining itself as a member of the international community*. Deze staten bedreigen de regionale veiligheid en maken interventie tot een noodzaak vanwege vluchtelingen, het schenden van mensenrechten en om hongersnood te voorkomen.
(Zie http://www.ippu.purdue.edu/info/gsp/FSIS_CONF/FSIS_Conf.html)

Afb. 1 De krijgsmacht heeft de capaciteit om materieel snel ter plekke te brengen (Foto: AVDKM)

nationaal verband. In de derde plaats moet de krijgsmacht ook contact onderhouden met andere Nederlandse regeringsinstanties dan Defensie. Zo viel de hulp die de Koninklijke Marine in Honduras onlangs bood na de orkaan Mitch onder auspiciën van Ontwikkelingssamenwerking. Ten vierde, en ten slotte, opereren allerlei civiele hulporganisaties in hetzelfde gebied. Deze hulporganisaties kunnen qua doelstelling en organisatie zeer verschillen en kunnen variëren van medische hulporganisaties, zoals Artsen zonder Grenzen en het Rode Kruis, tot ontwikkelingshulporganisaties, zoals NOVIB. Deze zogenaamde NGO's (niet-gouvernementele organisaties) kunnen in groten getale aanwezig zijn in het operatiegebied. In Bosnië zijn er 392 NGO's actief.[6]

6 Lezing kol. W.R. Philips, Chief CIMIC Section *SHAPE, NATO Civil-Military Cooperation (CIMIC)*, 28 september 1998, Regional CEP/CIMIC Course, Balatonföldvár, Hongarije.

Meerwaarde

Als er al zoveel organisaties actief zijn in het bieden van hulp, dan lijkt de vraag gerechtvaardigd waarom ook nog de krijgsmacht moet worden ingezet in dergelijke omstandigheden. Er kunnen zich echter situaties voordoen waarin de aanwezigheid van militairen gewenst is. Tijdens vredesondersteunende operaties, zoals in Cambodja of Bosnië, zijn de lokale omstandigheden dermate onzeker en gewelddadig dat militairen nodig zijn om internationale overeenkomsten af te dwingen of zelfs, in uiterste nood, om hulpverleners te beschermen. In het geval van noodhulp heeft de krijgsmacht, zowel via luchtmacht als marine, de capaciteit om goederen snel ter plekke te brengen. Bovendien kan via de genie 'eerste hulp' worden geboden bij de aanleg van noodbruggen en wegen.

De Amerikaanse krijgsmacht beschikt al over enkele CIMIC-eenheden, in Amerikaanse termen: *Civil Affairs Brigades.* Deze militairen zijn onder meer actief in Bosnië, als onderdeel van de SFOR-macht. Dat geeft NAVO-partners de gelegenheid om te zien hoe deze eenheden functioneren. Generaal-majoor John Kiszely, de commandant van de Britse sectie, was enthousiast over de Amerikaanse CIMIC-eenheden:

> *I see the benefits of [U.S. civil-affairs troops] to the commander. They are seen by the local people as an army here to assist rather than perceived as an army of occupation. (...) Civil affairs is perhaps the most important force multiplier I have in my area. When you combine civil-military operations with psychological operations, and media and political operations with traditional operations like engineering, you have a powerful weapons system for peacekeeping.*[7]

Verschillende taken

Het zou overigens onterecht zijn om alleen aan CIMIC te denken tijdens vredesondersteunende operaties of noodhulp. Ook tijdens een conventionele oorlogssituatie speelt CIMIC een voorname rol. Er moet soms met civiele instanties worden samengewerkt om burgers van het oorlogstoneel te evacueren. Coöperatie met civiele instanties kan er ook voor zorgen dat het 'achterland' in bezet of bevrijd gebied rustig blijft, terwijl de strijd aan het front nog voortduurt.

Een andere vorm van CIMIC is het uitvoeren van een bezetting met militair bestuur na de oorlog, zoals in Duitsland en Japan na de Tweede Wereldoorlog, om het politiek stelsel van het land om te vormen en zo een oorlogsdreiging in de nabije toekomst te vermijden.

---

7 Lt.Col Louis Brune III, 352nd Civil Affairs Command, *Local Soldiers Help Rebuild Bosnia*, december 19 1996, http://www.dcmilitay.com/pt_help1219.htm.

CIMIC dient een aspect te zijn binnen het eigentijdse optreden, waardoor dat militair optreden en de militaire missie worden ondersteund. Het mag niet komen in plaats van traditionele taken, maar vormt een aanvulling op het (wapen)arsenaal van de militair, juist bij operaties *other than war*. In zowel oorlogssituaties, vredesondersteunende operaties als noodhulp moet CIMIC een onderdeel zijn van de strategie en tactiek om een gewenste eindsituatie te bereiken.

Voordelen

Behalve de directe militaire voordelen maakt een aantal bijkomende voordelen CIMIC aantrekkelijk voor de Nederlandse krijgsmacht. De steun van de Nederlandse bevolking voor de krijgsmacht zal toenemen wanneer militairen structureel CIMIC-activiteiten zullen ondernemen.

Nederlandse burgers vinden het belangrijk om humanitaire hulp in rampgebieden te kunnen bieden, zoals laatst bleek na de orkaan Mitch. Deze benadering, het geven van noodhulp en het ondersteunen van vrede, maken ook deel uit van het bredere buitenlandse beleid van Nederland. Ten slotte is er de mogelijkheid reservisten in te zetten bij CIMIC. Reservisten, die populaire CIMIC-acties uitvoeren, zullen ook bijdragen tot een toenemend draagvlak voor Defensie onder de Nederlandse bevolking. Tevens is dit een manier om de band tussen krijgsmacht en bedrijfsleven te verstevigen. Dat kan van belang zijn als Nederlandse bedrijven betrokken raken bij vredesondersteunend optreden en CIMIC in het buitenland.

VORMEN VAN CIMIC

Om de verschillende situaties aan te geven waarin CIMIC tijdens een militaire operatie plaatsvindt, hebben we een onderverdeling in types gemaakt. De keuze is gebaseerd op de kern van CIMIC: civiel-militaire samenwerking. De nadruk ligt op het militaire element als CIMIC tijdens een militaire operatie plaatsvindt. Dat is nog sterker tijdens een militair bestuur. Als er noodhulp geboden wordt, ligt de nadruk juist op het civiele element. Bij *Civil Emergency Planning* is dat tevens het geval, hoewel er dan een grotere rol voor planning van operaties is weggelegd en de operaties in eigen land plaatsvinden.

Het is overigens niet zo dat deze types elkaar uitsluiten. Het kan heel goed zijn dat CIMIC tijdens een operatie eerst als onderdeel van de militaire missie geldt en daarna de nadruk op noodhulp komt te liggen. In een ander scenario zou CIMIC ook eerst onderdeel van de militaire missie kunnen zijn, om daarna in militair bestuur over te gaan. We behandelen deze types van CIMIC echter apart om uiteindelijk tot een preciezere definitie van CIMIC te komen. We zullen beginnen met de traditionele definitie van CIMIC, die voornamelijk is toegepast tijdens de Koude Oorlog, en leggen uit waarom die in de tegenwoordige tijd niet meer geldig is.

HOST NATION SUPPORT

Host Nation Support (HNS) werd tijdens de Koude Oorlog als CIMIC gezien. Bij dit type was er sprake van ondersteuning van burgerautoriteiten met als doel het welslagen van de militaire missie. Burgerautoriteiten konden diensten en middelen ter beschikking stellen. Havens, wegen en spoorlijnen werden vrij gehouden, zodat militaire eenheden zich ongehinderd konden verplaatsen naar of binnen het operatiegebied.

Ook werden er afspraken gemaakt over logistieke ondersteuning, op gebieden als voeding en brandstof, door het 'gastland'. In de NAVO-plannen, tijdens de Koude Oorlog, was er op dit gebied van CIMIC veel geregeld om westerse troepenverplaatsingen zo probleemloos mogelijk te laten verlopen. Recenter werd een beroep gedaan op Hongarije om grote Amerikaanse IFOR-troepenverplaatsingen van Duitsland naar Joegoslavië via Hongarije mogelijk te maken. Deze vorm van CIMIC sluit aan bij de definitie die Koninklijke Landmacht hanteert: 'Lokale civiele capaciteit wordt ingezet voor de ondersteuning van de militaire eenheid (...)'[8]

In het geval van Host Nation Support gaat het vooral om het ondersteunen van militaire acties door de lokale overheid en burgers. De huidige essentie van CIMIC bij vredesondersteuning of noodhulp is dat militairen de lokale overheid hulp bieden, om weer tot een wenselijke situatie te komen.

MILITAIRE MISSIES

Volgens de NAVO-doctrine is het doel van CIMIC het verkrijgen en onderhouden van volledige coöperatie met bevolking en civiele instellingen binnen een operatiegebied van een commandant, teneinde civiel-militaire condities te creëren die de commandant de grootst mogelijke voordelen geven op het gebied van moreel, materieel en tactiek.[9]

Uit dit doel blijkt dat CIMIC dan ten dienste moet staan van het uitvoeren van de militaire taken. De NAVO zegt daar zelf over:

> *CIMIC is the mandatory interface with civil authorities and must be considered in support of a military option for both Article 5 and non-Article 5 operations.[10] The military mission takes priority in all circumstances.*

8 Koninklijke Landmacht, Doctrinepublicatie 11, Gevechtsoperaties, civiel-militaire samenwerking.

9 AJP-09 NATO Civil-Military Cooperation (CIMIC) Doctrine.

10 Het Noord-Atlantisch verdrag Washington DC, 4 april 1949. In artikel 5 van dit verdrag is vastgelegd dat lidstaten van het bondgenootschap een gewapende aanval tegen één of meer van hen in Europa of Noord-Amerika als een aanval tegen allen zal worden beschouwd.

Verder wordt aangegeven dat:

> *in most situations, CIMIC operations will be conducted in support of the overall plan, forming only a small part of it. In a few cases, however, the entire force deployment will be CIMIC-dominated (for example in the aftermath of natural disaster), when the operation's success will depend on the force's ability to co-operate with the civilian authorities and disaster relief agencies.*

CIMIC-activiteiten

Volgens deze doctrine is er een onderscheid tussen CIMIC-activiteiten en CIMIC-operaties. De hierbij behorende definities geven niet al te veel duidelijkheid aan de uitvoerende militair, getuige de volgende formulering over CIMIC-activiteiten:

> *Military activity intended to support the achievement of a military mission by pursuing an objective which is the responsibility of a civilian authority, international or non-governmental organisation, or civilian activity intended to support the achievement of a civil aim by assisting in the pursuit of a military objective.*

Bij CIMIC-activiteiten is blijkbaar het primaire doel militair van aard, terwijl het secundaire doel civiel van karakter is. Het repareren van een kapotgeschoten brug binnen een operatiegebied van een militaire brigade is een voorbeeld van een CIMIC-activiteit. Door reparatie van de brug kan de brigade bij het verlaten van het gebied, bij beëindiging van de operatie, gebruikmaken van deze belangrijke verkeersader. Dat de brug ook weer door de lokale bevolking gebruikt kan worden, is secundair.

Als een infanteriebataljon een klein lokaal hospitaal opknapt met behulp van weinig middelen, dan kan dit een prima voorbeeld zijn van een CIMIC-activiteit. Dat wil zeggen, als het opknappen van het ziekenhuisje geschiedt met als oogmerk dat binnen het kader van force protection de *hearts and minds* van de lokale bevolking gewonnen moeten worden, waarbij tegelijkertijd de manschappen gemotiveerd blijven. Het militaire belang is primair, de belangen van de lokale bevolking en autoriteiten zijn voor de militairen secundair.

CIMIC-operaties

Als echter een aantal kilometers verderop in een provinciale hoofdstad een verwoest hospitaal met behulp van militaire hulp opgebouwd wordt, met als oogmerk de kritische situatie van de volksgezondheid te verbeteren, dan is het opknappen van dit ziekenhuis niet primair een militair belang. In zo'n geval spreekt de NAVO over een CIMIC-operatie. Volgens de NAVO CIMIC-doctrine is een civiel-militaire operatie:

Afb. 2 De bevolking moet geholpen worden weer op eigen benen te kunnen staan (Foto: AVDKM)

A military operation the primary intention and effect of which is to support a civilian authority, population, international or non-governmental organisation, the effect of which is to assist in the pursuit of a military objective.

Bij CIMIC-operaties is het primaire doel burgerdoelstellingen te ondersteunen, terwijl het secundaire doel op langere termijn, militair is.

In het geval van het grote hospitaal is het civiele belang duidelijk primair. In tweede instantie is het meehelpen aan de wederopbouw van dit ziekenhuis voor militairen ook gunstig omdat de lokale bevolking de door militairen getrooste inspanning zal waarderen. Bovendien kunnen militairen op termijn mogelijk ook gebruikmaken van deze medische faciliteit.

In de praktijk blijkt dat het moeilijk kan zijn om een onderscheid te maken tussen wat de NAVO CIMIC-'activiteiten' en '-operaties' noemt. In het voorbeeld van de gerepareerde brug zal niet iedereen het er over eens zijn welk belang primair is. Voor het uitvoerende geniepeloton en de lokale bevolking is de reparatie van de brug een voorbeeld van een CIMIC-operatie, omdat het directe profijt voor de burgers is. Voor hen lijkt het militaire doel secundair.

De conclusie dat de tweedeling van CIMIC-activiteiten en -operaties niet een-

duidig is, lijkt gerechtvaardigd. Het is overigens ook maar de vraag of een strikte deling enig nut heeft. CIMIC-activiteiten en -operaties dienen ten goede te komen aan zowel de militaire missie als de lokale bevolking. De mate waarin en in welke volgorde, zal afhankelijk zijn van de situatie.

MILITAIR BESTUUR

In de Amerikaanse traditie van CIMIC is het mandaat van de militairen uitgebreider dan in de huidige NAVO-opvattingen. Volgens de *Doctrine for Joint Civil Affairs* zijn Amerikaanse troepen gemachtigd het lokaal bestuur over te nemen tijdens of direct na oorlogshandelingen:

> *Civil Affairs activities may extend to assumption of governmental functions required in an occupied territory during or immediately subsequent to hostilities.*[11]

De belangrijkste voorbeelden van Civil Affairs door de Verenigde Staten zijn de bezettingen van Duitsland en Japan na de Tweede Wereldoorlog. De Amerikaanse militairen vormden het politieke stelsel van de landen om, zuiverden verdachte politici en alle militairen weg en initieerden ingrijpende veranderingen in economie, onderwijs en maatschappij.

Koloniaal bestuur

Hoewel Nederlandse militairen niet in NAVO-verband aan dergelijke acties hebben deelgenomen, hebben ze wel enige historische ervaring met deze benadering, met name in Nederlands-Indië.[12] Ook andere Europese landen hebben ervaring met koloniaal bestuur door militairen, zoals Engeland (in India en Soedan), en Frankrijk (in Indo-China en Noord-Afrika).

De politieke doelen van, vaak internationale, acties zijn tegenwoordig anders en tevens is het politiek incorrect om de huidige situatie met de koloniale omstandigheden te vergelijken. Toch vertonen veel hedendaagse problemen parallellen met de historische situatie, vooral vanuit militair perspectief. Militairen moeten met een andere cultuur omgaan, waarin zij moeten zien samen te werken met lokale machthebbers, terwijl de militairen – zeker als het om de politieke situatie gaat – westerse waarden en normen proberen over te brengen.[13]

---

11 Doctrine for Joint Civil Affairs, Joint Pub 3-57, 21 June 1995, I-3.

12 Zowel in Nederland tijdens en na de Tweede Wereldoorlog, onder leiding van generaal H.J. Kruls, als in Nederlands-Indië vond er militair gezag plaats.

13 Haïti bijvoorbeeld, heeft niet een grootse democratische geschiedenis, met machthebbers als 'Papa Doc' en 'Baby Doc' Duvallier als dictators.

In het kader van *lessons learned* zou het misschien interessant kunnen zijn om te bestuderen hoe deze problemen in koloniale tijden werden benaderd. De overheid schakelde bijvoorbeeld toentertijd sociale wetenschappers in om informatie over lokale culturen te verzamelen, zowel voor als tijdens militaire acties.

De VS

Ook in recente jaren is er militair bestuur uitgeoefend, met name door Amerikanen in het Caribisch gebied. Zo had de ingreep in Haïti, in 1993, een duidelijk politiek doel: de militaire coupplegers moesten uit de macht worden ontheven om de democratisch gekozen Bertrand Aristide weer regeringsleider te maken. De operatie kreeg dan ook de naam *Uphold Democracy* mee. Naast de normale CIMIC-taken die de Amerikaanse Civil Affairs-eenheden hadden, moesten zij zich tevens op de politieke situatie richten. Tegelijkertijd moest het militair bestuur voorkomen dat de bevolking wraak zou nemen op de individuele Haïtiaanse militairen en politieofficieren. Kortom, behalve het aanbrengen van orde en rust, moest ook het rechtssysteem op Haïti op zijn minst gesteund worden. Daarnaast organiseerden de Amerikanen verkiezingen. Nadat Aristide herkozen was, trokken de Amerikanen zich terug.[14] Dit betekende overigens niet dat, hoewel de militaire doelen bereikt waren, democratie een stabiele instelling was op Haïti. Als een externe macht zoiets al kan opleggen dan zal er een langere en intensievere periode van samenwerking of bezetting nodig zijn.

Nederlandse militairen waren ook aanwezig op Haïti tijdens operatie Uphold Democracy en het daaropvolgende *Restore Democracy*. Hun CIMIC-bijdrage was echter beperkt en behelsde op politiek gebied alleen het monitoren van de verkiezingen.

NOODHULP

Noodhulp of humanitaire hulp tijdens vredesmissies kunnen plaatsvinden tijdens een oorlogssituatie of een vredesondersteunende operatie, als een gedeelte van de burgerbevolking verstoken is van bevoorrading of als hun voedselvoorraad of huisvesting vernietigd is. De recentste ervaringen met het bieden van noodhulp vonden plaats nadat mensen waren getroffen door een natuurramp. Bij een dergelijke operatie is het militaire doel door een politieke

14 Robert F. Baumann, 'Power under Control: Operation Uphold Democracy', *Military Review*, July-August 1997, 13-21 en H. Allen Holmes, Assistant Secretary of Defense for Special Operations and Low-Intensity Conflict, 'Civil Affairs Soldiers Are Crucial to Peace', *Defense Issues*, Vol. 11, No. 60, http://www.chinfo.navy.mil/navpalib/dod/afis/defissue/di11/di11060.txt.

beslissing gelijkgesteld aan het geven van noodhulp. Met andere woorden, militairen voeren een missie uit die niet noodzakelijkerwijs te maken heeft met het toepassen van geweld.

De orkaan Mitch

Nadat de orkaan Mitch een groot gedeelte van Midden-Amerika tot rampgebied had gemaakt, zond de Nederlandse regering een *Disaster Assistance Response Team* (DART) uit, terwijl tegelijkertijd Nederlandse mariniers die in de buurt aan het oefenen waren ook naar het gebied trokken.[15] Nadat bleek dat er meer hulp nodig was, stuurde Nederland een fregat en een extra honderd mariniers en werd een Hercules C-130 vliegtuig ingezet voor transport. De hulpeenheden boden vooral medische en voedselhulp. Vanuit de lucht werden verkenningen in het rampgebied uitgevoerd, om te zien waar de nood het hoogst was.

De actie werd uiteindelijk afgebroken nadat Ontwikkelingssamenwerking, die een belangrijke financiële bijdrage aan de operatie had geleverd, had besloten dat civiele hulporganisaties de verdere noodhulp konden bieden. Juist de transportcapaciteit, de mogelijkheid om verkenning vanuit de lucht uit te voeren en het direct kunnen bieden van de juiste hulp, waren activiteiten die civiele hulporganisaties niet zo snel konden opzetten en maakte de inzet van Nederlandse militairen zeer waardevol.

De orkaan George

Er zijn ook andere vormen van noodhulp. In 1994 zond de Nederlandse overheid een militair medisch team uit naar Zaïre.[16] Militair personeel biedt overigens niet alleen noodhulp in rampgebieden in het buitenland. Vorig jaar werd de krijgsmacht ook ingezet nadat in september de orkaan George de Bovenwindse eilanden had geteisterd, met name Saba.

CIVIL EMERGENCY PLANNING

Een volgende categorie binnen het scala van CIMIC-optreden is *Civil Emergency Planning* (CEP). CEP is de samenwerking tussen militairen en civiele instel-

15 DART werd in 1996 opgezet. Een dergelijk team bestaat in ieder geval uit een commandant, een arts (KLU), een beveiligingsdeskundige (KM), een transportdeskundige, een voorlichter en een medewerker van Ontwikkelingssamenwerking. Het is de bedoeling dat zo'n team binnen 24 uur nadat een opdracht is gegeven een inschatting van de situatie in een rampgebied maakt. Binnen 72 uur zou dan een noodhulpeenheid, speciaal gevormd met het oog op de geschetste omstandigheden, uitgestuurd kunnen worden. CDS Generiek Plan, Humanitaire Noodhulp Defensie, 30 juni 1997.

16 A.J. van Leusden en W.J. Wertheim, 'Humanitaire Hulp door Nederlandse Militairen in Zaïre: een civiel-militaire samenwerking', MS 164 (1995 (7), 309-318.

lingen op het gebied van de bescherming van de bevolking. Niet alleen in het uitvoeren van operaties, waarbij burgers moeten worden beschermd tegen groot onheil, maar vooral ook in de planmatige voorbereiding daarop werken militairen en civiele autoriteiten en organisaties nauw samen.

CEP moet primair worden gezien als een nationale verantwoordelijkheid. Daarnaast ontstaat er steeds meer internationale samenwerking op dit gebied. Binnen de NAVO bestaat er een *Senior Civil Emergency Planning Committee* (SCEPC), gehuisvest in Brussel. Ook is er sinds kort een *Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre*.

Aandachtsgebieden
Aspecten die binnen CEP aandacht krijgen zijn: wetgeving en noodplannen, crisismanagement, bescherming van de burgerbevolking en voorbereiding op rampen. Andere aandachtsgebieden zijn vitale hulpbronnen en ongecontroleerde volksverhuizingen. Bij de planning en de uitvoering wordt maximaal gebruik gemaakt van de kennis en capaciteiten/mogelijkheden van alle betrokken partijen.

Een voorbeeld van CEP is de Tsjechische militair-civiele organisatie die in werking treedt bij overstromingen. Zoals vele Europese landen die doorsneden worden door grote rivieren, heeft ook Tsjechië regelmatig te kampen met overstromingen. Omwille van een zo effectief mogelijke aanpak van deze problematiek hebben militairen en burgerinstanties in dit land de handen ineen geslagen. Militairen leveren binnen de *contingency*-planning veel personeel, zwaar materieel en *command en control*-faciliteiten. Van burgerzijde wordt vooral specialistische kennis geleverd.

Met Civil Emergency Planning ondersteunen militairen de lokale overheid en is het militaire doel het verlenen van hulp.

CIMIC VOLGENS MILITAIREN

Uit het voorgaande blijkt dat CIMIC veel verschillende gezichten kent. De meningen over de wenselijkheid van CIMIC als onderdeel van militair optreden verschillen ook nogal. Daarbij zijn voor- en tegenstanders onder zowel militairen als burgers te vinden.

Militairen zijn nogal eens gereserveerd over CIMIC omdat men er een bedreiging in ziet voor het 'traditionele militaire werk'. Minister van Defensie van de Verenigde Staten Perry hield in november 1994 een toespraak waarin hij stelde: *We field an army, not a Salvation Army*, toen hij sprak over de inzet van militairen bij humanitaire assistentie. De Bevelhebber der Landstrijdkrachten onder-

schreef in mei 1998 dat de landmacht bovenal een geweldsorganisatie is. Dit laat overigens onverlet de door hem onderschreven noodzaak en het nut van CIMIC.[17]

'Oneigenlijke taken'

Een ander knelpunt dat militairen vaak naar voren brengen, is het gevaar voor *mission creep*, vooral na de desastreuze Amerikaanse ervaringen in Somalië.[18] Als militairen zich, naast hun traditionele werk, gaan bezighouden met 'oneigenlijke' taken die traditioneel meer op de weg liggen van welzijnswerkers, zendelingen en andere *non-combattanten* dan ligt het gevaar op de loer dat de oorspronkelijk militaire taak zich geleidelijk wijzigt in een meer civiele taak. Door hun middelen en hun slagvaardig optreden zullen militairen relatief gemakkelijk resultaat behalen bij de wederopbouw van een land.

Militairen moeten ervoor waken taken aan te nemen uitsluitend omdat ze er goed in zijn. Het uitvoeren van 'oneigenlijke' taken moet altijd ondersteunend zijn aan de eigenlijke missie. Overdracht van 'oneigenlijke' taken, aan bijvoorbeeld NGO's of lokale overheid, moet zo spoedig mogelijk plaatsvinden.

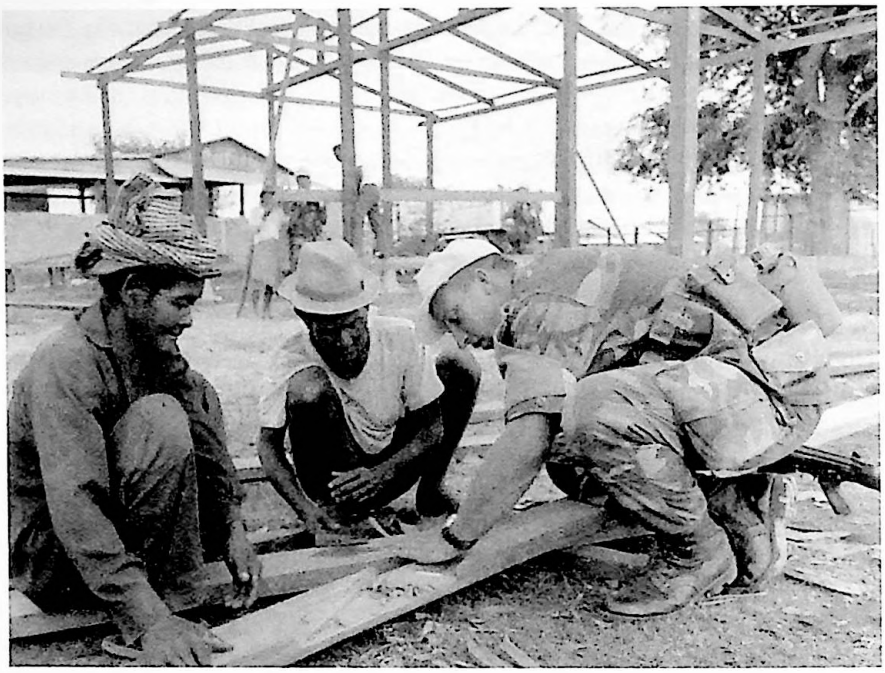
Tijdens een *peace-support* operatie zal het creëren van veiligheid de eerste prioriteit van een militaire eenheid moeten zijn. Daarna zullen civiele organisaties en NGO's zich gaan bezighouden met levensreddende activiteiten ten bate van de bevolking in het gebied. Mogelijk kunnen zulke activiteiten reeds tijdens het creëren van veiligheid worden ontplooid. Zodra levensreddende activiteiten niet meer nodig zijn, zal worden overgegaan naar een fase met 'leven-ondersteunende' activiteiten. In een nog weer later stadium van de wederopbouw zal de aandacht zich meer gaan richten op het versterken van de sociale en economische aspecten van de samenleving. Militairen zullen na en naast de verwezenlijking van hun eerste prioriteit, het creëren van een veilige omgeving, de activiteiten van de civiele hulporganisaties daar waar mogelijk ondersteunen en aanvullen. Ook voor de militairen geldt dat hun activiteiten zich zullen aanpassen aan de 'vraag' in het inzetgebied. De aard van de hulpverlening door militairen zal zich ontwikkelen van *life saving* via *life supporting* naar *economic & social building*.

De eindsituatie

Het kan en mag daarbij echter niet zo zijn dat in een operatiegebied, naarmate de militairen langer aanwezig zijn, de lokale bevolking meer en meer afhan-

17 Interview met de BLS op Symposium 'Civiel-militaire samenwerking bij crisisbeheersing' op 12 mei 1998.

18 *Mission creep is the unconcious or deliberate assumption of policy goals or operational objectives that commit resources beyond what our interests call for*'; in: Ambassador Robert B. Oakley and David Tucker. Two perspectives on interventions and humanitarian operations, Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, July 1, 1997, 39.



Afb. 3 '...hun komst was hier hard nodig. En ze hebben zich niet beperkt tot vrede handhaven...' (Foto: AVDKM)

kelijk wordt van militaire inspanningen. Het militair optreden dient er juist op gericht te zijn dat de afhankelijkheid van de burgers afneemt naarmate de tijd verstrijkt. De bevolking en de lokale overheid moeten worden geholpen zo spoedig mogelijk op eigen benen te kunnen staan. De militairen dienen zich, zodra mogelijk, als eersten terug te trekken uit het operatiegebied, zodat NGO's en andere hulpverlenende instellingen in een overgangsfase eventuele niet afgeronde projecten van de militairen kunnen overnemen.

Bij de inzet van militairen is het van groot belang dat reeds vooraf wordt nagedacht over wanneer de militairen weer kunnen worden teruggetrokken. Het is daarbij wenselijk, in samenspraak tussen politieke en militaire top, een eindsituatie te bepalen. Als deze situatie is bereikt, kan de inzet worden beëindigd. Vooraf zal er duidelijkheid moeten zijn bij de lokale bevolking en de overheid in het operatiegebied dat de militaire steun niet oneindig zal duren.

Onpartijdigheid

Een ander argument dat sceptici nog wel eens tegen CIMIC uiten is te grote verbroedering met de lokale bevolking. Als een eenheid opereert in een gebied vindt er altijd wisselwerking plaats tussen militairen en burgerbevolking. Militairen zullen veelal op zijn minst proberen een niet onvriendelijke verhouding te hebben met de lokale bevolking. Wellicht zullen ze zelfs proberen de bevolking voor zich te winnen, teneinde vijandigheden in de eigen richting te voor-

komen. Enige verbroedering zal er vrijwel altijd zijn tijdens de inzet van militairen in een gebied. Deze kan de veiligheid vergroten. Verbroedering met bevolking kan binnen een peace-support operatie echter contraproductief worden indien de militairen, bij aanwezigheid van meerdere facties/partijen, goede contacten onderhouden met slechts één van de partijen of in ieder geval niet met alle. Hierdoor kan de onpartijdigheid van de militaire interventiemacht in het gedrang komen, wat de uitvoering van de missie bemoeilijkt. In het voormalig Joegoslavië was het voor de IFOR- en SFOR-troepen van groot belang om naar Serviërs noch moslims al te grote sympathie te tonen.

Populariteit

Een ander voorbeeld van een dergelijk optreden, en het succes dat met CIMIC kan plaatsvinden, is het opereren van Nederlandse mariniers tijdens de vredesondersteunende operatie in Cambodja. Luitenant-kolonel Cammaert, commandant van het tweede Nederlandse bataljon tijdens de UNTAC-operatie in Cambodja, noemde de CIMIC uit het 'potje Pronk' in één adem met twee factoren die de mariniers populariteit onder de lokale bevolking opleverden: gedisciplineerd optreden en onpartijdigheid. Vooral in onderhandelingen met de Rode Khmer gebruikte Cammaert het ontwikkelingsgeld als wapen tegen wantrouwen. Hij bood alle facties, ook de Rode Khmer, aan te helpen met de problemen in hun dorpen. Voorwaarde was wel dat de patrouilles van de mariniers tot de gebieden van de facties toegang moesten hebben, met inbegrip van het Rode Khmer-gebied.

Cammaert werd tijdens een bezoek aan een Rode Khmer-generaal, Neak Vong, na de gebruikelijke anti-Vietnamese retoriek, gewezen op de tekorten aan medicijnen, voedsel en scholen, waarover Vong de VN al zo vaak had ingelicht, maar waar toch niets aan gebeurde. Cammaert zag zijn kans schoon en liet twee dagen later één van zijn compagnieën vijf ton rijst afleveren in het dorp van Vong. Toen was er vertrouwen gewekt. Vanaf dat moment beweerde Vong dat Nederlanders de enigen waren die niets terugvroegen voor wat ze gaven. Het bataljon merkte dat het een stuk gemakkelijker werd om in Rode Khmer-gebied te opereren. Vong kwam zelfs ongevraagd informatie geven.[19]

---

19 Uit het gesprek van K. Bais met P. Cammaert, februari 1994, zoals verwoord in *Het mijnenveld van een vredesmacht*, pp. 97-98, door K. Bais. Het succes van dit soort optreden doet denken aan B.H. Liddell Harts stelling dat de manier waarop men oorlog voert bepalend is voor de vrede die men krijgt. Met andere woorden, het toepassen van CIMIC kan leiden tot het vormen van vertrouwen bij een partij die in een eerder stadium vijandig was. De nadruk die in de CIMIC-doctrine ligt op samenwerking met de lokale overheid zou waarschijnlijk ook de steun van Liddell Hart krijgen. Over de nadelen van het voeren van gewapend verzet schreef hij: *Violence takes much deeper root in irregular warfare than it does in regular warfare. In the latter it is counteracted by obedience to constituted authority, whereas the former makes a virtue of defying authority and violating rules. It becomes very difficult to rebuild a country, as a stable state, on a foundation undermined by such experience.* B.H. Liddell Hart, Strategy (New York: Meridian Books, 1991, 2nd revised edition), 353, 369.

Onvoldoende opleiding

Een laatste opmerking die vanuit de kazernes nog wel eens gehoord wordt, is dat militairen niet zijn opgeleid voor een CIMIC-taak. Dat klopt. De ervaring heeft geleerd dat uitgezonden militairen die met de civiel-militaire samenwerking en coördinatie te maken kregen, daarvoor niet altijd even goed waren uitgerust. Kennis van aanwezige civiele hulporganisaties, hun cultuur en werkwijze, was gebrekkig. Ook de kennis over de cultuur en structuur van het land van inzet hield niet altijd over. Een en ander hoeft overigens niet te betekenen dat er drastische wijzigingen in de basisopleiding voor militairen moeten komen. De militair dient in eerste instantie voornamelijk zijn 'militaire vak' te leren. Daarna kan er aandacht worden besteed aan CIMIC-gerelateerde zaken, bijvoorbeeld ter voorbereiding op een uitzending/inzet. De militairen kunnen dan in relatief korte tijd, eenheidsgewijs, op de hoogte gebracht worden over wat er op CIMIC-gebied gebeurt in het operatiegebied en welke civiele *counterparts* er zijn. Enkele daarvoor aangewezen militairen zullen een specifieke opleiding moeten volgen, in verband met hun toekomstige (neven-) functie, waarin ze veel contact zullen hebben met NGO's en civiele autoriteiten.

Al deze militairen zijn, zoals SHAPE ze ziet, generalisten.[20] Met behulp van gezond verstand en een praktische kijk op zaken zullen ze ter plekke goed uit de voeten kunnen. SHAPE onderscheidt nog een tweede categorie: de functionele specialisten. Militairen uit die categorie zijn hoogopgeleid op een bepaald gebied, bijvoorbeeld gezondheidszorg, milieu, communicatie, transport, economie en handel. Indien Defensie geen kans ziet op een bepaald gebied hooggekwalificeerde (ex-)militairen te mobiliseren, kunnen functionele specialisten ook gevonden worden onder de reserveofficieren. Door deze militairen in te zetten, kan een grote opleidingsinspanning voor reguliere militairen achterwege blijven. In de Verenigde Staten bestaan de Civil Affairs Brigades voornamelijk uit reservisten. De zogenaamde 'generalisten' zullen tijdens de operatie veelal te vinden zijn bij de kleinere eenheden tot en met bataljonsniveau. Daarboven zullen, toegevoegd aan de staven, de functionele specialisten hun werk doen. Specialisten kunnen voor kortere tijd uitgezonden worden, bijvoorbeeld om een *assessment* te maken op een specifiek gebied. Door gebruik te maken van generalisten en functionele specialisten kan de opleidingsinspanning met betrekking tot CIMIC beperkt worden gehouden.

CIMIC VOLGENS CIVIELE INSTANTIES

Er is vaak een groot wantrouwen van NGO's ten opzichte van militairen tijdens noodhulp. Katrien Coppens van Artsen Zonder Grenzen ziet liever geen mili-

20 AJP-09 NATO Civil-Military Cooperation (CIMIC) Doctrine.

tairen bij humanitaire operaties. Zij stelt dat NGO's beter bekend zijn met lokale omstandigheden en meestal meer vertrouwen krijgen van de bevolking in landen waar militairen vaak een bedreiging voor burgers zijn. Coppens stelt:

> *Tegen een militair die hulp wil verlenen zou ik willen zeggen: ga bij een hulporganisatie werken.*[21]

Verschillende werkwijze

NGO's hebben over het algemeen een aantal bezwaren tegen gezamenlijk optreden met militairen. NGO's zien militairen vaak als een groep die geen contact heeft met de samenleving die ze komt beschermen. Terwijl militairen via de lokale machthebbers werken, staan NGO's in direct contact met de bevolking. NGO's werken vaak ook improviserend, terwijl militairen met een commandostructuur werken. Militairen blijven ook maar zes maanden per *shift*, voordat ze afgelost worden; NGO-medewerkers zitten vaak jaren in hetzelfde gebied. NGO's hebben tevens de angst dat als ze samenwerken met militairen, ze niet meer als onpartijdig door de bevolking worden gezien en daardoor hun contacten verliezen en zelfs in gevaar kunnen komen.

Daarnaast bestaat er de tendens dat als er militairen in een gebied aanwezig zijn, zij al de media-attentie krijgen. NGO's hebben deze aandacht juist nodig om hun activiteiten gefinancierd te krijgen door burgers uit de westerse landen. Dat maakt een militaire aanwezigheid niet geliefd onder NGO's. Veel NGO's vinden ook dat het geld dat de regering aan militaire operaties besteedt veel beter aan fundamentele ontwikkelingshulp had kunnen worden gegeven.[22]

Media-aandacht

Sommige verwijten van NGO's zijn niet geheel terecht. Of er meer geld aan ontwikkelingshulp zou moeten worden gegeven in plaats van aan een militaire operatie, is regelmatig geen kwestie meer omdat er al een crisissituatie is ontstaan die niet meer met geld alleen valt op te lossen. De aandacht die militairen van de media krijgen, bepalen de media tot op grote hoogte zelf. Trouwens, aangezien veel landen op het defensiebudget bezuinigen, kan het tegenwoordig ook van belang zijn voor militairen om positieve aandacht in de media te krijgen en zo te laten zien dat defensiemiddelen goed en effectief worden ingezet. De constatering dat de lokale kennis van NGO's groter is en dat ze als onpartijdig worden gezien, lijkt terecht.

---

21 Hans Marijnissen, 'Een verdacht soort militair', *Trouw*, 5 november 1998.

22 Michael C. Williams, 'Civil Military Relations and Peacekeeping', *Adelphi Paper* 321, Oxford University Press, 1998, 38-41.

Om de samenwerking tussen militairen en NGO's te verbeteren, doen zowel de Canadese krijgsmacht als de Amerikaanse mariniers gezamenlijke oefeningen met deze organisaties.[23] Voordat de samenwerking optimaal is, zal het nog regelmatig gebeuren dat militairen en NGO's beiden actief zijn in eenzelfde operatiegebied.

Reeds in Rwanda constateerde de Verenigde Naties dat er een betere coördinatie van activiteiten door de verschillende instanties moest plaatsvinden. Daarbij vonden de waarnemers het opvallend dat er vaak een zeer verschillende opvatting over elkaars rol was bij NGO's en militairen en dat er weinig samenwerking was. Dat veranderde als de situatie bedreigend werd:

> *Humanitarian agencies tended to be more cooperative when the security situation in the country was tense and they needed protection of the peacekeeping operation. However, as soon as security concerns diminished, they preferred to distance themselves from the operation, particularly its military.*

De VN concludeerde dat er meer en betere samenwerking moest komen.[24]

Admiraal Leighton W. Smith, Jr., de commandant van de NAVO-strijdkrachten in Zuid-Europa tijdens de operatie *Restore Hope* in Noord-Irak en de IFOR-operatie in Bosnië, kwam tot dezelfde conclusies als de VN in Rwanda. Ook hij constateerde dat er groot wantrouwen was tussen militairen en NGO's:

> *(...)there was great mistrust. As an example, the (...) NGO's see the military as somebody coming in there and ready to go kill people and do damage. And of course the military, in many cases, looked at the (...) NGO's as being [a] bunch of pacifists on the side of a hill trying to make angels out of everybody and getting in our way. The fact of the matter is that we were both trying to do the same thing.*

Uiteindelijk stelt admiraal Smith dat hij allerlei organisaties tot samenwerking heeft kunnen brengen door de missiedoelen van de organisaties met elkaar te vergelijken en ervoor te zorgen dat niemand in elkaars vaarwater zat:

---

23 Ibid., 41 en Col. Guy C. Swan III, US Army, 'Bridging the Non-governmental Organization-Military Gap', *Military Review*, September/October 1996, 30-37.

24 'Comprehensive Report on Lessons Learned from United Nations Assistance Mission for Rwanda (UNAMIR), October 1993-April 1996', http://www.un.org/Depts/dpko/lessons/rwanda.htm#Introduction.

What is it you're trying to accomplish, and what can I do to help you make that happen? Here is what I'm going to do. Let's make sure what I'm doing is not interfering with you.[25]

Na de operatie *Provide Comfort* in Noord-Irak kwam een Amerikaanse defensiespecialist tot de conclusie dat de samenwerking tussen militairen en NGO's goed was verlopen omdat de organisaties elkaar juist aanvulden: de militairen boden veiligheid en logistieke en transportcapaciteit (en in het Amerikaanse geval ook geld voor NGO's), terwijl de NGO's beschikten over expertise van de bevolking en meer ervaring hadden in het bieden van noodhulp.[26]

Uit NGO's gaan er ook stemmen op die positief zijn over samenwerking met militairen en het als noodzakelijk zien. Anne-Marie Cluckers van de *United Nations Development Programme* (UNDP) zei over de aanwezigheid van militairen tijdens UNTAC: 'Ik ben principieel pacifistisch, dus ik ben niet zo gek op militaire aanwezigheid. Maar laten we realistisch zijn: hun komst was hier hard nodig'.[27]

Ook vanuit de NGO-organisaties in Nederland is er belangstelling voor meer samenwerking met militairen. De algemeen secretaris van Pax Christi, prof. dr. Van Iersel, stelt: 'Er zou een beleid moeten komen waarin Defensie aangeeft dat ze systematisch wil samenwerken met civiele hulpverleningsorganisaties en politieke NGO's in crisisgebieden'.[28] Algemeen secretaris van het Interkerkelijk Vredesberaad, Mient-Jan Faber, gaat zelfs een stap verder. Hij vindt dat de Nederlandse defensie moet worden omgevormd voor deze taken: 'Wij zijn goed als de gevechten voorbij zijn. Wij kunnen meehelpen bij het stabiliseren van de vrede na een conflict. Daarvoor heb je militairen nodig, maar ook ontwikkelingswerkers, politie en diplomaten. Daar ligt onze kracht, en dat zouden we verder moeten ontwikkelen'.[29]

Beleid in Nederland

Als de samenwerking met NGO's beter gaat verlopen dan ligt er nog een probleem. CIMIC vindt vaak plaats bij noodhulp of problemen in *failed states*. Zoals we recentelijk hebben mogen zien, is Ontwikkelingssamenwerking bereid om geld bij natuurrampen te geven. Maar volgens de nieuwe richtlijnen

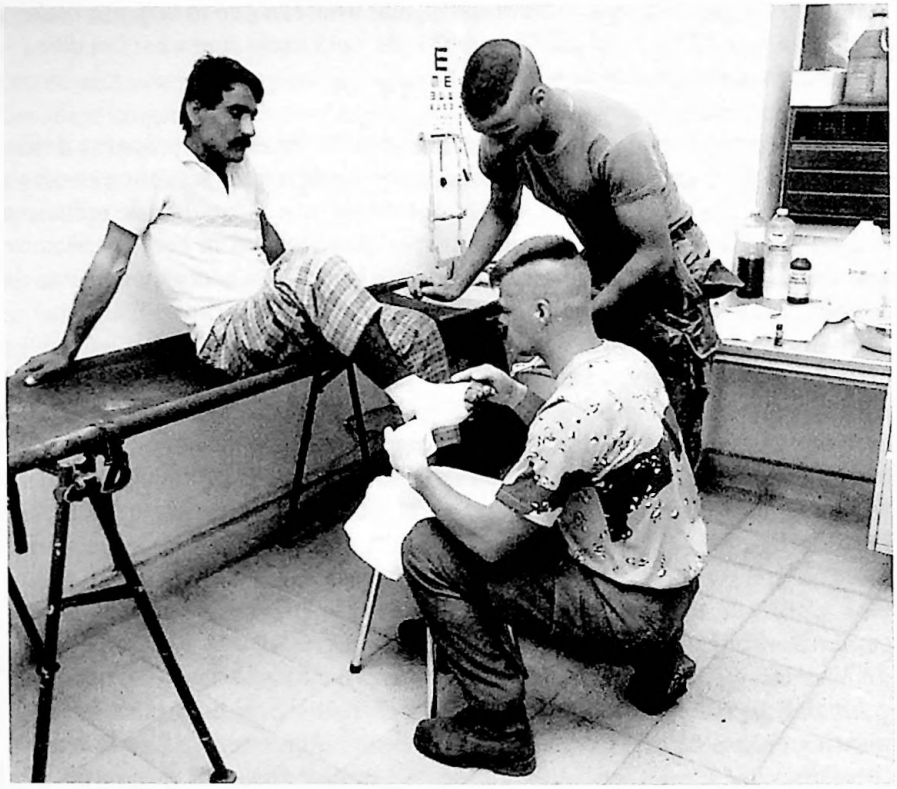
25 Conversation with Admiral Leighton W. Smith Jr. on the subject 'Shaping the U.S. Role in Peacekeeping Operations' in the serie of Conversations with History by the Institute of International Studies, UC Berkeley April 1 1997, http://globetrotter.berkeley.edu/conversations/LWSmith.

26 Chris Seiple, The U.S. Military/NGO Relationship in Humanitarian Interventions (Carlisle Barracks: Peacekeeping Institute, Center for Strategic Leadership, U.S. Army War College, 1996), 60.

27 Bais, 92-93.

28 'Vredesoperaties: samenspel 'defensie-civiel' sleutel tot succes', *ACOM*, november 1998, 12.

29 Henk Boumans, 'Het Leger moet met de billen bloot', *Het Parool*, 7 november 1998.



Afb. 4 Militairen zullen proberen de bevolking voor zich te winnen (Foto: AVDKM)

van minister Herfkens zal er geen ontwikkelingsgeld meer naar failed states gaan. Alleen staten die bewijzen dat ze weliswaar arm zijn maar toch goed bestuurlijk functioneren, zullen geld krijgen. Dit is ook het beleid bij de Wereldbank.[30]

Het probleem in het geval van CIMIC is dat militairen hun best doen om een begin te maken met het herstellen of opzetten van een functionerende samenleving. Daarna dragen ze het werk over aan NGO's, in de hoop niet binnen afzienbare tijd in de failed state te hoeven terugkeren. Die kans zou afnemen als Ontwikkelingssamenwerking, of op internationaal niveau de Wereldbank, deze landen in de steek zou laten. Zo lijkt het erop dat in Nederland het beleid van Defensie (en misschien NGO's) en dat van Ontwikkelingssamenwerking op dit moment niet altijd op elkaar aansluiten.

30 'Brief beleidsvoornemens inzake toepassing van criteria op het vlak van structurele bilaterale hulp', Brief Herfkens aan Tweede Kamer, 5 november 1998, http://www.minbuza.nl/actualiteit/kamervragen/98183.html. Zie ook 'Humanitaire Hulp: Naar een nieuwe begrenzing', Adviesraad Internationale Vraagstukken, Den Haag, 1998.

Afb. 5 Het uitvoeren van oneigenlijke taken moet altijd ondersteunend zijn aan de eigenlijke missie (Foto: AVDKM)

SLOTBESCHOUWING

CIMIC is, in onze visie, een onderdeel van een militaire missie. De militaire missie varieert van noodhulp tot militair bestuur. CIMIC houdt in dat militairen samenwerken met lokale overheden en internationale organisaties zoals de VN, en NGO's. Binnen deze samenwerking ontplooien militairen initiatieven waarmee ze de lokale bevolking helpen. Het uiteindelijke doel van deze samenwerking is dat de militaire actie met zo min mogelijk weerstand verloopt en dat er een basis wordt gelegd voor een samenleving die weer kan functioneren.

CIMIC is een onderdeel van een hedendaagse strategie omdat de Nederlandse krijgsmacht sinds het einde van de Koude Oorlog vooral is ingezet tijdens vredesondersteunende operaties en noodhulp. Bij dergelijke missies kan CIMIC een essentiële rol vervullen. Aangezien alle organisaties in het operatiegebied eenzelfde doel nastreven, ligt het voor de hand om de diverse projecten te coördineren. De mogelijkheid hulp te bieden aan de vaak arme en behoeftige bevolking zal de motivatie van de uitgezonden militairen verhogen. Daarnaast

zal een dergelijke hulp ook als positief door de Nederlandse bevolking beoordeeld worden, wat in Nederland tot meer steun voor de krijgsmacht zal leiden.

Een bijkomend voordeel van CIMIC tijdens dit soort operaties is dat als de militairen zich eerder kunnen terugtrekken vergeleken met een operatie zonder CIMIC, dit uiteindelijk een financieel voordeel oplevert: er kan immers in de toekomst een stabiele omgeving ontstaan waarin militair optreden niet opnieuw hoeft plaats te vinden.

Knelpunten

Zowel militairen als NGO's hebben een aantal mogelijke knelpunten aangegeven bij de uitvoering van CIMIC. Militairen zijn vooral bezorgd dat de krijgsmacht geen 'geweldsorganisatie' zal blijven. Gezien de meeste activiteiten die de Nederlandse krijgsmacht in de afgelopen tien jaar heeft ondernomen, is de taakstelling enigszins veranderd. Vredesondersteunende operaties en noodhulp vragen een brede opvatting van taken. Goede contacten met lokale bevolking en machthebbers kunnen het optreden van militairen juist makkelijker maken en het risico dat succesvol optreden leidt tot langdurige aanwezigheid, kan beperkt worden.

Door CIMIC als onderdeel van een militaire missie te beschouwen, kunnen militairen einddoelen stellen, waardoor ze zelf het moment kunnen bepalen waarop ze hun activiteiten aan de lokale overheid of NGO's overdragen.

De zorgen over CIMIC bij NGO's betreffen vooral de voorsprong in kennis van NGO's vergeleken met militairen, het afschrikken van de lokale bevolking door militairen (in een cultuur waar militairen burgers onderdrukken) en de aandacht die de media aan militairen besteedt en niet aan het werk van NGO's in het operatiegebied. NGO-expertise kan worden gekoppeld aan de militaire capaciteit om een veilige situatie te creëren en op korte termijn logistiek en transport op te zetten. Zo kunnen NGO's en militairen elkaar goed aanvullen in hun taakuitvoering. De zorg van NGO's dat militairen hun neutrale positie bij de lokale bevolking in gevaar brengt, lijkt voorbij te gaan aan de situatie waarin militairen juist veiligheid bieden aan NGO-medewerkers in levensbedreigende situaties.[31]

Hoewel het voor Nederlandse militairen niet makkelijk zal zijn om op korte termijn de mening van de lokale bevolking over militairen in het algemeen te veranderen, zal het snel duidelijk zijn dat de Nederlandse militairen er vooral zijn om veiligheid en hulp aan burgers te bieden. Het is maar de vraag of de angst van burgers voor de 'CIMIC-militairen' zal aanhouden. De media-aan-

31 Opmerkelijk is dat van dezelfde situatie een tegenovergestelde taxatie wordt gemaakt. Militaire commandanten zijn bezorgd dat hun manschappen te vriendschappelijk met de lokale bevolking zullen omgaan, terwijl NGO's denken dat militairen burgers zullen afschrikken.

dacht die er voor CIMIC-acties zal zijn, kan ten goede komen aan zowel militairen als NGO's. Uiteindelijk is het voor beiden noodzakelijk dat er een positief beeld bestaat over hun activiteiten bij de Nederlandse bevolking, om hun voortbestaan te garanderen.
Een belangrijke kwestie die nog om een oplossing vraagt, is wat er gebeurt ná een CIMIC-missie. Militairen proberen een situatie achter te laten waarin de lokale overheid weer een coördinerende functie begint te krijgen en de economie zich voorzichtig ontwikkelt. Het is de bedoeling dat de lokale overheid en NGO's deze situatie verbeteren. Het probleem is echter dat de militairen juist vaak moesten ingrijpen in een maatschappij die een failed state is.

Ondanks CIMIC- en NGO-activiteiten zal het niet makkelijk zijn om die situatie te veranderen, omdat Ontwikkelingssamenwerking in Nederland en de Wereldbank op internationaal niveau hebben besloten alleen geld te geven aan staten die weliswaar arm zijn maar toch bestuurlijk goed functioneren. De failed states dreigen hierdoor van financiële steun verstoken te blijven. Het risico is dat een dergelijke staat naar verloop van tijd weer in een crisissituatie terecht komt, waardoor de noodzaak tot opnieuw optreden ontstaat. Het zou dan ook goed zijn als er op het gebied van langetermijnplanning een betere afstemming komt tussen Defensie en NGO's enerzijds en Ontwikkelingssamenwerking en Wereldbank anderzijds. Deze afstemming zal zeker bijdragen aan het succes van CIMIC als essentieel onderdeel van een hedendaagse strategie.

De krijgsmacht bij inzet

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

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

Nederland, de NAVO en Kosovo

Redactie Militaire Spectator

Begin 1999 maakte het Atlantisch Bondgenootschap zich op om op feestelijke wijze de ondertekening van het verdrag van Washington, op 4 april 1949, te vieren. Onder de kop 'Vijftig jaar NAVO. Toen, nu en hoe verder?' wijdde de *Militaire Spectator* een themanummer aan het Bondgenootschap dat sinds 1949 de hoeksteen is van het Nederlands veiligheidsbeleid. Bij het uitkomen van het nummer lag in Brussel en de hoofdsteden van de lidstaten de champagne alweer in de kelder, was de militaire muziek afbesteld en werd iedere gedachte aan het tentoonspreiden van trots over het bereikte op de achtergrond gedrongen door de NAVO-interventie in het drama in en rond Kosovo. Zelfs de aanvaarding van een nieuw Strategisch Concept mocht zich maar heel even in een brede belangstelling verheugen. Hoe grillig en lastig voorspelbaar de toekomst is, kan nauwelijks beter geïllustreerd worden. Het kan verkeren, om met Vader Cats te spreken.

Na 78 dagen van escalerend wapengeweld heeft het Bondgenootschap onder de bezielende leiding van haar hoogste ambtenaar, secretaris-generaal Javier Solana, de Servische president Milosevic tot de aftocht uit Kosovo gedwongen. Alle retoriek ten spijt, is dit voor hem een vernederende gang, te meer daar Kosovo in het Servische gedachtegoed een bijzondere plaats inneemt en aldus een machtsbron voor de Servische dictator heeft gevormd. Toch kijken we, nu al, met gemengde gevoelens op het conflict om Kosovo terug.

Natuurlijk, het Bondgenootschap heeft tijdens de crisis om Kosovo van vitaliteit blijk gegeven. Toen puntje bij paaltje kwam, bleek de politieke cohesie groot genoeg om met een afgewogen pakket van diplomatieke, economische en militaire maatregelen een einde te maken aan het brute Servische optreden. Ook de slag om het thuisfront – de publieke opinie in de lidstaten – is duidelijk in het voordeel van de NAVO beslecht. Hoewel de media enkele blunders zoals de 'vergissing' met de Chinese ambassade breed uitmaten, bleek het begrip voor deze vormen van *friction of war* groter dan verwacht. De dagelijkse beelden van het menselijk leed van eenvoudige mannen, vrouwen en kinderen in Kosovo en de verhalen over de gruweldaden, begaan uit naam van Milosevic, zorgden ook in ons land voor een brede publieke steun. NAVO-woordvoerder Jamie Shea werd een vertrouwde verschijning in de huiskamers en deze ideale schoonzoon wist met zijn one-liners veel kijkers bij de les te houden. Toch was het, zelfs op dit punt, niet in alle opzichten botertje aan de boom. De Nederlandse bewindslieden Kok, Van Aartsen en De Grave hebben

– zeker in vergelijking met hun ambtgenoten in Londen, Parijs en Bonn – een opvallend *low profile* getoond waar het de onderbouwing van de inzet van de Nederlandse krijgsmacht betrof. Het kabinet zou er goed aan doen zich hierover nog eens te beraden. De bevolking van een land dat, hoewel zelf op voet van vrede, meedoet aan een oorlog heeft er recht op dat haar politici hun verantwoordelijkheid nemen en deze verantwoordelijkheid bij herhaling gezicht geven. Dit is trouwens ook in het belang van de politici zelf.

Het lastigste deel van de operatie rond Kosovo staat ons overigens nog te wachten: de ontwapening van het UCK, de uitschakeling van de gewapende criminelen en de bescherming van de bewoners, óók de achterblijvende Serven. Sinds mensenheugenis heerst in Kosovo het recht van de bloedwraak en dat is vandaag niet opgehouden. KFOR loopt dus grote kans nog lang met geweld te worden geconfronteerd, met alle lastige dilemma's en mogelijke verliezen van dien. Ook de wederopbouw lijkt geen zaak van maanden. Eerst nu wordt duidelijk hoezeer de infrastructuur beschadigd is en het bestuur ontregeld. Nederlandse politici moeten het zich daarom nu al tot hun taak rekenen actief de publieke steun voor de operatie in Kosovo in stand te houden.

Ook in andere opzichten moet voor een overtrokken jubelstemming worden gewaakt. Kosovo lijkt te horen tot het soort successen waarvan men er niet te veel in zijn leven moet hebben. In de eerste plaats was er in maart 1999 een situatie ontstaan dat de NAVO op straffe van het verlies van haar geloofwaardigheid wel militair in moest grijpen. En toen dit gebeurde, bleek dat de lidstaten voor wat betreft de beoogde eindsituatie niet op één lijn zaten; een voor de uitvoerders van het militair geweld moeilijk te begrijpen situatie.

Ten tweede bestaat de indruk dat met de totstandkoming van het Daytonakkoord in het achterhoofd in een aantal hoofdsteden de verwachting leefde dat Servië onmiddellijk zou inbinden op het moment dat de NAVO de wapens zou doen spreken. Een ernstige inschattingsfout. Vervolgens bleek de Alliantie niet in staat om snel duidelijk te maken dat na A (de inzet van het luchtwapen) ook B (de inzet van grondtroepen) mogelijk was. Ook voor de diverse ministers van Buitenlandse Zaken heeft een oude les nog niets aan waarde ingeboet: leg bij een confrontatie nooit je achillespees bloot.

Ten derde: de grootste en beslissende uitdaging ligt als gezegd nog in het verschiet. Met KFOR als veiligheidsparaplu ter plekke moet de internationale gemeenschap een structurele oplossing vinden voor de ingewikkelde situatie in Kosovo. Pas wanneer de oorlogsschade is hersteld, een democratische rechtsstaat is opgebouwd en eerbied voor elementaire mensenrechten bij alle inwoners tussen de oren zit, kan van een duurzaam succes van de internationale gemeenschap en de NAVO sprake zijn.

Dit laatste veronderstelt een langdurige politieke, militaire en economische betrokkenheid. De Nederlandse krijgsmacht moet zich derhalve voorbereiden

op een langdurig verblijf op de Balkan. Het is immers gemakkelijker een oorlog te winnen dan om vrede te sluiten, zoals de Franse premier Clemenceau ooit snedig opmerkte. Daarbij komt dat de effecten van de oorlog op de landen in de regio ingrijpend zijn geweest. Het economisch hulpprogramma kan dus niet beperkt blijven tot Kosovo, maar zal zich tot die buurstaten moeten uitstrekken die ongewild de status van 'speler' kregen.

Generaal Wesley Clark lijkt zich met *Allied Force* een plaats in de militaire handboeken te hebben verworven. Hij heeft immers een complexe militaire operatie zonder eigen verliezen tot een goed einde gebracht. Maar het is een dubieus compliment, gezien de humanitaire catastrofe die zich tijdens het luchtoffensief in Kosovo, Albanië en Macedonië afspeelde. Zuiver militair gezien heeft de NAVO getoond haar mannetje te staan en de redactie betuigt haar respect aan de collegae die in de lucht en te velde onder moeilijke omstandigheden hun taken hebben uitgevoerd. Ook hier is het geluk echter niet volmaakt. Voor een bekend fenomeen dient gewaakt te worden: één zwaluw maakt nog geen zomer; een voorbeeld van succesvol optreden biedt geen garanties voor herhaling. De omstandigheden zullen steeds bepalend zijn. Dit laat onverlet dat de Koninklijke Luchtmacht een indrukwekkende bijdrage leverde. Allied Force heeft de sterke kanten van moderne luchtstrijdkrachten aangetoond: strategische mobiliteit en selectieve letaliteit; snelle machtsprojectie bij oplopende spanning. Deze lessen dienen nadrukkelijk bij de vaderlandse discussie over de toekomst van de krijgsmacht te worden ingebracht.

Voor overdrijving dient echter te worden gewaakt. De geallieerde luchtmacht alléén heeft Milosevic niet op de knieën gekregen. Dat is in niet mindere mate het resultaat van een complex samenspel van diplomatieke inspanningen, met name gericht op Moskou, en economische sanctiemaatregelen, de kwetsbaarheid van de Servische grondtroepen voor UCK-acties alsmede van de dreiging van een grondoorlog.

Bovendien bleek het luchtwapen niet in staat de oorspronkelijke politieke doelstelling – een eind maken aan de etnische zuiveringen en de vluchtelingenstromen – te realiseren. Dit laatste kan uiteindelijk alleen door eenheden ter plaatse geschieden, maar daartoe waren de betrokken landen niet bereid. Ook voor de cruciale wederopbouwfase zijn laatstgenoemde eenheden (net als luchttransport) van vitaal belang.

Ten slotte. Binnen een vitaal Bondgenootschap heeft de Nederlandse krijgsmacht aangetoond een betrouwbare en professionele partner te zijn. De crisis in en rond Kosovo heeft het belang van het luchtwapen en de noodzaak van meer groen op de grond nog eens aangetoond. Het is verheugend dat aan het Binnenhof de bereidheid lijkt te bestaan om deze lessen serieus mee te nemen in de politieke discussie over de krijgsmacht van de toekomst.

Integrale verantwoordelijkheid van de commandant

Een praktijkvoorbeeld

T.G.J. Damen – kolonel der Limburgse Jagers

Kolonel Damen was een van de inleiders op het symposium 'De verantwoordelijkheid van de commandant; commandovoering onder moeilijke omstandigheden...'

Dit symposium vond plaats op 8 oktober 1998 op de Koninklijke Militaire Academie te Breda. Medeorganisatoren waren het Koninklijk Instituut voor de Marine, het Instituut Defensie Leergangen en de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap.

INLEIDING

Eind december 1995/begin januari 1996 vertrok het 42-ste gemechaniseerde bataljon IFOR I naar Centraal-Bosnië om onder Brits commando deel te gaan nemen aan de operatie *Joint Endeavour*, ofte wel de uitvoering van de militaire elementen van de Dayton-akkoorden. De kern van de Nederlandse bijdrage aan IFOR I werd gevormd door het 42-ste bataljon Limburgse Jagers (42 BLJ) minus de eigen A-compagnie. Het bataljon was versterkt met het A-eskadron van 11 Tankbataljon, een geniecompagnie en een peloton van het Korps Commandotroepen (KCT). Aan de hand van mijn ervaringen als bataljonscommandant daarbij, wil ik laten zien tot waar de verantwoordelijkheid van een commandant zich bij zo'n operatie kan uitstrekken.

Voor alle militaire operaties geldt dat elke situatie steeds weer uniek is. Mijn uitspraken hierover zijn dan ook strikt persoonlijk, zonder de pretentie van algemene geldigheid. Daarom zal ik mijn visie vooral illustreren met praktische voorbeelden.

Ik wil bovendien per se geen theoretisch verhaal uitdragen, maar met deze voorbeelden mijn visie op integrale verantwoordelijkheid toespitsen op de voor mij belangrijkste doelgroep: de huidige en toekomstige operationele commandanten op het niveau van bataljon (of overeenkomstig niveau) en lager.

Terminologie
Onder het begrip 'integrale verantwoordelijkheid' versta ik dat een commandant, op welk niveau dan ook, uiteindelijk volledig verantwoordelijk is voor alles wat er in het kader van de aan hem verstrekte opdracht binnen zijn eenheid gebeurt, dan wel ten onrechte niet gebeurt. Hierbij gaat het niet alleen om hoofdzaken als de blijvende getrouwe uitvoering van die opdracht, juist ook onder levensgevaar, maar tevens over kleinigheden, die soms niet eens rechtstreeks uit de opdracht schijnen voort te vloeien. De opdrachtgerichte commandovoering van onze huidige KL-doctrine beperkt zich namelijk niet tot de opdracht aan de ondercommandanten het te bereiken doel – het wat – aan te geven. Daarmee begint het wel maar de hogere commandant moet daarna wel controle blijven uitoefenen over de manier waarop de ondercommandanten deze opdracht invullen. Dat geldt ook voor kleinigheden, en de hogere commandant moet wel degelijk ingrijpen wanneer zijn eigen einddoel in gevaar komt. De manier van controle uitoefenen en ook van zijn eventueel ingrijpen, is vooral afhankelijk van de gegroeide vertrouwensband in de eenheid, en moet de ondercommandanten helpen (niet hinderen). Ik zal dat straks met een concreet voorbeeld toelichten.

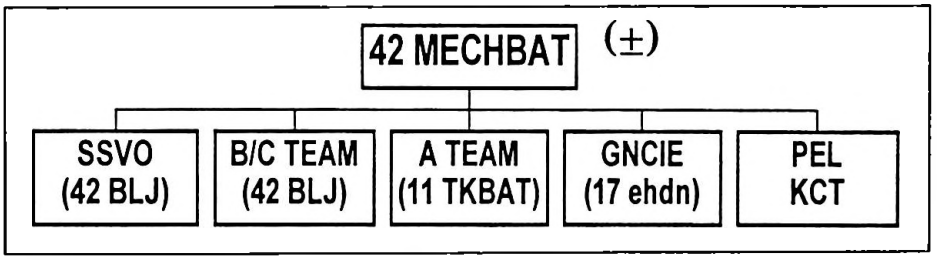
Aan de andere kant heeft men natuurlijk ook zelf te maken met een hoger niveau, waarvan men opdrachten en verdere aanwijzingen ontvangt. In de situatie in Bosnië richtte het bataljon zich voor wat betreft operationele zaken naar Britse zijde (wij stonden immers onder *operational control* van de vierde Britse brigade), en voor allerlei administratieve zaken naar het Nederlandse contingent in Busovaca.

Opzet
In dit artikel wil ik, na een korte bespreking van de basisorganisatie van het bataljon en de verstrekte opdracht, via de regels van generaal Colin Powell de context van de operatie en de eerste fase van de ontplooiing beschrijven. Daarna ga ik in op de voorbereiding, en de uitvoering en ik zal een enkele opmerking maken over gewenning. Ter afsluiting geef ik aan hoe integrale verantwoordelijkheid tijdens deze uitzending op mij heeft ingewerkt.

ORGANISATIE

Afbeelding 1 geeft de organisatie van het 42-ste bataljon, zoals dat in Bosnië als IFOR 1 werd ontplooid. Het was geen organiek pantserinfanteriebataljon meer. Uit de beschikbare middelen waren drie identieke teams gecreëerd, elk met een teamstaf, een peloton Leopard II, twee pantserinfanteriepelotons YPR 25-millimeter, een peloton Prat Tow II, een geniesectie en een geneeskundige hulppostgroep. Daarnaast beschikte het bataljon over de eigen stafstafverzorgings- en ondersteuningscompagnie met daarin onder andere het eigen ver-

kenningspeloton en de mortieren 120-millimeter, een geniecompagnie (samengevoegd uit personeel van 17 verschillende eenheden) en een peloton van het KCT, bestaande uit vier ploegen.



Afb. 1 De organisatie van IFOR I

DE OPDRACHT

De opdracht aan IFOR was kortweg de uitvoering van de militaire elementen van de Dayton-akkoorden onder een voortdurende *force protection*. IFOR had voor de uitvoering van haar taak de beschikking over een ruim, zogenaamd 'robuust' mandaat. De *Rules of Engagement* gaven, indien noodzakelijk, de mogelijkheid om naleving van het Dayton-akkoord af te dwingen door al de beschikbare wapens te gebruiken. Zo'n mandaat is een belangrijke ruggensteun voor elke commandant op elk niveau.

Ook de mijlpalen van het Dayton-akkoord gaven ruggensteun en vormden als het ware een spoorboekje voor de opeenvolgende stappen in de operatie. Deze stappen waren:

- D-dag (20 december 1995), het overdragen van de verantwoordelijkheid van UNPROFOR naar IFOR. (Overigens arriveerden wij pas na deze datum in het operatiegebied.)

- D + 30 (19 januari), *Zone of Separation* (ZoS) door alle partijen ontruimd. Tevens moesten alle mijnen in de ZoS zijn geruimd en daarbuiten ten minste zijn gemarkeerd.

- D + 45 (3 februari), alle partijen moesten worden teruggetrokken uit de gebieden die zij krachtens het Dayton-akkoord dienden over te dragen. Tevens moesten alle zware wapens die aanwezig waren binnen een straal van tien kilometer vanaf de *inter entity boundary line* gerekend, op nummer aan IFOR zijn gemeld.

- D + 90 (19 maart), de partijen mogen in de aan hen overgedragen gebieden weer militaire eenheden stationeren.

- D + 120 (18 april), de belangrijkste datum in onze periode in centraal-Bosnië. Partijen hebben al hun parate troepen met hun zware wapens gekazerneerd en alle overige troepen gedemobiliseerd.

- IFOR I voerde de opdracht uit door:
  - het patrouilleren in het gebied van verantwoordelijkheid: ongeveer 80 x 40 kilometer grotendeels zwaar geaccidenteerd terrein;
  - het vaststellen en bezetten van kritieke punten waar spanning kon worden verwacht;
  - het monitoren van mijnruimactiviteiten door de partijen;
  - het toezien op de terugkeer naar kazernes en het garanderen van de vrijheid van beweging.

DE REGELS VAN GENERAAL COLIN POWELL

Voordat ik mijn betoog vervolg, wil ik eerst de regels van generaal Colin Powell introduceren, de voorzitter van de verenigde chefs van staven van de Verenigde Staten, onder andere gedurende de Golfoorlog. In het verloop van zijn carrière verzamelde hij zijn eigen *lessons learned*, die hij overal waar hij werkte op zijn bureaublad plakte en gaandeweg uitbreidde. Afbeelding 2 geeft een overzicht van al zijn regels. Pas na terugkomst uit Bosnië heb ik zijn boek *A Soldier's Way* gelezen. Bij het schrijven van dit artikel bleek dat Powells regels soms goede motto's vormden voor mijn praktische voorbeelden. U zult enkele ervan dus nog terugzien.

De context

Allereerst de context van de uitzending. In dit geval ging het om een totaal nieuwe operatie, een nieuw en vrijwel onbekend gebied, met daarin een voor ons onbekende bevolking en voormalig strijdende partijen waarvan wij niet wisten hoe zij op onze binnenkomst zouden reageren. Daarbij wil ik nu de eerste stappen bespreken van onze ontplooiing in Centraal-Bosnië en de verrassingen die wij tegenkwamen.

De concrete opdracht, gesteund door een robuust mandaat, leek uitvoerbaar. Het was een gegeven dat Nederland dit bataljon met deze omvang en sterkte had aangeboden. Dit was het maximale, meer zou er niet bijkomen.

Het Nederlandse logistieke bataljon bevond zich al binnen ons toekomstige gebied van verantwoordelijkheid. Vanuit dit bataljon ontvingen wij dan ook de eerste algemene informatie. Daarnaast ging de bataljonssectie 2 hard aan de slag om nog meer informatie te verzamelen over weer, terrein en de voormalig strijdende partijen in het gebied. Voor wat betreft de strijdende partijen in het gebied, gaf het boek van de Engelse overste Bob Stewart met de titel *Broken Lives* informatie. Luitenant-kolonel Stewart had ook het betreffende gebied

onder zijn verantwoordelijkheid gehad als bataljonscommandant aan het begin van de UNPROFOR-tijd. Het boek was dan ook verhelderende literatuur voor de teamcommandanten en de sectiehoofden van de bataljonsstaf.

1. **It ain't as bad as you think. It will look better in the morning.**
2. **Get mad, then get over it.**
3. **Avoid having your ego so close to your position that when your position falls, your ego goes with it.**
4. **It can be done!**
5. **Be careful what you choose. You may get it.**
6. **Don't let adverse facts stand in the way of a good decision.**
7. **You can't make someone else's choices. You shouldn't let someone else make yours.**
8. **Check small things.**
9. **Share credit.**
10. **Remain calm. Be kind.**
11. **Have a vision. Be demanding.**
12. **Don't take counsel of your fears or naysayers.**
13. **Perpetual optimism is a force multiplier.**

(General Colin Powell
with Joseph E. Persico
"A Soldier's Way")

Afb. 2 De regels van generaal Colin Powell

DE ONTPLOOIING

Op basis van alle verzamelde informatie, een aantal aannames en de globale opdracht hebben wij als bataljonsstaf in nauw overleg met de team- en compagniescommandanten in onze vredeslocatie in Seedorf een plan voor de ontplooiing ontwikkeld. De bataljons-commandopost, de stafstaf- en ondersteuningscompagnie, de geniecompagnie en het reserveteam zouden een zogenoemde *firm base* betrekken in Vitez. Deze locatie zou in de ontpooiingsfase tevens dienen als bataljonsverzamelgebied. De andere twee teams zouden van daaruit worden ontplooid in twee *forward bases*: een in Jajce en een in Turbe. Afbeelding 3 geeft een overzicht van het bataljonsvak.

Het reserveteam had een aantal taken: allereerst uiteraard fungeren als bataljonsreserve. Daarnaast zou dit team na een aantal weken een van de teams op een forward base aflossen, zodat uiteindelijk elk team een tijd zou fungeren als reserve. Op de locatie in Vitez zou het reserveteam kunnen recupereren, oefe-

nen en in voorkomend geval zou het personeel vanuit dit team op verlof gaan, zodat de teams op de forward bases op honderd procent sterkte konden blijven.

Moltke (de oudere) heeft eens gezegd: geen plan overleeft het eerste gevechtscontact. Ons bataljon heeft daarop niet eens hoeven wachten. Ons ontplooiingsplan moest direct na aankomst in Split op 27 december 1995 fors worden gewijzigd. De firm base in Vitez, die tevens bestemd was als bataljonsverzamelgebied, bleek niet meer voor ons beschikbaar. Ik kan u verzekeren dat goede raad dan duur is, met de wetenschap in het achterhoofd dat alles vanuit Nederland en Duitsland in beweging is ofwel binnenkort gaat komen: schepen met groot materieel en daarnaast nog vliegtuigen met het personeel.

Dit was overigens niet de enige verrassing. Nadat wij met een voordetachement naar Busovaca waren gevlogen en de eerste verkenningen hadden gedaan, bleek dat de geplande locatie in Turbe vanwege asbestvergiftiging en een uiterst gevaarlijke mijnendreiging geen haalbare optie was. De enige locatie die overeind bleef was Jajce. Ondanks alles bleven wij optimistisch. Er heerste de gedachte: ok, wij hebben een probleem, hoe lossen wij dat op? Achteraf doet het mij denken aan een van de regels van generaal Powell: '*It can be done*'. Dat bleek uiteindelijk bij ons ook het geval.

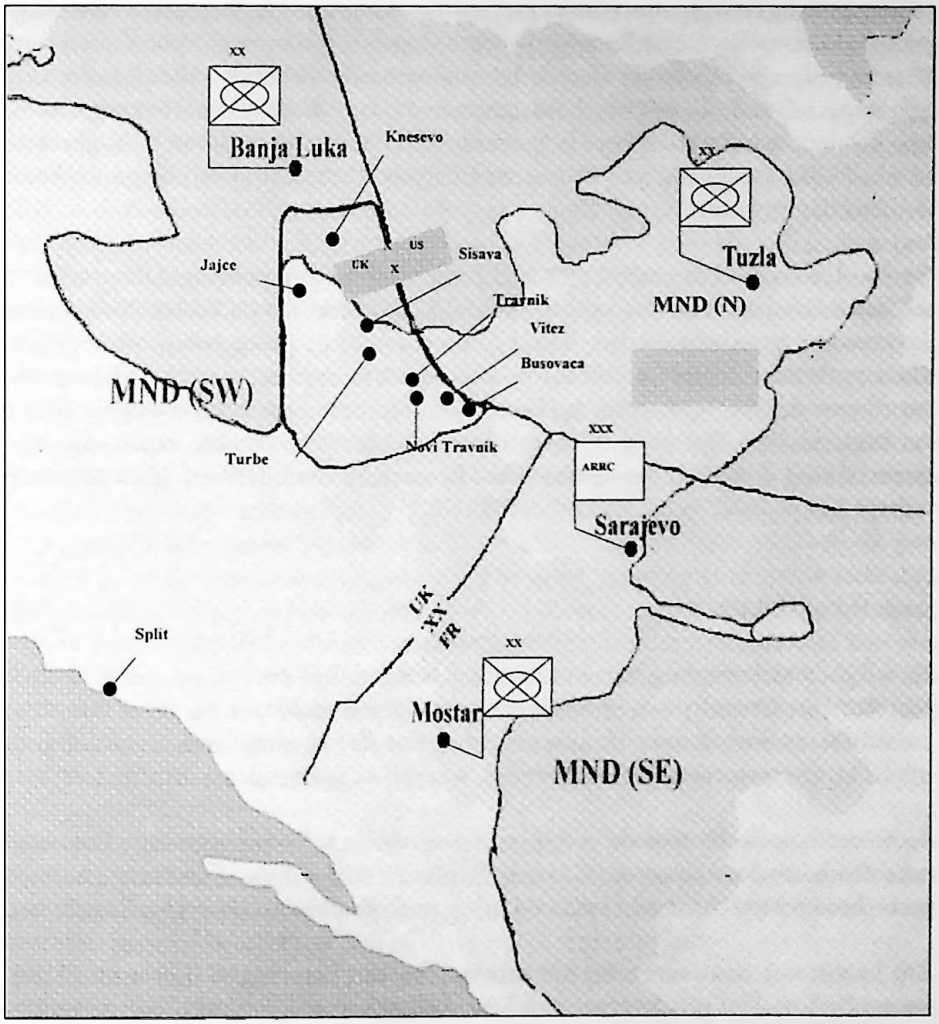
Optimisme

Het waren tijden waarin het spanningsniveau ongewild stijgt. In zo'n situatie moeten met name commandanten het voortouw nemen. Bedenk alternatieven, stimuleer medewerkers tot het uiterste, ga er zelf op uit om met eigen ogen de alternatieven te aanschouwen, en overleg met het hogere niveau over mogelijke oplossingen.

Eén ding mag in ieder geval niet: dat een commandant in woord of gebaar laat zien dat hij het niet ziet zitten. Geloof in een oplossing en straal dat uit. Probeer ondanks alles je niet te laten beïnvloeden door je eigen gevoelens van onzekerheid; want in alle eerlijkheid – die zijn er. Geef ook niet toe aan die enkele notoire pessimist die er in elke organisatie wel rondloopt en die tracht te overtuigen dat de omstandigheden dusdanig zijn veranderd dat de opdracht niet uitvoerbaar is en dat die moet worden teruggegeven.

Een van de regels van generaal Colin Powell luidt: '*Don't take counsel of your fears or naysayers*'. Blijf vasthouden aan het eigen optimisme en blijf overtuigd van de kracht en de capaciteiten van alle functionarissen.

Ook een andere regel van generaal Colin Powell '*It ain't as bad as you think. It will look better in the morning*', is mij uit het hart gegrepen. Ga niet voortdurend tot diep in de nacht door met een probleem, maar ga slapen en pak de volgende morgen de koe weer bij de horens; het is vaak verrassend te ervaren hoe een probleem er 's morgens anders uitziet.



Afb. 3 Het bataljon van IFOR I

Ook wij zijn er uitgekomen, weliswaar met pijn en moeite en na vele interne discussies, bijvoorbeeld over de plaats voor de bataljons-commandopost. Daarvoor vonden we een oplossing in een verlaten skihotel in het Vlasic-gebergte bij de plaats Sisava, dat tijdens de oorlog door de partijen afwisselend als brigadehoofdkwartier was gebruikt. Deze keuze werd niet door iedereen toegejuicht. Vooral de mogelijk slechte bereikbaarheid in de winter was een discussiepunt. Overigens bleek de genie de bereikbaarheid volledig te garanderen.

Lessons learned

Kijkende naar lessons learned kom ik hierbij weer tot een van Powells regels:

'*You can't make someone else's choices. You shouldn't let someone else make yours*'. Maar ook: '*Don't let adverse facts stand in the way of a good decision*'. Was het argument van de slechte bereikbaarheid werkelijk valide? Indien de geniespecialist de bereikbaarheid garandeert, wat blijft er van het argument van de slechte bereikbaarheid nog overeind? Het is evident dat in zo'n geval de uiteindelijke beslissing aan de commandant is. De mening van de genie heeft de doorslag gegeven.

Een andere regel van generaal Powell is hier ook van toepassing: '*Be careful of what you choose. You may get it*'. Eenmaal gekozen voor zo'n locatie en alles in werking gezet om die locatie uit te bouwen, is een weg terug onmogelijk. Daar ontbreekt de tijd en de ruimte voor. Maak in overleg met de staf en eventueel met de team- en compagniescommandanten een weloverwogen keuze en blijf daarbij. Dat mag bij sommigen als star overkomen, maar dat zijn meestal niet diegenen die de eindverantwoordelijkheid hebben. Voor anderen schept het in ieder geval veel duidelijkheid.

DE VOORBEREIDING

Ik wil de voorbereiding van het bataljon behandelen en wel op een specifiek terrein: hoe bereidt een commandant zijn personeel voor op te verwachten moeilijke en onbekende situaties, op het feit dat ze soms met zware tegenstand kunnen worden geconfronteerd, waarbij er mogelijk slachtoffers vallen?

Het eerste gedeelte van de vraag is niet moeilijk te beantwoorden. Voor ons was duidelijk dat een eenheid van welk niveau dan ook voor de conventionele gevechtsoperatie moet zijn opgeleid, uitgaande van het hoogste geweldsniveau.

Dit kwam ook naar voren bij het uitwisselen van ervaringen met buitenlandse eenheden. Het uitgangspunt dat daarbij bij sommige buitenlandse eenheden wordt gehanteerd, is simpel. In een situatie van relatief weinig dreiging zal iemand die is opgeleid voor een hoog geweldsniveau bij plotseling oplopende spanning of levensbedreiging sneller en adequater reageren dan iemand die initieel slechts op een lager geweldsniveau is getraind. Wat wij binnen het bataljon in de laatste fase van de voorbereiding hebben gedaan, is met voorbeelden trachten aan te geven wanneer er geschoten zou moeten worden.

Voorbeelden

Een voorbeeld. Wij hebben getracht over te brengen dat IFOR totale *freedom of movement* had. Was het in de tijd van UNPROFOR nog zo dat VN-eenheden door de diverse partijen bij *checkpoints*, *road blocks* en wat dies meer zij werden gestopt, of nog erger, gecontroleerd – wij zeiden: dat gebeurt ons dus niet. Wij

gaven aan dat als bijvoorbeeld een eigen bereden patrouille bij een roadblock van een van de voormalig strijdende partijen zou aankomen en de bezetting zou weigeren de patrouille door te laten, de lokale commandant van het roadblock moest worden duidelijk gemaakt dat wij hoe dan ook onze weg zouden vervolgen.

Maak ze duidelijk dat wij onder Dayton freedom of movement hebben. Neem met de patrouille een opstelling in en geef de post even de tijd om contact te maken met hun hogere niveau, en als ze dan nog steeds volharden, geef dan een waarschuwingsschot met bijvoorbeeld een 25-millimeterkanon direct naast de post. Zo maakten wij duidelijk dat wij bereid waren geweld te gebruiken. Heeft dat nog niet het gewenste resultaat, rijd dan op met een of meer van de voertuigen, door vuur gedekt door de rest van de voertuigen van de patrouille en passeer het roadblock. Indien er vanuit het roadblock zou worden gedreigd met geweld of als er daadwerkelijk zou worden geschoten, gaven de regels voor vuuropening ons het recht dit vuur te beantwoorden. Schiet dan gericht op de post en vervolg de patrouille.

De boodschap moest bij iedereen binnen het bataljon zijn: geen van de partijen heeft het recht ons te stoppen. Wij bepalen wat er gebeurt. Ook heel duidelijk hebben wij geprobeerd aan iedereen in het bataljon duidelijk te maken dat er onder geen enkele omstandigheden wapens of ander materieel van ons zou worden afgegeven. De boodschap was: als een van de partijen of een individu dat probeert, wordt er dus alles aan gedaan om dat te voorkomen, waarbij ook duidelijk werd gezegd: wij schieten. Niemand komt aan ons materieel.

Een duidelijke visie

Met dit soort voorbeelden en met heel duidelijke, korte opdrachten wat wij als IFOR wél zouden toestaan en wat nadrukkelijk niet, hoopten wij iedereen in het bataljon duidelijk te maken dat wij, IFOR, bepalend waren en niet wensten te worden gedomineerd door een of meer strijdende partijen.

De gedachte achter deze voorbeelden is dat je je als commandant probeert te verplaatsen in de enkele soldaat die met een bedreigende situatie wordt geconfronteerd. Als commandant probeer je te bereiken dat ook de laatste soldaat binnen de eenheid die boodschap heeft gekregen, haar begrijpt en in voorkomend geval ernaar handelt. Een foute reactie van hem op een gebeurtenis kon in die omstandigheden in Bosnië bij het begin van de uitvoering van de Dayton-akkoorden grote consequenties hebben.

Commandanten proberen hun personeel in hun visie te laten denken en werken. Dan moet die visie ook wel erg duidelijk zijn en vooral heel concreet, er moet geen of nauwelijks ruimte zijn voor interpretatie. Een enkele soldaat op post moet in een fractie van een seconde kunnen beslissen wat wel en wat niet kan en mag. Dat zijn de zaken die een commandant bij het bezoeken van een post vooral moet controleren.

Generaal Colin Powell zegt in een van zijn regels: '*Have a vison. Be demanding*'. Ook daar geloof ik in. Weet als commandant wat je wil, maak dat duidelijk en wees zeer veeleisend in de correcte uitvoering ervan.

Slachtoffers

Een ander aspect vormt het laatste gedeelte van de vraag, namelijk de voorbereiding op het mogelijk vallen van slachtoffers. Het beoefenen van het gegeven dat er doden en gewonden zouden kunnen vallen, was in de opleiding een aspect dat zeer realistisch werd nagebootst. Alle aspecten kwamen daarbij aan de orde: van de geneeskundige afvoer, de opvang van slachtoffers en hun directe omgeving tot de procedures van het informeren via de operationele staf van het thuisfront, voordat het bericht in de pers terecht zou komen.

Verder werd het thema 'slachtoffers' binnen het bataljon eigenlijk nooit expliciet besproken. Ik heb de indruk dat de meesten ervan uitgingen dat er slachtoffers zouden kunnen vallen door gevechtshandelingen, mijnenongelukken of verkeersongevallen. Ik vermoed dat men gewoon voldoende vertrouwen had dat men dan adequaat zou worden behandeld en verzorgd. Dat was overigens ook terecht. Als men gewond zou raken tijdens de uitvoering van de opdracht, stond er een eigen Nederlands hospitaal met daarin Nederlands personeel dat uitstekend was gekwalificeerd en met wie je in ieder geval in je eigen taal kon communiceren.

Voor de mentale opvang van gewonden en hun naaste omgeving was er daarnaast een uitstekend functionerend team bestaande uit de geestelijk verzorgers (drie in totaal: een aalmoezenier, dominee en humanist), een maatschappelijk werkster, een psycholoog en onze eigen artsen op de diverse locaties. Het hoofd van de sectie I van ons bataljon vervulde hierin een coördinerende rol. Het werk van dit team is in de voorbereiding uitvoerig aan bod gekomen.

DE UITVOERING

Binnen IFOR I was er vanaf het begin sprake van optimisme. Het gros had relatief lang in de startblokken gestaan en wilde eigenlijk nog maar een ding: het startschot. Het maakte niet uit of we niet wisten voor hoe lang wij in principe weg zouden gaan en of er verlof kon worden genoten. Er heerste een sfeer van: wij zijn er klaar voor, wij kunnen die klus aan, wij zijn opgeleid, wij hebben goed materieel en een duidelijk mandaat, met de bevoegdheid robuust op te treden als dat nodig is.

Als men zo'n instelling heeft, zijn er maar weinig problemen onoverkomelijk. Men kijkt en denkt niet in termen van problemen maar in oplossingen, en dat op alle niveaus. Voor mij slaat generaal Colin Powell de spijker op zijn kop met zijn regel: '*Perpetual optimism is a force multiplier*'.

Het instellen en controleren van de ZoS verliep heel voorspoedig. Britse militairen hadden tevoren met verf en gekleurde piketten de inter entity boundary line aangegeven en op twee kilometer aan weerszijden daarvan de markering voor de ZoS. Nadat dat was gebeurd, was aan ons de taak om te controleren dat er zich geen partijen bevonden in die zone. Dat deden wij door zowel patrouilles te voet als bereden. Daarnaast hadden wij op een enkele plaats een pelotonspost geloceerd in de buurt van of in de zone zelf.

Zo'n peloton had een zeer zelfstandige opdracht. In dit voorbeeld zaten zij in een huis in een klein dorp. Het peloton had de benedenverdieping van het huis betrokken op advies van de lokale Bosnisch-Servische commandant, die zelf met zijn staf op de bovenverdieping huisde. Het peloton had als opdracht te controleren of de Zone of Separation leeg was en bleef. Gaandeweg moest men de rest van de uitvoering van de opdracht controleren. Het peloton voerde dat uit door intensieve patrouillegang, zowel bereden als te voet. Het was sowieso een zware taak, maar vooral in de winter. Het peloton was geheel zelfstandig en werd een paar keer per week bevoorraad door het team.

Slivovitz

Aan het einde van een bezoek van de bataljonsadjudant en mij aan het peloton, kwam de lokale Bosnisch-Servische commandant, een majoor, naar buiten en vroeg via een tolk of ik met hem koffie zou willen drinken en of ik even met hem wilde praten. Normaal gesproken deden wij dat niet, omdat het voor het pelotons- en teamniveau was om met deze majoor te praten. Maar omdat hij zo aandrong, gingen wij toch mee naar boven. Boven aangekomen, kregen wij geen koffie voorgezet maar limonadeglazen met slivovitz, een sterke, alcoholhoudende drank. Ik liet toen via de tolk doorgeven dat ik dat niet wilde. De reactie van de Bosnisch-Servische commandant loog er niet om. Via de tolk zei hij: als u geen slivovitz met mij drinkt, dan wil ik ook niet met u praten. Dat waren de bataljonsadjudant en ik volstrekt en onmiddellijk met hem eens. Wij zijn meteen opgestaan en liepen naar de deur om te vertrekken. Ik had de klink van de deur nog niet in de hand of de majoor stond al bij me met duizenden excuses. Nadat het bezoek was afgelopen en de bataljonsadjudant en ik terugreden, hebben wij hier lang over gesproken.

Het gesprek concentreerde zich om de vraag: als deze majoor de ruimte voelt dit soort brutaliteiten en harde onderhandelingstactiek bij ons te gebruiken, wat is dan zijn spel met het peloton en hoe gaat het peloton hiermee om? Hoe vrij is dit peloton nog? Wij hebben uiteindelijk de conclusie getrokken dat dit een ongewenste situatie was. Alhoewel de teamcommandant en het betrokken peloton het er aanvankelijk niet mee eens waren, hebben wij opdracht gegeven het peloton te wisselen en een andere locatie te laten betrekken. Wij hebben ons daarbij gerealiseerd dat je op dat moment opdrachten geeft binnen een team. Als hogere commandant ben je bezig met de wijze waarop een lagere commandant de opdracht uitvoert (het hoe). Mijn ervaring is: dat kan gebeu-

ren, niet vaak, maar uit te sluiten is het niet. Zoals ik al in de inleiding zei, men moet ingrijpen wanneer het eigen einddoel in gevaar komt. Tot zover dit voorbeeld.

Professionaliteit

Naast die controle van de ZoS was ons streven erop gericht om de rust in het gebied te laten terugkeren. Dat bleek in de praktijk geen moeilijke opdracht. De partijen hielden zich aan de bepalingen van Dayton en de bevolking wilde eigenlijk na jaren van oorlog uitsluitend rust. Daarnaast speelde mee dat het winter was en de ervaring leert dat er in dit soort conflicten dan toch minder gevechtshandelingen worden gepleegd. Wel moesten wij ervoor zorgen dat wij na afloop van de winter een bekende en gerespecteerde factor zouden zijn geworden in het gebied. Een factor waarmee alle partijen ernstig rekening zouden blijven houden. Daaraan uitvoering geven hield eigenlijk in: laten zien dat je er bent, laten zien dat je uiterst professioneel bent en veelvuldig controleren.

Die uitstraling naar vooral de voormalig strijdende partijen en de bevolking realiseer je voor een groot deel door de indruk die je wekt, met name die buiten je bases. Eenvoudigweg: het moet er strak en uniform uitzien. Discipline in woord, gedrag en tenue speelt hier een grote rol – of het nu een voetpatrouille betreft, een checkpoint of een onderhandeling met een of meer van de partijen.

Ook daar, of misschien vooral daar, liggen duidelijke verantwoordelijkheden voor commandanten, overigens op elk niveau. Niet snel tevreden zijn, en blijven eisen dat iedereen professionaliteit uitstraalt. Mijn ervaring is dat men daar relatief veel tijd aan moet besteden en ermee bezig moet blijven.

Force protection

Een van de vragen die vaker werd gesteld luidde: hoe moet het beleid zijn met betrekking tot de veiligheid van eigen troepen en hoe staat dat in verhouding tot de opdracht? Deze vraag is verbonden aan het begrip 'force protection'. Daarbij maak ik een onderscheid tussen force protection in engere en in ruimere zin.

Over force protection in engere zin wil ik kort zijn. Dat zijn al die maatregelen die ertoe moeten leiden dat het individu maximaal is beschermd. Een voorbeeld daarvan is dat in het begin van de uitvoering iedereen zich buiten de compounds met scherfvest aan en helm op verplaatste. Ook bepalingen ten aanzien van het minimum aantal voertuigen dat zich tegelijkertijd moest verplaatsen en de minimaal vereiste verbindingsmiddelen vallen er onder.

Force protection in ruimere zin is voor mij de geloofwaardigheid van een eenheid voor zichzelf en voor de buitenwereld, zowel voor de voormalig strijdende partijen als voor de bevolking. Daarmee haak ik dus aan datgene wat ik zojuist heb gesteld: de professionele uitstraling van een eenheid. Overigens

kan die geloofwaardigheid afhangen van het gedrag van individuen, al dan niet in een groter verband.

Force protection in ruimere zin en uitvoering van de opdracht mogen nooit conflicteren. Indien de omstandigheden het toelaten kunnen de regels voor force protection in engere zin wat worden teruggebracht door bijvoorbeeld het scherfvest en de helm *op* de man/vrouw te hebben maar niet *aan*. Force protection in ruimere zin mag nooit wijzigen: het heeft een directe relatie tot de opdracht; de professionele inhoudelijke en uiterlijke uitstraling dient er altijd te zijn.

GEWENNING?

Als laatste punt een enkele opmerking over leegloop. Dit is een gevaar dat op de loer ligt naarmate de tijd verder verstrijkt en er geen uitdagingen meer lijken te zijn. Wij hebben wat dat betreft het geluk gehad het eerste bataljon te zijn dat naar dit gebied, en onder dit mandaat, werd uitgezonden en dat de meeste militaire bepalingen van Dayton ook nog in onze periode dienden te worden gerealiseerd. Men kreeg eigenlijk nauwelijks de tijd om te gewennen. De ene stap was nog maar net achter de rug of de volgende diende zich al aan, en daarmee weer een extra opdracht, waarbij de uitvoering door de betrokken partijen van de vorige stappen wel blijvend moest worden gecontroleerd. Met andere woorden: er was voortdurend genoeg brood op de plank.

Daarnaast zat het bataljon op alle locaties in een opbouwfase: alles moest van de grond af aan worden opgebouwd. Iedereen moest daarbij voortdurend de handen uit de mouwen steken en dat voorkwam leegloop.

TOT SLOT

Ik heb met enige voorbeelden een globaal overzicht willen geven over de uiteenlopende gebieden waarop de verantwoordelijkheid van een commandant zich kan uitstrekken. Daarbij heb ik gebruik gemaakt van voorbeelden uit eigen ervaring in de voorbereiding en de uitvoering van de operatie in Centraal-Bosnië als bataljonscommandant. Die voorbeelden heb ik getoetst aan een aantal regels van generaal Colin Powell. Dat laatste heb ik gedaan omdat u wat mij betreft de voorbeelden mag vergeten: zij vormen slechts een ervaringsbeeld van een optreden van een enkel bataljon onder nu eenmaal unieke condities van plaats en tijd. Generaal Powells regels hebben naar mijn mening een tijdloze waarde en kunnen mogelijk (toekomstige) operationele commandanten behulpzaam zijn in hun functioneren.

Ik hoop met mijn voorbeelden duidelijk te hebben gemaakt dat er voor mij geen begrenzing is van de integrale verantwoordelijkheid van commandanten. Zoals ik in het begin met de definitie ervan al heb aangegeven: het is alles, het is het totaal. Het stopt ook nooit, het is voortdurend, elk uur, elke dag, zeven dagen per week aanwezig. Daarin zit het verschil met de vredessituatie: je kunt niet om vijf uur de deur achter je dicht trekken en zeggen: 'tot morgen'. Daarin zit nu voor elke commandant op elk niveau de grote uitdaging, maar onmiddellijk ook het aantrekkelijke.

Of men nu een groep, een peloton, een team of een bataljon leidt: pas in een uitzending wordt men op werkelijk alle facetten van het commandant-zijn aangesproken. En voor de meesten van ons is dat toch een van de redenen geweest waarom wij ooit voor het militaire beroep hebben gekozen.

Offensieve inzet van speciale eenheden

*O.P. van Wiggen – luitenant-kolonel der infanterie**

Toen hielp hij David in zijn wapenrusting; hij zette hem een bronzen helm op en deed hem een borstpantser aan. Ten slotte gordde David zijn zwaard over zijn uitrusting en probeerde te lopen, want hij was er niet in geoefend. 'Ik kan er niet in lopen,' zei David tegen Saul, 'ik ben er niet in geoefend.' Hij trok alles uit, pakte zijn stok, zocht in de beek vijf gladde stenen en stopte ze in zijn herderstas. Toen ging hij met zijn slinger op de Filistijn af.

(1 Samuel; 17:38-40)

INLEIDING

In een golf van anti-westerse gevoelens bestormen Iraanse revolutionairen in 1979 de Amerikaanse ambassade in Teheran. Het Amerikaanse personeel wordt vervolgens maandenlang in gijzeling gehouden. Als diplomatieke middelen vruchteloos blijken, geeft president Carter in maart 1980 opdracht om de 53 Amerikaanse gijzelaars met militaire middelen te bevrijden. Een aparte *Task Force* is al vanaf oktober 1979 bezig om de mogelijkheden van een dergelijke bevrijding te onderzoeken en voor te bereiden. Het gecompliceerde reddingsplan is gebaseerd op de inzet van zes C-130 vliegtuigen die de commando's van de Delta Force, hun uitrusting en helikopterbrandstof naar een geïmproviseerde landingsstrip in de woestijn moeten vervoeren: '*Desert One*'. Deze landingsplaats ligt circa 450 kilometer ten zuidoosten van Teheran. Daar zouden ze volgens plan acht CH-53 helikopters treffen die drie uur eerder van het vliegdekschip Nimitz in de Indische Oceaan zijn opgestegen. De commando-eenheid moet vervolgens met de helikopters naar een schuilplaats in het bergachtige terrein zeventig kilometer ten zuidoosten van Teheran worden gevlogen, waar de commando's met trucks, voorzien van Iraanse chauffeurs en tolken, in de daaropvolgende nacht naar Teheran zouden rijden.

In de daaropvolgende aanval wordt het terrein van de ambassade bestormd, de Iraanse bewakers uitgeschakeld en de gijzelaars bevrijd. Een half uur na de

* Luitenant-kolonel Van Wiggen is commandant van het Korps Commandotroepen (KCT).

Afb. 1 Overzichtskaart Midden-Oosten

aanval pikken de helikopters de commando's en de gijzelaars op het terrein van de ambassade op of, als dat niet mogelijk is, in het voetbalstadion van Teheran.

Het draaiboek voorzag vervolgens in een verplaatsing van de gijzelaars en bevrijders naar een verlaten vliegstrip bij Manzariyeh, vijftig kilometer ten zuiden van Teheran. Vanuit Egypte ingevlogen Rangers zouden deze vliegstrip

beveiligen tot de komst van C-141 Starlifter-transportvliegtuigen. Daar zouden de gijzelaars en de commando's uit de helikopters overstappen en terugvliegen naar Egypte. De achtergelaten helikopters zouden worden vernietigd.

GEZICHTSVERLIES

Voordat de reddingsactie echter goed en wel op gang is gekomen, wordt deze in de nacht van 24 april 1980 midden in de woestijn afgebroken. De commandant van de commando-eenheid Delta Force neemt die beslissing als blijkt dat op Desert One door technische mankementen nog maar vijf van de acht helikopters CH-53 inzetbaar zijn. Het hele plan was namelijk gebaseerd op de beschikbaarheid van zes helikopters. Als de Task Force zich begint terug te trekken, vliegt een opstijgende CH-53, gehinderd door de duisternis en het opstuivende zand, tegen een met brandstof en munitie geladen C- 130. Beide vliegen onmiddellijk in brand, waarbij acht man om het leven komen. De rest van de reddingsmacht trekt zich met de overige C-130's terug, onder achterlating van de vijf resterende helikopters, wapens, verbindingsapparatuur en geheime documenten.

Afb. 2 Offensieve inzet van speciale eenheden (Foto: Korps Commando Troepen)

Afb. 3 Een door de Amerikanen gebruikte helikopter van het type CH-53. Hier is afgebeeld een zogenaamde Pave Low-versie, speciaal geschikt gemaakt voor inzet van speciale eenheden (Foto: Jane's)

De mislukte poging leidt tot hoongelach in de islamitische wereld, zet in andere delen van de wereld vraagtekens bij de legitimiteit van een dergelijk optreden en betekent gezichtsverlies voor de Amerikaanse strijdkrachten.

De Amerikaanse bevrijdingsoperatie laat zien wat de gevolgen van een mislukte Speciale Operatie op politiek-strategisch niveau kunnen zijn. Speciale Operaties spreken tot de verbeelding als zij succes hebben, maar worden genadeloos bekritiseerd als het fout gaat. Zij kunnen dus verstrekkende politieke gevolgen hebben. U kunt zich vast wel voorstellen wat in Nederland de reactie zou zijn geweest als het arresteren van twee van oorlogsmisdaden verdachte personen in voormalig Joegoslavië in december van 1997 zou zijn mislukt.

Stel dat de verkeerde 'oorlogsmisdadiger' zou zijn aangehouden. Of erger; als er doden en gewonden zouden zijn gevallen. Weinig euforie, maar verwijten en kritiek, denk ik zo.

TOEGENOMEN BELANG VAN SPECIALE EENHEDEN

Ervaringen tijdens crisisbeheersingsoperaties hebben uitgewezen dat speciale eenheden door hun mogelijkheden en eigenschappen een ideaal instrument zijn om in de veranderde veiligheidssituatie tegemoet te komen aan wensen als snel inzetbaar, bruikbaar in het totale geweldsspectrum, flexibel en multifunctioneel. Steeds meer landen binnen de NAVO zien een belangrijke rol weggelegd voor speciale eenheden.

In tegenstelling tot de periode van de Koude Oorlog, waar de rol van dergelijke eenheden in de westerse wereld hoofdzakelijk werd beperkt tot het uitvoeren van langeafstandsverkenningen, komen deze eenheden thans in aanmerking voor een breder scala van taken. Ook binnen de Nederlandse krijgsmacht wordt deze ontwikkeling onderschreven. Reden waarom de Chef Defensiestaf (CDS) in zijn *Strategisch Plan* de richtlijn heeft verstrekt om de capaciteit voor de uitvoering van Speciale Operaties te verbeteren.

In dit licht heeft de Bevelhebber der Landstrijdmachten (BLS) besloten de capaciteit van het Korps Commandotroepen (KCT) uit te breiden. In de *Beleidsstudie KCT* geeft de BLS aan dat het KCT in staat moet zijn operaties uit te voeren in het complete spectrum van Speciale Operaties. De *Allied Joint Publication IA* (AJP-IA) onderscheidt binnen het gebied Speciale Operaties drie zogenaamde *Principal Missions*, te weten: *Special Reconnnaissance*, *Direct Action* en *Military Assistance*.

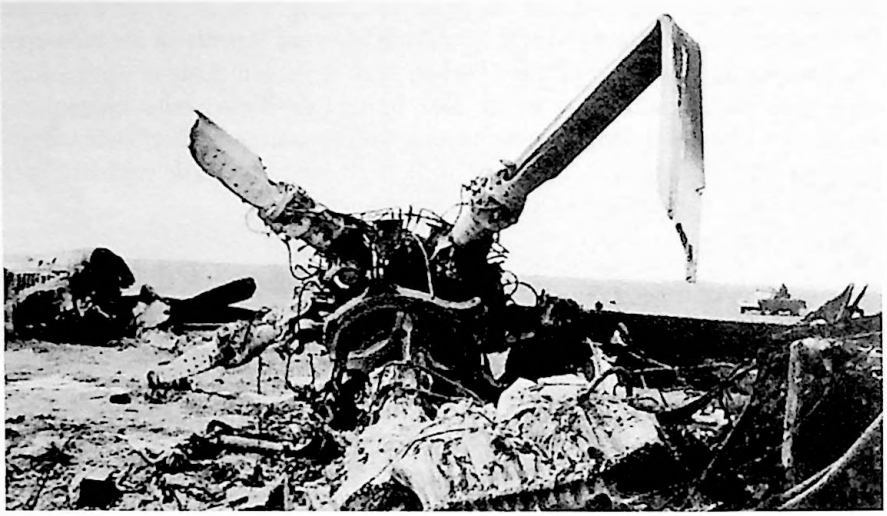
- Special Reconnaissance is gericht op het verkrijgen van informatie van strategisch of operationeel belang door menselijke waarneming in een vijandige en/of politiek gevoelige omgeving.

- Direct Action is het uitvoeren van aanvallen op geselecteerde, hoogwaardige doelen door middel van hinderlagen, overvallen, sabotage, het ontzetten van gegijzelde personen en/of militairen, en de eindgeleiding van lasergestuurde munitie, maar bestaat ook uit terreurbestrijding en het uitvoeren van evacuaties.

- Military Assistance is bijzondere militaire steunverlening aan bondgenoten of groeperingen, zowel in vredes- als oorlogstijd (bijvoorbeeld het opleiden en uitrusten van verzetseenheden).

Daarnaast kunnen *collateral activities* worden uitgevoerd, zoals de ondersteuning van humanitaire operaties, rampenbestrijding en het uitvoeren van reddingsoperaties. Het KCT wordt inmiddels op basis van de Beleidsstudie gereorganiseerd tot, zoals de BLS dat omschrijft, 'de Speciale Operaties-eenheid bij uitstek'. Dit betekent dat het KCT ook de offensieve taken uit dit spectrum voor zijn rekening moet kunnen nemen. In Bosnië uitgevoerde Speciale Operaties, bijvoorbeeld het leiden van FAC-missies, het uitschakelen van lokale dreigingen, zoals sluipschutters en het oppakken van oorlogsmisdadigers, zijn dan ook een teken aan de wand. Speciale Operaties vereisen echter niet alleen andere middelen en een andere organisatie, maar ook en vooral een andere mentaliteit en een gedegen besef, op alle niveaus binnen de krijgsmacht, van de specifieke grondbeginselen.

In dit artikel wil ik stilstaan bij de specifieke grondbeginselen voor Speciale Operaties. Ik maak daarbij gebruik van enkele historische voorbeelden. Ik



Afb. 4 De mislukte bevrijdingsoperatie leidde tot een aanzienlijk gezichtsverlies voor de Amerikaanse strijdkrachten (Foto: The Iranian Rescue Mission, Paul B. Ryan)

beperk me vervolgens tot de offensieve Speciale Operaties (Direct Action) omdat de grondbeginselen daar het meest herkenbaar zijn. Ten slotte geef ik in grote lijnen aan welke relatie er met het KCT valt vast te stellen.

GRONDBEGINSELEN SPECIALE OPERATIES

Speciale Operaties zijn van strategisch dan wel operationeel belang en worden daarom in principe geïnitieerd door de hoogste bevelsniveaus. Het zijn operaties die worden uitgevoerd door eenheden die als regel kleiner zijn dan een peloton en bestaan uit speciaal daartoe opgeleid personeel, ingezet in een gebied dat veelal niet onder controle is van eigen of bondgenootschappelijke eenheden. Door hun karakter ontbreekt het speciale eenheden aan vuurkracht, incasseringsvermogen, tactische mobiliteit en voortzettingsvermogen. De grondbeginselen van het gevecht gelden ook voor Speciale Operaties, al zal het accent veel minder op manoeuvre en vuurkracht liggen.

Daarnaast zijn er enkele grondbeginselen te identificeren die alleen voor Speciale Operaties gelden, zoals verrassingen en doelgerichtheid. De recent verschenen *Landmacht Doctrine Publicatie* II deel B kent een apart hoofdstuk waarin de beginselen van Speciale Operaties staan beschreven.

Door het ontbreken van vuurkracht, incasseringsvermogen en beweeglijkheid is een succesvolle uitvoering van een Speciale Operatie principieel gebaseerd op *verrassing, snelheid* en *doelgerichtheid.* Hierbij is het essentieel dat de gevechtskracht van deze eenheden tegen het kritieke en meest kwetsbare deel

van de opponent is gericht. Er is nu eenmaal onvoldoende gevechtskracht om een doelwit compleet uit te schakelen. De doelen moeten daarom zorgvuldig worden gekozen.

Om te voorkomen dat het verrassingseffect tijdens de uitvoering verloren gaat, geldt *geheimhouding* als een cruciaal grondbeginsel. Om de vijandelijke achillespees op de juiste plaats beslissend te kunnen raken en uit te schakelen, is toegang tot alle beschikbare *inlichtingenbronnen op de hoogste niveaus* een voorwaarde. Het welslagen van de actie vereist bovendien een *gedetailleerde voorbereiding*, waarbij de actie zo mogelijk in al zijn facetten wordt voorgeoefend. Zo wordt de kans dat dingen fout gaan, beperkt.Voor de planning geldt het grondbeginsel *eenvoud* als het meest belangrijke. Hoe complexer het plan, hoe groter de noodzakelijke sterkte van de eenheid, waardoor nog meer nadruk komt te liggen op het vooroefenen en voorbereiden. Dit tast het vermogen om verrassing en snelheid te garanderen aan.

WEDERZIJDSE BEÏNVLOEDING

Om die grondbeginselen op een juiste wijze toe te passen bij de totstandkoming van het plan en de uitvoering daarvan, is een daarop afgestemde mentale instelling nodig. Als geen andere eenheid kan een commando-eenheid de meest zuivere vorm van manoeuvre-oorlogvoering toepassen. De vijand daar treffen waar zijn kritieke kwetsbaarheid ligt en zodanig treffen dat hij zelfs niet in staat is om te reageren. Dit vereist het vermogen om onorthodox te denken en risico's te durven nemen.

Daar waar een dergelijke attitude bij andere militaire eenheden wordt aangeduid als 'initiatief' moet dit voor speciale eenheden verder worden vertaald in de overtreffende trap: *stoutmoedigheid*. Als één van bovengenoemde grondbeginselen geweld wordt aangedaan, kan de succesvolle uitvoering van de opdracht in gevaar komen. Externe invloeden (onvoorziene omstandigheden, pech en onvoorspelbaarheid van de vijand) krijgen dan ruimte om die uitvoering te frustreren. Daarom zal de samenhang van de diverse grondbeginselen zowel in de planning, de voorbereiding als de uitvoering voortdurend moeten worden bewaakt.

> *Friction, as we choose to call it, is the force that makes the apparently easy so difficult. Friction refers to uncertainties, errors, accidents, technical difficulties, the unforeseen, and to their effects on decisions, morale and actions.*
>
> (Von Clausewitz, 'On War' 1:7)

Deze enigszins abstracte begrippen kunnen een levende werkelijkheid worden door ze toe te lichten met krijgshistorische voorbeelden. Bij de analyse van his-

torische gebeurtenissen kunnen de doorslaggevende factoren worden vastgesteld zonder dat zij tot wetmatigheid worden verheven.

Eén van de meest tot de verbeelding sprekende voorbeelden waar de grondbeginselen van Speciale Operaties nadrukkelijk zichtbaar zijn, is de aanval door een Duitse commando-eenheid op het fort Eben Emael, op 10 mei 1940. Een korte beschrijving, gevolgd door een analyse op basis van de geschetste grondbeginselen, kan dit verduidelijken.

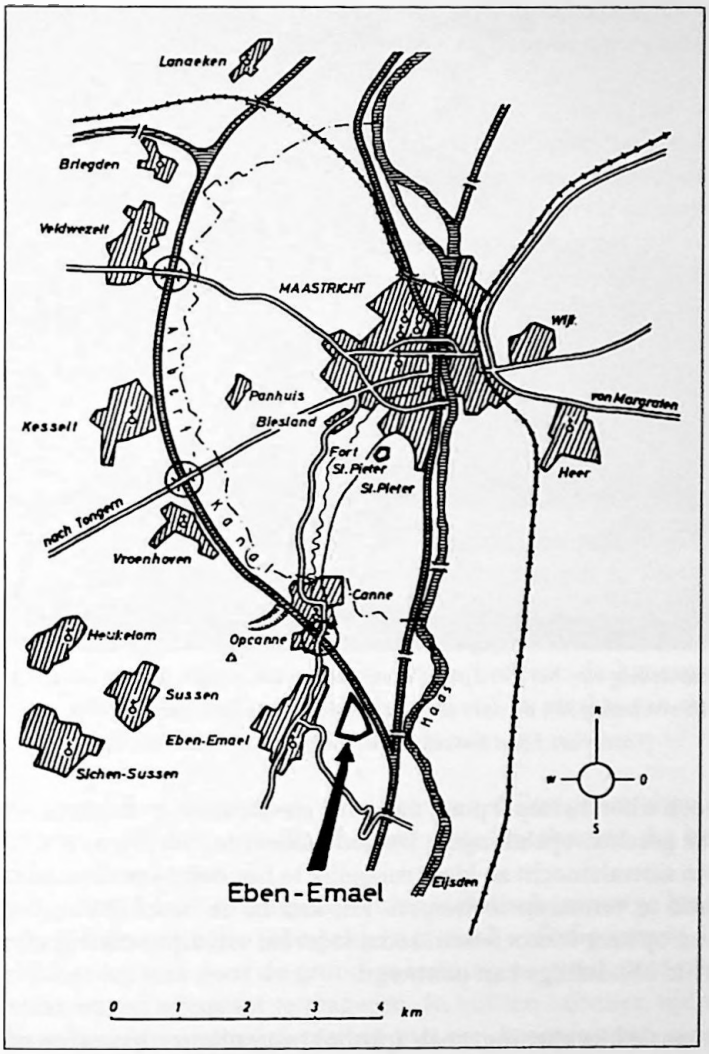
DE AANVAL OP HET FORT EBEN EMAEL

In de vroege morgen van 10 mei 1940 stijgen rond 03.30 uur, vanaf vliegvelden in de buurt van Keulen, veertig sleep- en zweefvliegtuigen op. Zij moeten het detachement stormtroepen Koch naar hun doel brengen. Het detachement is verdeeld in vier groepen en heeft opdracht de bruggen over het Albertkanaal bij Veldwezelt, Vroenhoven en Kanne en het fort Eben Emael te veroveren. Om een snelle aanval van het Zesde Leger tussen Roermond en Luik naar België mogelijk te maken, was het bezit van de bruggen over het Albertkanaal een absolute voorwaarde. Het veroveren van de bruggen werd door de Duitsers niet als een probleem gezien; er waren voldoende landingszones dicht bij de objecten, zodat de Belgische verdediging snel zou kunnen worden uitgeschakeld. Het echte probleem was het fort Eben Emael. De kanonnen van het fort waren in staat, ook als de bruggen in Duitse handen waren, effectief vuur uit te brengen op de bruggen en deze zo nodig te vernietigen.

Het fort is in feite een enorme betonnen kazemat van 700 bij 900 meter en is aan alle kanten beschermd door steile wanden, het Albertkanaal en diepe tankgrachten. De kanonnen bevinden zich boven op het fort, in draaibare gepantserde geschutsopstellingen omringd door kazematten, concertina's en enkele luchtdoelmitrailleurs. De bovenkant van het fort is vlak en relatief onbeschermd. Omdat de inzet van parachutisten door de Duitsers niet haalbaar werd geacht, besluit het Duitse opperbevel gebruik te maken van zweefvliegtuigen. De eenheid, aangewezen om het fort Eben Emael te veroveren, staat onder leiding van de luitenant Witzig en bestaat uit elf zweefvliegtuigen en 85 man, met inbegrip van de piloten van de zweefvliegtuigen.

Strikte geheimhouding

Het detachement van Witzig was in november 1939 in Hildesheim gevormd. Om de totale verrassing te kunnen realiseren, werd de operatie onder strikte geheimhouding voorbereid. Er werd geen verlof verleend en het detachement werd verschillende malen onder andere namen verplaatst. Alle parachutistenisignes en -uniformen werden achtergelaten. Zelfs het oefenen met de zweefvliegtuigen werd op zo klein mogelijke schaal uitgevoerd. Voor de verplaatsing



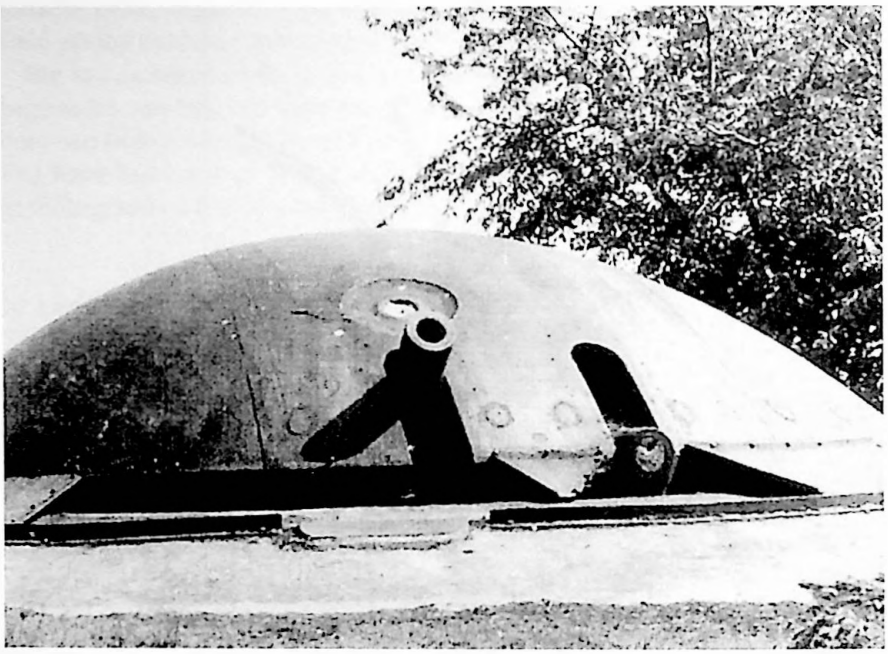
Afb. 5
Overzichtskaart gebied Maastricht

naar Keulen werden de zweefvliegtuigen gedemonteerd, over de weg vervoerd en wederom gemonteerd in geblindeerde hangars, omgeven door prikkeldraadversperringen. De mannen wisten dat ze een aanval op een uiterst moeilijk doelwit gingen uitvoeren.

Pas op de avond van 9 mei kregen ze te horen dat het om het fort Eben Emael ging.

Een simpel plan

Omdat de Duitsers in het bezit zijn van de bouwtekeningen van het fort, zijn zij in staat exact vast te stellen waar de bunkers staan en welke geschutsopstellingen in staat zijn de bruggen te bestrijken. Aan de hand van die informatie



Afb. 6 Een geschutsopstelling van het fort Eben Emael. Boven het linker 120-mm kanon bevindt zich een inslag van de door de Duitsers gebruikte holle lading (Foto: Fort Eben Emael, René Vliegen)

ontwikkelt Witzig een uiterst simpel plan, dat puur en alleen is gericht op het uitschakelen van die geschutsopstellingen. De gedetailleerde inlichtingen stellen hem in staat zijn aanvalsmacht zo klein mogelijk te houden, waardoor zijn kansen om de vijand te verrassen toenemen. Hij kan in de beschikbare tijd zijn aanvalsplan keer op keer vooroefenen, zodat ieder lid van zijn eenheid zijn rol na verloop van tijd blindelings kan uitvoeren.

Afgezien van de normale bewapening, zoals (pistool-)mitrailleurs, granaten en vlammenwerpers, bestaat de speciale uitrusting van de eenheid uit springstofladingen van 12,5 en vijftig kilo die werken volgens het principe van de holle lading. Deze ladingen zullen voor het eerst gebruikt worden. Zij moeten de gepantserde geschutsopstellingen en kazematten uitschakelen.

Na een vlucht van vijftig minuten worden de zweefvliegtuigen losgekoppeld. In de morgenschemering bereiken negen zweefvliegtuigen het fort. Het vliegtuig van Witzig moet terugkeren, vanwege een kabelbreuk. Tijdens het aanvliegen worden de toestellen door de Belgen opgemerkt en beschoten. Hoewel de meeste toestellen worden getroffen, slagen de piloten erin de vliegtuigen aan de grond te zetten; soms tot binnen dertig meter van hun doelwit. De Belgische verdedigers zijn totaal verrast en geven slechts sporadisch weerstand vanuit de kazematten. Binnen een kwartier zijn de kanon-

nen die de bruggen kunnen bestrijken, uitgeschakeld. De eenheid van Witzig rest niets anders dan te wachten tot zij door de grondtroepen van het Zesde Leger worden ontzet.

Rond 06.30 uur, twee uur na de eerste landingen, arriveert Witzig alsnog. Hij heeft een ander sleepvliegtuig kunnen regelen. Hoewel de Belgen vanuit het fort en daarbuiten met enkele verspreide infanterie-aanvallen de Duitsers van het fort proberen te verdrijven, is de dreiging van het fort voor het Zesde Leger verdwenen. Met steun van Stuka's slaan de commando's van Witzig deze tegenaanvallen af. Als op 11 mei de voorste eenheden van het Zesde Leger het fort bereiken, geeft de Belgische commandant zijn eenheid van 650 man en het fort over.

ANALYSE

De aanval op het fort Eben Emael is misschien wel het perfecte voorbeeld om het optimaal toepassen van de grondbeginselen te illustreren. De Duitsers beschikten in de voorbereiding over uiterst gedetailleerde inlichtingen en konden aan de hand daarvan een eenvoudig plan ontwikkelen. Dit plan was alleen gericht op de specifieke dreiging van het fort: de kanonnen die de bruggen over het Albertkanaal konden bestrijken. De sterkte van de eenheid kon daardoor beperkt blijven tot circa tachtig man.

Tijdens de voorbereiding werd door een strikte geheimhouding, zonder dat dit het vooroefenen al te zeer belemmerde, voorkomen dat het verrassingseffect verloren zou gaan.

De Belgische verdedigers werden technisch (vanwege het gebruik van zweefvliegtuigen en holle ladingen) en tactisch volledig verrast. De snelheid van de uitvoering was door de grondige training zo groot dat de Belgen niet meer in staat waren adequaat te reageren. In vijftien minuten tijd werd een onneembaar geachte versterkte vesting met een bezetting van meer dan zeshonderd man door een kleine, licht bewapende eenheid verslagen. Tijdens de actie sneuvelden zes Duitse commando's en raakten er twaalf gewond.

> *Generally, in a conflict, the straightforward will lead to engagement and the surprising will lead to triumph.*
>
> (Sun Tzu, 'The Art of Strategy')

De veranderde veiligheidssituatie heeft anno 1998 uitgewezen dat het niet altijd mogelijk is om de optimale voorwaarden te realiseren voor een speciale operatie. Er kan bijvoorbeeld niet altijd over alle noodzakelijke inlichtingen worden beschikt en niet in alle gevallen heeft een speciale eenheid maanden voorbereidingstijd om de uitvoering voor te oefenen.

Afb. 7 Duitse commando's, afkomstig van de eenheid van Witzig, op 11 mei, nadat de bezetting van het fort zich heeft overgegeven (Foto: Die Bilderchronik der Fallschirmtruppe 1935-1945, A. von Roon)

Kan een speciale operatie ook succesvol zijn als de beschikbare voorbereidingstijd ontbreekt? Of als de benodigde inlichtingen niet zo gedetailleerd zijn als gewenst? Een ander voorbeeld kan wellicht inzicht bieden.

DE RAID OP ENTEBBE

Op zondag 27 juni 1976 wordt een vliegtuig van Air France van Tel Aviv op weg naar Parijs gekaapt door vier terroristen. Na een tussenlanding in Benghazi vertrekt het vliegtuig naar Entebbe in Oeganda, waar het op maandag aankomt. Daar voegen zich nog drie terroristen bij de kapers. De gijzelaars worden ondergebracht in het hoofdgebouw van het vliegveld van Entebbe. Al snel blijkt dat de troepen van Amin de terroristen steunen. Hun sterkte wordt geschat op zo'n honderd man op het vliegveld en nog eens een bataljon in de stad Entebbe. Voorzichtig beginnen de Israëli's opties te ontwikkelen om de gijzelaars te bevrijden. Het is duidelijk dat er gezien de afstand (ongeveer 3300 km) C-130 vliegtuigen nodig zijn die parachutisten moeten vervoeren of zelfs rechtstreeks moeten landen op het vliegveld. De benodigde sterkte van de commando-eenheid als gevolg van de te verwachten tegenstand vormt het grootste probleem. Uiteindelijk wordt niet voor kwantiteit maar voor verrassing, misleiding en snelheid gekozen.

DE VOORBEREIDING

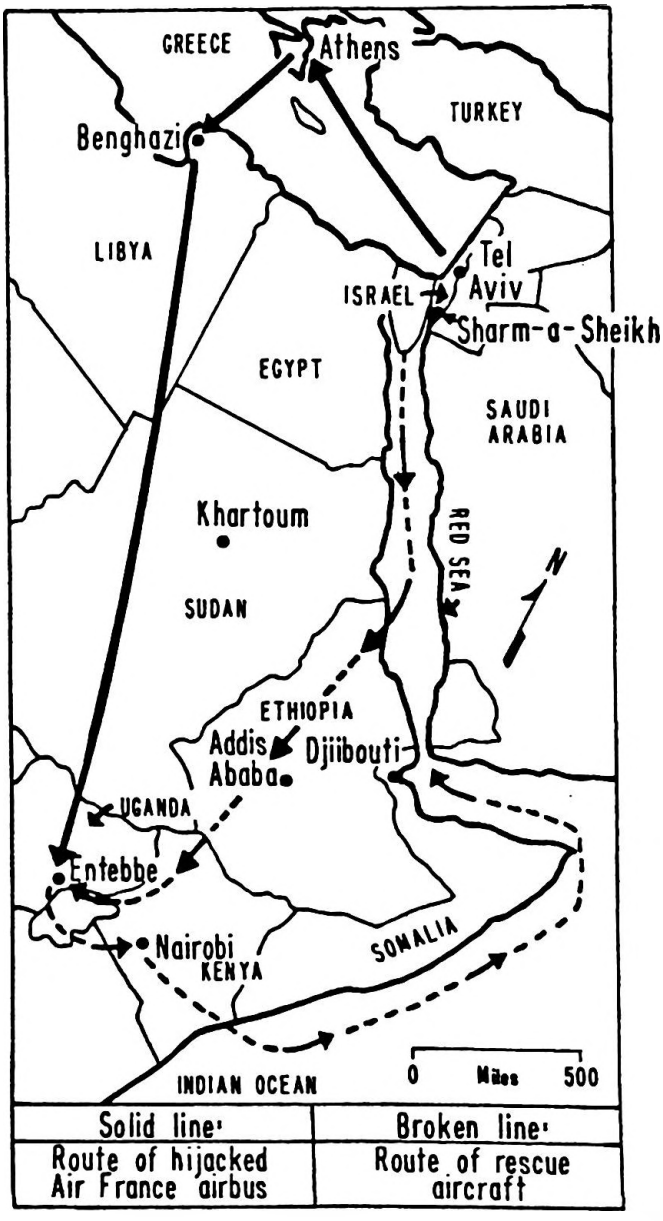
Op donderdagmiddag maken de terroristen bekend dat als er voor zondag 4 juli niet aan hun eisen is voldaan, zij zullen beginnen met het executeren van gijzelaars. Door enkele vrijgelaten gijzelaars te ondervragen weten de Israëli's inmiddels ongeveer hoe het gebouw eruit ziet en waar de terroristen en de Oegandese soldaten zich bevinden. Het plan krijgt meer vorm en op vrijdag wordt gericht met de training begonnen om een inzet op zaterdagavond mogelijk te maken. Het plan is gebaseerd op het gefaseerd invliegen van een ontzettingseenheid met vier C-130 vliegtuigen. Deze vliegtuigen zullen onder dekking van de nacht direct op het vliegveld van Entebbe landen.

In de eerste C-130 bevindt zich een kleine commando-eenheid die het hoofdgebouw van het vliegveld direct zal bestormen om de gijzelaars meteen te ontzetten. In de volgende vliegtuigen, die enkele minuten later zullen landen, bevindt zich een kleine parachutisteneenheid en enkele gepantserde wielvoertuigen om de andere gebouwen af te kunnen schermen en om een eventuele dreiging van het Oegandese leger uit de stad Entebbe op te kunnen vangen. Het derde en vierde toestel vervoert een reserve-eenheid en biedt plaats om de gijzelaars mee terug te vervoeren.

Op de basis van de commando-eenheid is van houten palen, jute en ander materiaal het hoofdgebouw van de vliegbasis geïmproviseerd nagebouwd. De commando-eenheid heeft het ontzetten van gijzelaars veelvuldig beoefend en bezit een hoog niveau van training. De piloten van de C-130 vliegtuigen zijn eveneens goed getraind en hebben het landen en opstijgen vanaf korte en onverharde landingsbanen, ook bij duisternis, veelvuldig beoefend. De commando-eenheid heeft echter niet eerder samen met de C-130 vliegtuigen geoefend. Het trainingsniveau van zowel de vliegtuigbemanningen als de commando-eenheid wordt voldoende hoog ingeschat om met de beschikbare tijd de operatie te kunnen voorbereiden.

De sterkte en de potentiële weerstand van de Oegandese strijdkrachten, maar ook de voor Israëlische begrippen korte voorbereidingstijd, blijven een bron van twijfel. Naar aanleiding van de laatste ondervragingen van vrijgelaten gijzelaars kunnen de Israëli's op vrijdag redelijk nauwkeurig vaststellen hoe het gebouw waar de gijzelaars zich bevinden, eruit ziet.

Ook weten zij inmiddels waar de terroristen zich ophouden en waar de zestig tot tachtig Oegandese militairen zich in en rond het hoofdgebouw bevinden. Uit de laatste meldingen blijkt dat de terroristen geen springstof in het gebouw hebben aangebracht.



Afb. 8
Overzichtskaart Afrika

DE REDDINGSACTIE

De reddingsactie wordt op zaterdagmiddag ingezet. Om de kans op ontdekking door Russische schepen en Egyptische radars te voorkomen, vertrekken de C-130 vliegtuigen en een Boeing 707 voor de gevechtsleiding gefaseerd in verschillende richtingen en wordt tot Ethiopië extreem laag gevlogen. Na een

vlucht van 7,5 uur bereikt het eerste vliegtuig Entebbe. De piloot zet het vliegtuig in de duisternis aan de grond. Onmiddellijk verlaat de commando-eenheid van 35 man met twee jeeps en een Mercedes, voorzien van de Oegandese vlag, het vliegtuig. Om de Oegandese militairen en de terroristen te misleiden, zijn de commando's gekleed in Oegandese uniformen. Op de Mercedes is een Oegandese vlag geplaatst om het een officeel voertuig te laten lijken. De eenheid rijdt met normale verlichting vanaf het eind van de landingsbaan naar het hoofdgebouw. Bij het bereiken van het gebouw richten de aanvalsgroepen zich onmiddellijk op de plaats waar men de gijzelaars verwacht aan te treffen.

Door de verwarring, veroorzaakt door hun uitmonstering, kunnen de commando's de terroristen verrassen. Binnen dertig seconden zijn vier van de zeven terroristen gedood en zijn de gijzelaars veilig. Tijdens het vuurgevecht sneuvelt de commandant van de commando-eenheid. Hij is uiteindelijk het enige Israëlische slachtoffer tijdens de actie.

Terwijl de commando's de resterende terroristen en de Oegandese militairen uitschakelen die niet op de vlucht zijn geslagen, landt de tweede C-130, een minuut later gevolgd door de derde. De bemanning van de eerste heeft inmiddels een geïmproviseerde verlichting op de startbaan ontstoken. De gepantserde wielvoertuigen worden razendsnel ontladen en rijden zo snel als mogelijk naar het hoofdgebouw. Met de vuurkracht van deze voertuigen wordt de laatste weerstand opgeruimd en kan de evacuatie van gijzelaars beginnen. Vijftig minuten na de eerste landing vertrekt de eerste C-130 al van het vliegveld, met aan boord alle gijzelaars, gevolgd door de rest van de commando-eenheid. Op zondagmorgen landt de eenheid met de gijzelaars veilig in Israël.

ANALYSE

De raid op Entebbe laat zien dat er ook met een minimum aan voorbereidingstijd een uiterst simpel en doelgericht plan kan worden ontwikkeld. Die mogelijkheid werd geboden door het hoge trainingspeil van de commando's en de vliegtuigbemanningen. Ondanks de beschikbare voorbereidingstijd van slechts 18 uur kon de hele operatie in al haar facetten worden voorbereid en voorgeoefend. De routine van de piloten en de commando-eenheid bood voldoende garantie, zonder dat ze ooit eerder met elkaar hadden opgetreden. De snelheid waarmee de eenheid in staat was te reageren op de ontstane situatie bewijst het belang van het voortdurend beschikken over een hoog basisniveau en van realistisch oefenen.

De verrassing en de misleiding veroorzaakten de totale verwarring bij de terroristen en Oegandezen omdat, zoals een C-130-piloot dat uitdrukte:

(...) The raid was a total surprise, because nobody thought we were crazy enough to fly there. [1]

Een combinatie van stoutmoedigheid, verrassing, eenvoud en een hoog trainingsniveau waren voldoende om in de beperkt beschikbare voorbereidingstijd succesvol te kunnen zijn.

In tegenstelling tot de raid op Entebbe, waarbij de Israëli's slechts negentig minuten daadwerkelijk op Oegandees grondgebied actief zijn geweest, ging de Amerikaanse reddingspoging van de gijzelaars in de ambassade van Teheran uit van een scenario van maar liefst twee volledige dagen!

Omdat de Amerikanen met aanmerkelijk grotere problemen werden geconfronteerd om Teheran te bereiken en ongeschonden weer te kunnen verlaten, was er een gecompliceerd plan nodig. Alle vier de krijgsmachtdelen waren zowel in de Task Force als in de commandostructuur van de Task Force vertegenwoordigd. Deze Task Force had een ad hoc-karakter en was geen bestaande eenheid. De complexe structuur noodzaakte tot een zodanig stringente geheimhouding, dat de elementen van de Task Force geen enkele maal geïntegreerd met elkaar hebben kunnen oefenen (*full dress rehearsal*). Deze omstandigheden boden voldoende ruimte voor frictie. Een combinatie van pech en onvoorziene omstandigheden werd de Amerikanen uiteindelijk fataal.

AFSLUITING

Offensieve inzet van speciale eenheden vereist een andere invulling van de grondbeginselen dan 'normale' militaire operaties. Een grondig besef van de leidende beginselen voor Speciale Operaties, in het bijzonder voor offensieve Speciale Operaties, is noodzakelijk voor een optimale kans van slagen. Immers, Speciale Operaties zijn gericht tegen hoogwaardige doelen en kunnen een hoog rendement opleveren als zij succesvol zijn, maar ook grote politieke consequenties hebben als zij mislukken. De basis voor dit succes dient te worden gezocht bij de organisatie, het materieel en het personeel dat is betrokken bij de Speciale Operatie.

Risico's

Offensieve Speciale Operaties worden daarnaast gekenmerkt door een onvoordelige gevechtskrachtverhouding en een beperkte tactische mobiliteit, waarbij de eenheid in vijandelijk gebied (*hostile environment*) volledig op zichzelf is

---

1 Spec Ops Case Studies in Special Operations Warfare, blz. 336.

Afb. 9 De Hercules van het type C- 130 is een tactisch transportvliegtuig met een grote actieradius, dat geschikt is voor landingen op korte en onverharde vliegstrips. Hier is een afgeleide versie afgebeeld: AC- 1 30H Spectre gunship (Foto: Jane's)

aangewezen. Dit betekent een voortdurend groot fysiek risico voor de leden van de speciale eenheden.

Deze omstandigheden vereisen een hecht teamverband en van ieder lid een uitzonderlijke motivatie, discipline en doorzettingsvermogen. Het politieke risico dat gepaard gaat met Speciale Operaties en de specifieke omstandigheden waaronder die moeten worden uitgevoerd, vereisen een aparte, speciaal daarvoor uitgeruste en georganiseerde eenheid. Deze eenheid heeft het vakgebied Speciale Operaties als kerntaak en is gevuld met speciaal daarvoor opgeleid en getraind personeel. Kortom: Speciale Operaties kunnen 'er niet even worden bijgedaan' door reguliere eenheden.

Een hoge inzetgereedheid

Binnen de krijgsmacht is het KCT de enige eenheid die deze taak als primaire taak heeft. Het KCT is niet alleen voor wat betreft organisatie en uitrusting voor het gehele spectrum van Speciale Operaties berekend. Sinds de oprichting van het KCT is de selectie- en opleidingssystematiek gebaseerd op het operationele optreden van kleine, zelfstandige ploegen in door de vijand bezet terrein. De kernwoorden in de commando-opleiding zijn doorzettingsvermogen, teamgeest en discipline.

Maar de commando-opleiding is meer dan alleen het afleggen van grote afstanden te voet en bestand zijn tegen extreme druk. Uiteindelijk bepalen

eigenschappen als betrouwbaarheid, initiatief, zelfstandigheid en intelligentie de bruikbaarheid van een kandidaat 'commando Speciale Operaties'. Iedere zichzelf respecterende krijgsmacht hanteert deze uitgangspunten in de training van haar speciale eenheden.

> *Brave men without good planning and leadership are cannon fodder in the face of defensive warfare.*[2]

Deze wijze van selecteren, opleiden en trainen, zoals die binnen het KCT wordt uitgevoerd, garandeert continu een hoge inzetgereedheid.

In 1999 is de reorganisatie van het KCT voltooid. Er wordt dan beschikt over 24 commandoploegen, ieder bestaand uit acht man. Tevens zal het resterende nieuwe en moderne materieel worden uitgeleverd. De organisatie en uitrusting enerzijds en de hoge inzetgereedheid van het personeel anderzijds, maakt het KCT dan niet alleen in theorie maar ook in praktijk tot een eenheid die in staat is de mogelijkheden van Speciale Operaties optimaal uit te buiten en de risico's tot een minimum te beperken.

Literatuur

Col J.E. Mrazek, *The Fall of Eben Emael.*
Paul B. Ryan, *The Iranian Rescue Attempt; why it failed.*
William H. McRaven, *Spec Ops Case Studies in Special Operations Warfare.*

2 Spec Ops Case Studies in Special Operations Warfare, blz. 391.

AIRCENT Tactical Leadership Programme

J. Schalkoord – majoor van de Koninklijke Luchtmacht

INLEIDING

Moderne luchtoperaties zoals tijdens de Golfoorlog en Bosnië zijn veeleisende en gespecialiseerde operaties waarin zeer hoge eisen worden gesteld aan personeel en materieel. De uitvoering van luchtoperaties vraagt veelal de inzet van specialisten op het gebied van bijvoorbeeld fotoverkenning, *Suppression of Enemy Air Defence* (SEAD), *Airborne Warning and Control System* (AWACS) en *Air to Air Refuelling*.

De meeste NAVO-landen hebben niet de middelen om zich te bekwamen in alle aspecten van deze luchtoperaties en leggen zich toe op een of meerdere deelaspecten. Om toch te komen tot effectieve luchtoperaties dienen de specialismen van de diverse nationaliteiten te worden samengevoegd. Deze geïntegreerde luchtoperaties worden '*Combined Air Operations*' genoemd. Het geïntegreerd werken met diverse nationaliteiten, die elk hun eigen procedures en capaciteiten hebben, is veelal gecompliceerd en vereist oefening.

De tactiek, techniek en procedures behorende bij het voorbereiden, uitvoeren en evalueren van Combined Air Operations zijn de *raison d'être* van het AIRCENT *Tactical Leadership Programme* (TLP).

Dit artikel geeft eerst een historisch overzicht van TLP. Hierbij wordt tevens ingegaan op de ondersteuning van TLP door de deelnemende landen, zoals vastgelegd in een *Memorandum of Understanding* (MOU). Vervolgens wordt de doelstelling van TLP aangegeven. Daarna volgt een beschrijving van de TLP-organisatie. Hier wordt ingegaan op de taakstelling van de diverse afdelingen, 'Branches' genaamd. Vervolgens wordt per Branch de doelstelling aangegeven en worden de gegeven cursussen genoemd. De nadruk ligt op de TLP Vliegcursus (*Flying Course*) en de aspecten voorbereiding, uitvoering en evaluatie van Combined Air Operations. Het artikel wordt afgesloten met een conclusie.

HISTORIE

Het AIRCENT TLP is opgericht in 1978, op de vliegbasis Fürstenfeldbruck in Duitsland en bestond uit slechts één Branch, de Flying Branch. Deze Branch verzorgde een twee weken durend seminar waarin briefings werden gegeven

over tactieken, technieken en procedures met betrekking tot Combined Air Operations. In september 1979 verplaatste TLP naar de vliegbasis Jever, waar de cursus werd uitgebreid met een vliegprogramma, de *Flying Phase*. Hiermee kwam de totale cursusduur op vier weken. Tot december 1988 verzorgde TLP 71 Flying Courses waaraan in totaal 2000 vliegtuigbemanningen deelnamen. In maart 1989 verplaatste TLP naar vliegbasis J. Offenberg, te Florennes in België.

Op hetzelfde moment werd de TLP-organisatie verder uitgebreid. Naast de reeds bestaande Flying Branch werden de *Academics Branch* en de *Concept and Doctrine Branch* opgericht. Verderop in dit artikel wordt nader ingegaan op de drie genoemde Branches.

Memorandum Of Understanding
De wijze waarop de participerende landen het TLP steunen op het gebied van personeel, materieel en operaties is vastgelegd in een MOU. In januari 1987 ondertekenden België, Canada, Duitsland, Groot-Brittannië, Nederland en de Verenigde Staten de eerste MOU. In maart 1990 ondertekenden dezelfde zes landen een MOU inzake de oprichting van TLP in de huidige vorm. Italië en Denemarken hebben in januari 1996 de MOU ondertekend. Frankrijk en Spanje hebben de MOU niet ondertekend maar worden vertegenwoordigd door een liaison-officier. Sinds 1994 heeft Canada in Europa geen vliegtuigen meer gestationeerd en het heeft zich daarom in januari 1998 teruggetrokken uit de MOU. Canada wordt nu vertegenwoordigd door een liaison-officier.

Doelstelling TLP
Het doel van TLP is:

> *to increase the effectiveness of allied tactical air forces through the development of leadership skills, tactical flying capabilities, mission planning and tasking capabilities and conceptual and doctrinal initiatives.*

ORGANISATIE VAN TLP

De algehele leiding van TLP berust bij AIRCENT, *Director of Operations*. De commandant TLP, een kolonel van het gastland, is belast met de directe leiding van TLP. De leiding van iedere Branch is in handen van een luitenant-kolonel en is een functie die bij toerbeurt wordt bekleed door een functionaris van een van de MOU-landen. De verdere samenstelling van de vaste staf van TLP is vastgelegd in de MOU. Normaliter zijn vertegenwoordigers van de MOU-landen in de drie Branches vertegenwoordigd.

Academic Branch

De TLP Academic Branch bestaat uit specialisten in de disciplines *Defensive Air Operations, Electronic Warfare, Combat Search and Rescue* en *Intelligence.* Het doel van deze Branch is:

> *to increase the job skills of the course participants and to foster a common understanding of national capabilities and tactical air operations and plans.*

De Academics Branch verzorgt hiertoe jaarlijks in totaal 14 cursussen, waaronder:

- Composite Air Operations (COMAO);
- Tactical Leadership Course (TLC);
- Air Defense Studies (ADS);
- Electronic Warfare basic (EW-b);
- Electronic Warfare advanced (EW-a);
- Intelligence Course (IC);
- SAM Operational Support Course (SOSC).

De inbreng van de deelnemers tijdens deze cursussen is van groot belang. Van hen wordt verwacht dat zij briefings verzorgen over de eigen specialismen, wapensystemen, nationale procedures en tactieken. Daarnaast zorgen zowel gastsprekers als TLP-stafleden briefings over algemene en/of specialistische onderwerpen.

De nadruk ligt in de cursussen op de interactie tussen de deelnemers. In simulatieoefeningen worden zij gestimuleerd tactieken en procedures met elkaar te bespreken en zo oplossingen te bedenken voor de gestelde problemen.

De TLP-staf evalueert de oefeningen en geeft zijn mening over de oplossingen. Dit geeft veelvuldig aanleiding tot discussies en resulteert in *lessons learned,* waarbij niet alleen het resultaat belangrijk is maar ook de gevolgde procedures. Veel van de cursussen van de Academic Branch worden gezien als een goede voorbereiding op de Flying Course van de Flying Branch.

Concept and Doctrine Branch

In de *Concept and Doctrine* (C&D) Branch werken specialisten op het gebied van Defensive Air Operations, Offensive Air Operations, *Suppression of Enemy Air Defense* (SEAD) en *Communications, Command and Control* (C3). Het doel van deze Branch is:

> *to develop concepts and doctrines for the integrated operation, employment and deployment of conventional air combat forces and weapon-systems.*

De C&D Branch beoordeelt de *national tactical employment concepts* en doet aanbevelingen voor aircent over de wijze waarop Combined Air Operations kunnen worden verbeterd.

Daarnaast organiseert deze Branch conferenties en seminars, die vaak in het teken staan van één bepaald onderwerp. Hieraan wordt deelgenomen door experts, en vooral degenen met recente ervaring. De volgende conferenties zijn in de afgelopen periode gehouden:

- Air Defense Operations;
- Joint Suppression of Enemy Air Defense;
- Gulf War;
- Tactical Air Support of Maritime Operations;
- Laser Guided Bombs Operations;
- Combat Search and Rescue;
- Close Air Support.

De resultaten van deze bijeenkomsten worden vastgelegd in het AIRCENT *Manuel 80-6, Tactical Employment*. Dit boekwerk moet uiteindelijk de leidraad worden voor de tactische inzet voor alle nato Allied Central Europe Forces die betrokken zijn in Combined Air Operations.

Flying Branch
De Flying Branch is de grootste Branch van TLP. Hierin zijn voornamelijk vliegtuigbemanningen werkzaam. Ze vertegenwoordigen de diverse vliegtuigtypen die normaal aan Flying Courses deelnemen. Momenteel bestaat de Flying Branch-staf uit vliegtuigbemanningen van F-16, F-4F, Tornado, F-3, Mirage 2000 en F-18. Binnen deze staf zijn bovendien werkzaam een *Fighter Allocator* (FA) en een officier grond-luchtgeleide Wapens.

De Flying Branch is onderverdeeld in een *Air to Ground Section* en een *Air to Air Section*. De Flying Branch verzorgt de TLP Flying Course, een tactische training voor ervaren operationele vliegtuigbemanningen. Het doel van de Flying Branch is:

> *to increase the effectiveness of Allied Tactical Air Forces through the development of leadership skills and tactical flying capabilities.*

FLYING COURSE

De TLP Flying Course is de grootste cursus binnen TLP. Gewoonlijk nemen ongeveer vijftig personen deel aan deze vier weken durende cursus. De cursus bestaat uit seminars en vliegoperaties. De cursus-syllabus is gemaakt voor de

low-level (onder 10.000 ft) missies. Dit neemt niet weg dat ook missies op middenhoogte worden gevlogen. Voor iedere missie bepaalt de TLP-staf een doelstelling. Vervolgens worden de deelnemers in twee partijen verdeeld en zijn dan elkaars opponenten. Na het introduceren van de oefening gaan beide partijen de missie voorbereiden en voeren dat uiteindelijk uit, waarna de missie wordt nabesproken.

Deelnemers

De deelnemers aan deze cursus moeten minimaal vijfhonderd vlieguren hebben, waarvan minimaal honderd uren op het vliegtuigtype waarmee ze aan de cursus deelnemen. Daarnaast moet ten minste de helft van de aircrew van ieder deelnemend detachement geautoriseerd zijn leiding te geven aan een formatie van vier vliegtuigen. De deelnemende vliegtuigen vertegenwoordigen veelal een groot gedeelte van de bestaande NAVO-vliegtuigen, te weten: F-16, Tornado, Mirage, AMX, Phantom, Starfighter, MIG 29, Harriers, Jaguars, maar ook Franse Super Etendards en Mirages 2000. Aan een cursus nemen gewoonlijk vierentwintig toestellen deel, zestien in de Air to Ground rol en acht in de Air to Air rol.

Seminars

In de cursus wordt in totaal vijftig uur besteed aan briefings. De eerste twee dagen van de vliegcursus worden briefings gegeven die noodzakelijk zijn voor het vliegen van TLP-missies. Deze briefings worden gegeven door zowel de TLP-stafleden als de cursisten zelf. De cursisten informeren medecursisten over de capaciteiten van de eigen vliegtuigen, zodat bij latere missieplanning de mogelijkheden van alle vliegtuigen bekend zijn.

Afb. 1 Een F-16 (Foto: H. Keeris)

De hierop volgende briefings worden in het programma opgenomen wanneer daartoe de noodzaak bestaat, bijvoorbeeld als voorbereiding op een speciale missie waarbij specifieke voorkennis noodzakelijk is, of wanneer er door slecht weer geen vliegoperaties kunnen plaatsvinden.

Vliegoperaties
De nadruk in de Flying Course ligt op het voorbereiden, briefen en daadwerkelijk vliegen van een missie. In totaal zijn vijftien missies in het programma opgenomen. Deze missies zijn gepland volgens een *building block approach*; een geleidelijke toename van het aantal vliegtuigen in een missie en daarmee eveneens een geleidelijke toename van de complexiteit van de missie.

De eerste missies worden gevlogen in groepen van vier of zes vliegtuigen met een eenvoudige opdracht. Uiteindelijk vliegen alle deelnemende vliegtuigen in één grote groep en worden er ingewikkelde opdrachten uitgevoerd, waarbij optimaal gebruik moet worden gemaakt van aanwezige specialismen. De scenario's benaderen de werkelijkheid zo veel mogelijk. Vanzelfspekend beperken vliegveiligheidsbepalingen in vredestijd de uitvoering van een missie. Zo zijn er bepalingen inzake de minimale vlieghoogte, gebieden die door vliegtuigen dienen te worden vermeden en tal van andere restricties. De diverse scenario's die worden gepland zijn:

- Force Protection;
- Point and Area Defence;
- Offensive Counter Air;
- Air Interdiction;
- Tactical Air Support of Maritime Operations (TASMO);
- Close Air Support;
- Slow Mover Protection;
- Combat Search and Rescue (CSAR).

Externe deelnemers
In de uitvoering van de Flying Course wordt TLP ondersteund door eenheden die niet aan de volledige cursus deelnemen maar, al naar gelang hun specialiteit, aan bepaalde onderdelen daarvan. De participatie van deze zogenaamde externe deelnemers maakt scenario's realistischer. De cursusdeelnemers worden geconfronteerd met het probleem van integratie van nieuwe deelnemers in de groep of treffen ervaren tegenstanders aan. Externe deelnemers kunnen zijn:

- Helikopters en A-10's ten behoeve van CSAR-missies;
- C-160 ten behoeve van Slow Mover Protection;
- Tankers ten behoeve van Air to Air refuelling;
- Grond-luchtgeleide Wapens ten behoeve van Target Defense;

- ECR Tornado's of F-16 CJ ten behoeve van SEAD (Suppression of Enemy Air Defenses);
- Luchtverdedigingsfregatten ten behoeve van TASMO;
- Speciale vliegtuigen ten behoeve van Elektronische Oorlogvoering.

Doel van de missie
Voor iedere missie is een TLP-staflid de *Tasking Agency*, dat wil zeggen: hij bepaalt de doelstellingen van de missie en ontwerpt vervolgens een draaiboek, een scenario. Een normale vliegdag begint met een presentatie van de actuele weersomstandigheden. Vervolgens worden de cursisten onderverdeeld in de reeds eerder genoemde Air to Ground deelnemers en de opponenten, de Air to Air deelnemers. Air to Ground deelnemers worden vervolgens geïnformeerd over het aan te vallen doel van die dag. Hierbij wordt ook gesproken over de diverse luchtverdedigingswapensystemen die fictief of daadwerkelijk staan opgesteld op de route naar het doel, of ter verdediging van het doel zelf.

Op hetzelfde moment worden de Air to Air deelnemers ingelicht over de te verwachten tegenstand, hun operatiegebied, de *Fighter Area of Responsibility* (FAOR – een gebied in het luchtruim dat de Air to Air deelnemers moeten verdedigen en waar ze hun opponenten, de Air to Ground deelnemers die op weg zijn naar hun doel, zullen tegenkomen voor het luchtgevecht) en de geldende Rules of Engagement (ROE). Bij beide partijen wordt een 'leider van de dag' aangewezen, verantwoordelijk voor het voorbereiden, briefen, uitvoeren en nabespreken (debriefen) van de oefening.

Air to Ground voorbereiding
De voorbereidingstijd voor de Air to Ground deelnemers is beperkt en bedraagt ongeveer twee uur. De leider van de dag dient voor de formatie van (uiteindelijk) zestien vliegtuigen snel prioriteiten te stellen en vervolgens taken toe te wijzen aan de overige Air to Ground deelnemers. Dit is zeer belangrijk indien sommige deelnemers gespecialiseerd zijn in het uitvoeren van speciale taken als SEAD of fotoverkenning. Voor een optimale inzet nemen deze specialisten in de missie veelal een speciale positie in, wat gevolgen kan hebben voor de organistie van de gehele misie.

Integratie van al de deelnemers met specifieke capaciteiten vereist een gedisciplineerde werkwijze. Daarom wordt er gewerkt volgens een vaste procedure. De voorbereiding begint met de zogenaamde brainstorm, waarin alle ter beschikking zijnde informatie wordt verzameld.

Hierbij wordt gewerkt volgens de zogenaamde '4 T's', te weten: *Task*, *Target*, *Threat* en *Tactics*. Op de eerste plaats wordt de opdracht, de Task, bekeken; wat is de opdracht voor deze missie en is de opdracht duidelijk? Daarna wordt overgegaan naar het aan te vallen gronddoel, het Target. Hoe ziet het doel eruit

Afb. 2 Een Orion-patrouillevliegtuig van de Koninklijke Marine (Foto: Audiovisuele Dienst Koninklijke Marine)

en wat zijn volgens de opdracht de te treffen onderdelen van het doel, de *Desired Mean Points of Impact* (DMPIS)? Hierbij wordt bepaald welke bommen volgens tabellen (*Joint Munition Effectiveness Manual*) het effectiefst zijn om een bepaald doel te vernietigen of te beschadigen, al naar gelang de opdracht.

Vervolgens wordt bekeken hoe deze bommen dienen te worden ingezet, dat wil zeggen vanaf welke hoogte en onder welke duikhoek het vliegtuig het doel moet aanvliegen om een goede invalshoek voor de bom te hebben. Dit betekent dat moet worden bekeken welke vliegtuigen de beschikking hebben over de gewenste bommen en kunnen voldoen aan de voorgeschreven manier van inzet. Ten slotte wordt gekeken naar de aanvalsrichting(en), de

hoogte boven het doel en de exacte tijd van de diverse toestellen boven het doel. De derde T, Threat, geeft informatie over de dreiging onderweg naar het doel, de doelverdediging en de dreiging na het doel. Hierbij moet worden ingegaan op zowel lucht- als gronddreiging. Vooral het invullen van de derde T kan een herziening van de tweede T noodzakelijk maken. De verdediging van het doel kan immers reden zijn tot het herzien van de aanvalsrichting, aanvalshoogte of de exacte tijd boven het doel.

Al deze gegevens samen moeten resulteren in de laatste T, Tactics. Nu wordt uiteindelijk besloten hoe de formatie wordt samengesteld en welke tactiek wordt toegepast. De leider van de dag vat al deze informatie samen in een beknopt overzicht, waarna de verdere voorbereiding plaatsvindt. De voorbereiding wordt afgesloten met een missie briefing. In deze briefing behandelt de leider van de dag de gehele missie, waarbij specialisten hun specifieke deelaspect belichten. Aansluitend aan de briefing wordt de missie daadwerkelijk gevlogen. De daadwerkelijke uitvoering van de missie duurt ongeveer anderhalf uur.

Air to Air voorbereiding

In tegenstelling tot de Air to Ground werkt de Air to Air met drie T's, te weten: Task, Threat en Tactics. Vanzelfsprekend ontbreekt hier het Target. Naast het analyseren van de Task richt de brainstorm zich op het onderkennen van de tegenstanders en het bespreken van de Rules of Engagement, en de daaruit voortvloeiende tactiek in de FAOR. Ook hier eindigt de planningsfase met de briefing en vervolgens het ten uitvoer brengen van de missie.

Standard Operating Procedures

Voor zowel de Air to Ground als de Air to Air deelnemers geldt dat zo spoedig mogelijk moet worden gestreefd naar het opstellen en optimaliseren van zogenaamde *Standard Operating Procedures* (SOPS); een vaste werkwijze in het planningproces voor het integreren van alle aanwezige wapensystemen. Daarnaast worden in deze SOPS aspecten vastgelegd die in iedere missie terugkeren en als een vast gegeven worden gezien, waardoor ze niet meer worden besproken (bijvoorbeeld de lokale procedure voor opstijgen en landen).

Het gehele voorbereidingsproces en de briefing worden nauwkeurig gevolgd door de TLP-stafleden. Op die manier wordt zeker gesteld dat wordt voldaan aan de gestelde doelstellingen en is er inzicht in de manier waarop beslissingen tot stand zijn gekomen.

Nabespreking van de missie

Het nabespreken van een missie is een hoofdtaak van TLP. Hiertoe komen alle deelnemers en de TLP-staf na de missie bij elkaar. Op de eerste plaats kijkt men naar het luchtgevecht in de FAOR. Vervolgens wordt de aanval op het doel nader beschouwd. Daarna worden resultaten van *external assets* (grond-luchtgeleide

wapens als doelverdediging) beoordeeld. Aansluitend debriefen de Air to Ground deelnemers en de Air to Air deelnemers hun eigen missie. Ten slotte geeft de TLP-staf diens bevindingen weer.

Na de missie worden de video-opnamen van ieder vliegtuig bekeken. Hierdoor kan per vliegtuig een beeld worden gevormd van het luchtgevecht in de FAOR. Het luchtgevecht wordt gereconstrueerd en er wordt aangegeven welke vliegtuigen zijn neergeschoten. Op die manier wordt duidelijk wie van de Air to Ground deelnemers het luchtgevecht heeft overleefd en het doel heeft gehaald, en wie van de Air to Air deelnemers heeft overleefd.

Na de evaluatie van het luchtgevecht vindt voor de Air to Ground deelnemers de evaluatie van de aanval op het doel plaats. Eveneens aan de hand van de video-opnamen wordt bekeken of de vliegtuigbemanning haar specifieke DMPI heeft geraakt. Indien er op het doel daadwerkelijk een grond-luchtgeleide wapensysteem aanwezig was, bekijkt men of er gesimuleerde onderscheppingen van aanvallende vliegtuigen hebben plaatsgevonden. Deze resultaten worden eveneens in de nabespreking meegenomen. Op deze wijze ontstaat er een totaalbeeld van de gehele missie, en het resultaat ervan.

Aansluitend aan deze nabespreking gaan de beide partijen uit elkaar voor een verdere, zeer gedetailleerde nabespreking van de missie. Als eerste evalueert de leider van de dag zijn eigen missie. Hij behandelt hier de volgende fasen van de missie: de brainstorm, voorbereiding, briefing en uitvoering. Vervolgens neemt de TLP-staf de nabespreking over en behandelt dezelfde fasen. Aspecten die naar voren zijn gebracht door de deelnemers worden niet meer aangehaald. Aspecten die niet zijn behandeld maar wel belangrijk waren voor de missie, worden onder de aandacht van de deelnemers gebracht. Hierbij behandelen specialisten uit de TLP-staf specifieke aspecten van de missie.

Deze debriefing geeft veelvuldig aanleiding tot discussie over de wijze waarop het brainstormen, de voorbereiding, de briefing en uitvoering dienen te verlopen alsmede over de integratie van de diverse vliegtuigen en gebruikte tactieken.

De argumenten die door TLP-staf worden aangedragen, beogen nooit een schooloplossing te zijn voor een bepaald probleem. Het doel is de deelnemers kritisch te laten kijken naar een missie en alle belangrijke aspecten in beschouwing te laten nemen. De dag sluit af met een algehele nabespreking, de zogenaamde *Main Debriefing*. In deze nabespreking brengen de deelnemers van beide zijden alsmede de TLP-staf de Main Lessons Learned van de missie naar voren.

Op deze wijze draagt TLP zorg voor het aanleren van tactieken, technieken en procedures voor het succesvol voorbereiden en uitvoeren van geïntegreerde luchtoperaties.

Onze man in Barbados

Drugsbestrijding in het Caraïbische gebied

*KLTZ mr. P.J.J. van der Kruit**

INLEIDING[1]

Op het Caraïbische eiland Barbados is een officier van de Koninklijke Marine gestationeerd die aldaar deelneemt aan een internationaal project op het gebied van drugsbestrijding, meer in bijzonder op het gebied van maritieme samenwerking teneinde illegale drugstransporten over zee te verminderen, zo niet te verhinderen.

Eerst zal de dreiging van drugs[2] in het algemeen in het Caraïbische gebied worden beschreven, waarna wordt ingegaan op de maritieme en nationale aspecten van deze drugsdreiging.

Na een beschrijving van de historie van de drugsbestrijding in het Caraïbische gebied wordt de oprichting van dit internationale drugsbestrijdingsproject weergegeven. Ten slotte worden de doelen en de uitvoering van dit project beschreven.

DRUGSDREIGING IN HET CARAÏBISCHE GEBIED

Algemeen

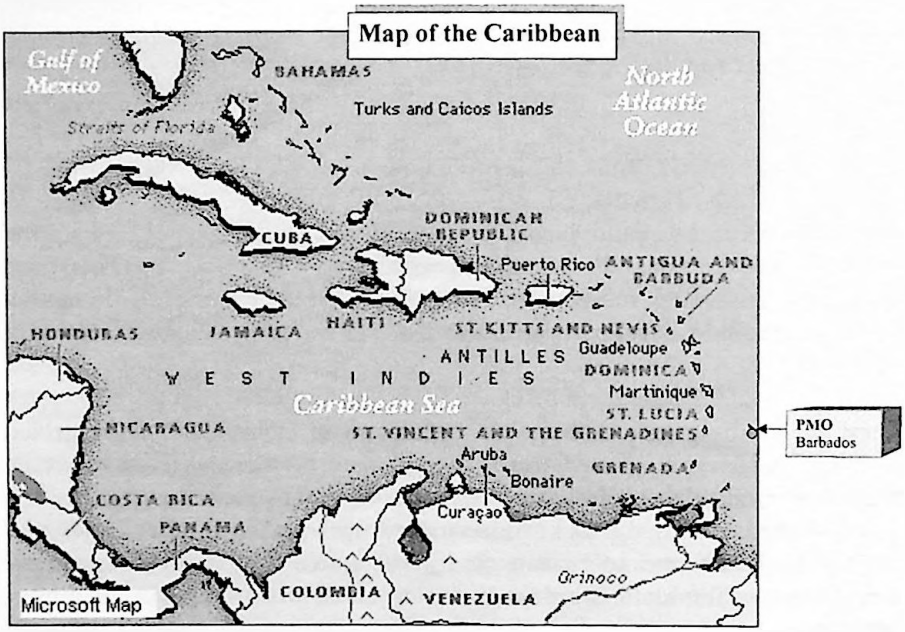
Het Caraïbische gebied ligt strategisch tussen de drugsproducerende landen zoals Columbia en Venezuela, en de landen waar de drugs worden gebruikt, zoals de Verenigde Staten van Noord-Amerika en Europa. Het uitgestrekte Caraïbische gebied is een regio met aanzienlijke verschillen. Er worden vier

* De auteur is door de Koninklijke Marine uitgeleend aan het ministerie van Buitenlandse Zaken. Voor dit ministerie neemt hij deel aan een internationaal drugsbestrijdingsproject op het eiland Barbados. Dit project is een Europees initiatief in samenwerking met de landen in het Caraïbische gebied. In het licht van de strijd tegen drugs door de Koninklijke Marine in het gebied rond de Nederlandse Antillen en Aruba is het belangrijk kennis te nemen van het feit dat de Koninklijke Marine ook elders in het Caraïbische gebied deelneemt aan drugsbestrijding.

1 Vrij naar het beroemde boek *Our man in Havanna* van Graham Greene. Uit: *Marineblad* 109 (9) september 1999.

2 Met drugs wordt voornamelijk cocaïne en marihuana bedoeld.

hoofdtalen gesproken: Engels, Spaans, Frans en Nederlands. Er is een variëteit aan juridische systemen en een veelheid aan etnische, culturele, religieuze en politieke verschillen. Toch wordt het Caraïbische gebied als een onafhankelijke eenheid beschouwd en niet als een gebied met meer dan dertig onafhankelijke staten.



Geografisch gezien is het Caraïbische gebied een verzameling van eilanden, eilandjes en riffen die de Caraïbische zee omarmen. Tussen deze eilanden varen honderden vissersbootjes, vracht- en cruiseschepen, zeil- en kajuitsjachten enzovoort. Ook een zeer druk luchtverkeer vindt plaats tussen al deze eilanden. Voeg hieraan toe de migratie en mobiliteit van de Caraïbische bevolking en de ontelbare toeristen vanuit en naar de drugsgebruikerslanden.

Al deze factoren maken duidelijk dat het arme en minder ontwikkelde Caraïbische gebied bijna ideaal is voor de doorvoer van drugs van de producerende landen in Zuid-Amerika naar de gebruikerslanden in Europa en de Verenigde Staten.

Maritieme dreiging

Aanhoudingen van drugssmokkelaars geven aan dat de methodes, routes en transport telkens andere vormen aannemen. Intensivering van controles aan de Amerikaans-Mexicaanse grens verleggen de smokkelroutes naar de Caraïbische Zee. Meer dan 85 procent van alle cocaïne die Zuid-Amerika ver-

laat gaat nu via het Caraïbische gebied, dus via zeetransport. Meer en meer vertrouwen de drugssmokkelaars op het transport via de zee.[3]

Veelal worden de drugs van het Zuid-Amerikaanse continent door middel van kleine, snelle boten vervoerd naar een verzamelplaats op een van de Caraïbische eilanden. Vandaar worden de drugs verder vervoerd, hetzij wederom met kleine, snelle boten of grote vrachtschepen, hetzij met kleine vliegtuigen. Men moet bedenken dat vele van deze kleine Caraïbische eilanden, die elk op zich onafhankelijke staten zijn, vrijwel geen controlemogelijkheden hebben, veel corruptie kennen, ja zelfs de mening zijn toegedaan dat het door drugssmokkel verdiende geld de economie van het land steunt. Veel drugsbaronnen zijn er ook op uit om de hele democratie van zo'n ministaat naar hun hand te zetten, om zodoende het hele land te kunnen controleren.

Op meerdere eilanden is deze invloed merkbaar: geen adequate wetgeving, tegenwerkende autoriteiten, uitstel van rechtszaken, et cetera. Om u een idee te geven, vele van deze staatjes zijn niet groter dan een klein provinciestadje in Nederland, waar iedereen elkaar kent. Deze landjes kunnen dan ook niet alléén voor voldoende afweermiddelen zorgen. Hun grens kunnen ze niet bewaken, in hun territoriale wateren kunnen ze niet patrouilleren, want ze hebben geen schepen.

Door de hoge waarde die door deze vaak jonge landen aan het begrip soevereiniteit wordt toegekend, komt het voor dat de schepen van drugssmokkelaars niet kunnen worden aangehouden omdat de staat daar geen toestemming voor geeft. Deze staatjes zijn zeer gevoelig aangaande activiteiten in hun territoriale wateren en laten geen inmenging toe in nationale aangelegenheden. Internationale maritieme samenwerking op het gebied van drugssmokkel is er vrijwel niet.

Nationale dreiging

Terwijl het Caraïbische gebied wordt gebruikt als doorvoerzone voor de drugs naar Europa en Noord-Amerika, ondervindt de regio zelf ook een lokaal drugsprobleem. Er is sprake van een groeiende drugsmarkt. Op meerdere eilanden zijn grote plantages aangetroffen waar marihuana werd verbouwd. De drugssmokkelaars worden vaak uitbetaald in drugs, welke ze dan op de eilanden moeten omzetten in contant geld. Vele drugsverslaafden begaan misdaden om aan geld te komen teneinde drugs aan te kunnen schaffen. De gevolgen op de Caraïbische eilanden zijn goed merkbaar.

---

3 *Illicit drug trafficking in the Carribean Region*, (3rd Revision - 27 may 1977), uitgave van de UNDCP Caribbean Regional Office te Barbados.

De drugs zijn dus een bedreiging voor de Caraïbische eilanden. Niet alleen voor het sociale en economische leven, maar ook voor de bestuurlijke en de politieke stabiliteit van deze in velerlei opzicht kwetsbare eilanden, die allemaal een ernstig tekort hebben aan adequate middelen om drugs te bestrijden.

HISTORIE VAN DE DRUGSBESTRIJDING

Pas begin jaren negentig kwam het besef dat de strijd tegen drugs diende te worden geïnternationaliseerd. In 1988 werd de *United Nations Convention against illicit traffic in narcotic drugs and psychotropic substances* getekend.[4] Vrijwel alle landen in het Caraïbische gebied hebben dit verdrag getekend, maar tot op de dag van vandaag zijn er nog maar enkele landen die daadwerkelijk uitvoering geven aan dit verdrag.

Een duidelijk keerpunt in de strijd tegen drugs was het jaar 1995. Toen vroeg de minister-president van Barbados aan de toenmalige Eerste minister van Groot-Brittannië John Major om hulp bij de drugsbestrijding in het Caraïbische gebied. John Major en de Franse president Jacques Chirac ondertekenden een overeenkomst om gezamenlijk hulp te verschaffen voor de drugsbestrijding, voornamelijk in het Oost-Caraïbische gebied, omdat daar duidelijk historische banden liggen met de beide moederlanden.

Deze overeenkomst leidde tot een verdere samenwerking met de Europese Commissie. Nederland raakte ook geïnteresseerd en op de eerstvolgende Europese top, te Madrid, in december 1995, verplichtten alle Europese regeringsleiders zich om de strijd tegen drugs in het gehele Caraïbische gebied te ondersteunen. Deze actie werd bekend onder de naam Europees Initiatief.[5] Tevens werd bepaald dat het *United Nations Drug Control Programme* (UNDCP[6]) een coördinerende rol zou spelen in het geheel. Deze organisatie van de Verenigde Naties is belast met de bestrijding van drugs in het gehele spectrum. Van de vernietiging van drugsplantages tot en met hulpverleningsprogramma's voor verslaafden en alles wat er tussen ligt, zoals witwassen van geld, wetgeving, opleidingen voor de rechterlijke macht en wetshandhavers en maritieme samenwerking. Dus ontstond in december 1995 een Europees initiatief om de drugs te bestrijden in het Caraïbische gebied, met een coördinerende rol voor een organisatie van de Verenigde Naties.

4 *United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances*, Wenen, 20 december 1988, in werking getreden op 11 november 1990.
5 *Conclusions of the Madrid European Council*, Madrid 1995.
6 Opgericht in 1990 als samenvoeging van allerlei andere VN-drugsinstanties.

Studies

Reeds in februari 1996 werd er een team van Europese experts naar het Caraïbische gebied gestuurd. Voor Nederland waren hier aanwezig een officier van justitie en een politieofficier van EUROPOL uit Den Haag.

Deze Europese experts kwamen tot de conclusie[7] dat er zeer fundamentele zwakheden zaten in de bestrijding van het drugsprobleem in het Caraïbische gebied.

De volgende zwakheden werden geïdentificeerd:

- gebrek aan besef en tevens onderschatting van het drugsprobleem bij de politieke leiders en het publiek;
- gebrek aan coördinatie tussen de Caraïbische landen onderling, tussen de donorlanden onderling en bovendien tussen de Caraïbische landen en de donorlanden;
- gebrek aan voldoende en efficiënte uitrusting voor de wetshandhavers;
- gebrek aan communicatie en informatie;
- gebrek aan voldoende wetgeving en effectieve juridische systemen;
- gebrek aan maritieme controle.

Kortom: een gebrek aan politieke wil, personeel en middelen, met als gevolg dat het aanhouden van drugssmokkelaars in het Caraïbische gebied tot voor kort een kwestie van toeval en geluk was.

In mei 1996 werd een grote conferentie belegd in Barbados. Vooral het gebrek aan coördinatie was het speerpunt van de conferentie. Er waren veel staatshoofden en regeringsleiders aanwezig. De conferentie leverde als resultaat op het 'Regional Plan of action for drugs control coordination and and cooperation in the Caribbean', kortweg het 'Barbados Plan of Action'. De aanbevelingen, 87 stuks, rustten veelal op de conclusies van het rapport van de Europese experts.

Enkele van de aanbevelingen behelsden de maritieme samenwerking. Nu komen we dichter bij huis op het gebied van de KM. Een van de aanbevelingen was een diepgaand onderzoek op het terrein van maritieme samenwerking. Deze studie[8] werd uitgevoerd door een tiental deskundigen op verschillende, met maritieme samenwerking gelieerde, aandachtsvelden. Deze deskundigen kwamen uit het Caraïbische gebied, Europa en de Verenigde Staten.

De leiding van deze studiegroep lag in handen van de heer drs. Gert-Jan van Hegelsom, een reserveofficier van de KM, nu werkzaam als Hoofd Afdeling

7 *The Carribean and the Drugs Problem*, Report EU Experts Group, april 1996.
8 *Maritime Counter-Drug Co-operation in the Carribean*, Paragon, 15 mei 1997 Barbados, W.I. In het artikel verder Maritieme Studie genoemd.

Internationaal en Politiek Beleid op het ministerie van Defensie. Onder zijn bezielende leiding werd door deze deskundigen een studie geschreven die in het Caraïbische gebied nog steeds geldt als een 'constitutie' op het gebied van maritieme samenwerking bij het bestrijden van drugs.

Een van de aanbevelingen van deze Maritieme Studie was de oprichting van een bureau dat al de aanbevelingen zou implementeren. Dus niet weer een studie, er zijn inmiddels zeer vele studies in de regio[9], maar een effectieve aanpak. Doe eindelijk eens wat anders dan papier produceren, ga over tot actie.

De tijd bleek rijp voor deze aanpak. Eind 1997 werd er in Santo Domingo (de Dominicaanse Republiek) een conferentie gehouden[10] om te controleren wat er terecht was gekomen van het 'Barbados Plan of Action' uit 1996. Resultaat van deze conferentie was de *Santo Domingo Declaration* van 9 december 1997. Vele landen ondertekenden deze verklaring. Hierin werd, eind 1997, bepaald dat er een bureau zou worden opgericht om de aanbevelingen van de Maritieme Studie te implementeren. De naam van dit bureau zou komen te luiden: *Project Management Office* (PMO). Het PMO zou drie jaar bestaan.

Het PMO, opgericht voor maritieme samenwerking, is dus een onderdeel van een algemene, breedschalige aanpak van de drugsbestrijding in het Caraïbische gebied.

HET PROJECT MANAGEMENT OFFICE (PMO)

Het PMO was dus geboren; bepaald werd tijdens de Santo Domingo Conferentie, december 1997, dat het PMO op 1 januari 1998 zou beginnen met de implementatie van de aanbevelingen van de Maritieme Studie. Als locatie werd Barbados gekozen. De aanbevelingen waren er wel, maar een PMO opzetten had toch wat meer voeten in aarde. De bedoeling was dat het PMO zou bestaan uit acht leden, vier uit het Caraïbische gebied en vier uit Europa, terwijl de VS zijn diensten aanbood om daar waar nodig nog meer mankracht te leveren.

Op 6 januari 1998 kwamen inderdaad de eerste leden van het PMO aan op Barbados. Engeland leverde een kapitein-luitenant ter zee van de Royal Navy, terwijl Barbados de commandant van de kustwacht vrijmaakte. Nederland, dat zich ook verplicht had tot deelname, leverde tijdelijk een kapitein-luitenant ter zee uit Curaçao. Op zich een zeer snelle en adequate wijze van handelen van de KM, te meer omdat deze officier van de KM lid was geweest van het team des-

9 Bijvoorbeeld nog twee toonaangevende studies: *Secure Communications for the Exchange of Intelligence en Law Enforcement Training & Equipment Needs of the Carribbean*, volume I en II, Beide Studies: Barbados, 15 mei, 1997.

10 *2nd Regional Meeting on Drug Control Cooperation and Cooperation in the Carribean.* Een door de VN georganiseerde conferentie.

kundigen dat de Maritieme Studie had geschreven. Praktische bezwaren gaven aan dat dit geen ideale situatie was.

Intussen had de Afdeling Personeelsmanagement van de Directie Personeel KM een vacature gesteld voor een functie als Nederlands vertegenwoordiger in het PMO. Begrijpelijkerwijze was hier grote belangstelling voor. Wanneer krijg je de kans in je carrière om de KM te dienen in een internationaal project, dat nog helemaal dient te worden opgezet? Er was 'dus' helemaal niets. Er moest kantoorruimte worden gezocht, meubilair worden aangeschaft, een begroting worden gemaakt, enzovoort. Dat het PMO op Barbados was gesitueerd was geen onbelangrijk gegeven voor de velen die op deze vacature reflecteerden.

Schrijver dezes was dan ook bijzonder vereerd om Nederland te mogen vertegenwoordigen in een project met zo veel uitdagingen.

Samenstelling van het PMO

Inmiddels zijn ook de andere leden van het PMO aangetreden. Hierna volgt een kort overzicht:

- *Barbados.* Een voormalige commandant kustwacht van Barbados. Opgeleid in Engeland en Zweden. Behoorde tot het team dat de Maritieme Studie heeft geschreven. Zeer grote kennis van het Caraïbische gebied.

- *Engeland.* Een overste van de Royal Navy uit het korps elektrotechnische dienst. Bevindt zich in zijn laatste jaar voor zijn pensionering en leert elke dag nog veel bij.

- *Frankrijk.* Een officier van de Franse douane; heeft 25 jaar ervaring in Parijs opgedaan bij de douane-inlichtingendienst. Was vervolgens zeven jaar directeur van een drugsbestrijdingsschool voor Caraïbische douaneambtenaren op Martinique. Een kenner van de regio en van opleidingen.

- *Spanje.* Een politieofficier met voornamelijk ervaring op het gebied van inlichtingen verzamelen, vooral van de Spaanse afscheidingsbeweging ETA.

- *Nederland.* Een overste van de zeedienst van de Koninklijke Marine met meerdere jaren ervaring als commandant en enkele plaatsingen in 'Den Haag'. Uitgezonden geweest naar Curaçao en als adviseur gewerkt voor de Surinaamse regering bij het opzetten van de Surinaamse Kustwacht. Daarnaast ook jurist.

Vastgesteld kan worden dat het PMO bestaat uit een geschakeerde verzameling mensen, die allemaal uit een hiërarchische organisatie afkomstig zijn. Een bijzondere uitdaging is het dan ook om in een soort communevorm te moeten werken. Verbazingwekkend genoeg geeft dit niet al te veel moeilijkheden, al moet worden gezegd dat permanent overleg en zoeken naar consensus niet altijd een snelle besluitvorming in de hand werkt.

PMO's eerste jaar
In het jaar van de oprichting heeft het PMO zich beziggehouden met het opzetten van het eigen bureau en met kennismakingsbezoeken aan alle landen. Vrijwel alle landen in het Caraïbische gebied werden bezocht. Het eerste bezoek aan een land werd afgelegd bij de minister van Justitie, of een andere minister die was belast met drugsbestrijding. Het blijft toch een merkwaardige ervaring om als officier van de KM bijvoorbeeld de minister van Justitie van Cuba op zijn verantwoording te moeten wijzen en hem te verzoeken gehoor te geven aan de vraag om betere wetgeving op maritiem gebied.

Vervolgens werd er een vergadering belegd met alle hoofden van de drugsbestrijding, zoals de commissaris van politie, het hoofd van de douane, de commandant van de kustwacht, het hoofd van de strijdkrachten, de directeur van de havendienst enzovoort. Aan deze vergadering werd dan de rol van het PMO uitgelegd en werd er fijntjes aan herinnerd dat er reeds een bezoek was gebracht aan de verantwoordelijke minister en dat het land zich tijdens meerdere gelegenheden had gecommitteerd met deze wijze van aanpak. Hier werd ook de boodschap overgebracht dat maritieme samenwerking een grote stap voorwaarts is op het gebied van drugsbestrijding.

Maritieme samenwerking werd uitgelegd als een gezamenlijke aanpak van de problemen, een verbetering van de communicatie, het delen van informatie en inlichtingen, internationale bemanningen op schepen, het doen van aanhoudingen in vreemde territoriale wateren, het gezamenlijk bezit en onderhoud van schepen, gezamenlijke opleidingen, trainingen en oefeningen, kortom: een efficiëntere wijze van nationaal en internationaal opereren en een optimale internationale inzet van schaars aanwezig personeel en middelen.

PMO'S WERKPLAN

Ik wil nu ingaan op wat het PMO van plan is te gaan doen en ook op welke wijze deze projecten van de grond dienen te komen. Eerst wordt het werkterrein vastgelegd.

Geografisch gebied en categorieën
De werkzaamheden van het PMO bestrijken het gehele Caraïbische bassin, van Midden-Amerika via het oostelijke gedeelte tot en met de Bahamas. Aangezien de Midden- en Zuid-Amerikaanse landen reeds vertegenwoordigd zijn in een soortgelijk PMO en de mankracht van onze PMO beperkt is, wordt er met de Spaanstalige Zuid-Amerikaanse landen alleen contact gehouden via ambassadeurs of andere organisaties.

De overige landen zijn in categorieën verdeeld.

Categorie I: De ontwikkelingen volgen
Hiertoe behoren de Britse Overzeese Gebiedsdelen, de Franse Departementen en de Nederlandse Antillen en Aruba. Deze landen worden eenmaal per jaar bezocht door het desbetreffende PMO-lid, om zodoende contact te houden en de landen op de hoogte te houden van de activiteiten van het PMO.

Categorie II: Adviseren
Hiertoe behoren de landen waar de samenwerking op maritiem gebied reeds, relatief gezien, vergevorderd is. Dit zijn Jamaica, Cuba, Dominicaanse Republiek en Trinidad. Deze vier landen zullen eens per jaar met een bezoek van het PMO worden 'vereerd' om zodoende van de vorderingen van het PMO op de hoogte te worden gesteld hoe de ontwikkelingen in dat land zijn. Dit alles ook ter voorbereiding van de verbeterende samenwerking tussen de eilanden onderling. Daar waar nodig zal er worden geholpen en van advies worden voorzien om de maritieme samenwerking op gang te houden en waar mogelijk te verbeteren.

Categorie III: Initiëren
De overige landen zijn die waar nog geen enkele maritieme samenwerking bestaat. Hier dienen dus initiatieven te worden genomen om deze samenwerking op gang te brengen.

Het betreft hier: St. Kitts en Nevis, St. Lucia, Antigua, Dominica, Grenada, St. Vincent, Barbados, Guyana, Belize, Haïti, Bahamas en Suriname.

Hiermee zijn alle doellanden van het PMO 'gecovered'. Indien alles naar wens verloopt is aan het eind van de PMO-periode de gezamenlijke maritieme samenwerking in alle landen op hetzelfde niveau en bestaat er ook internationale samenwerking.

Conclusie
Eerst en vooral dient er dus in het Caraïbische gebied meer samenwerking te komen op maritiem gebied. Indien alle landen vrij met elkaar kunnen communiceren en indien deze communicatie snel en direct is, dan kan dit in grote mate bijdragen tot meer onderscheppingen van illegale drugstransporten over zee.

Gezien het gebrek aan voldoende schepen kan niet overal en altijd worden gepatrouilleerd. De strijd tegen de drugssmokkelaars is dus aangewezen op inlichtingen en informatie. Indien men de informatie krijgt dat er een drugstransport op weg is naar een bepaald eiland dan moet dit eiland snel en adequaat kunnen reageren. Gerichte acties dus, die gevoed worden door inlichtingen.

Dan moet men wel bereid zijn om inlichtingen met elkaar te willen delen. Bovendien moet men in staat zijn deze inlichtingen met elkaar te kunnen delen. Er zijn nog landen waar de drugsbestrijders geen internationale tele-

foongesprekken kunnen voeren, laat staan beveiligde internationale telefoongesprekken. De bedoeling van het PMO is om in elk land een nationaal, gezamenlijk maritiem hoofdkwartier op te richten.

EEN GEZAMENLIJK MARITIEM HOOFDKWARTIER

In het nationale gezamenlijke maritieme hoofdkwartier dienen de drugsbestrijders van alle nationale bureaus samen te werken. Deze hoofdkwartieren dienen 24 uur per dag en zeven dagen per week bezet en bereikbaar te zijn. 'Gezamenlijk' omvat in dit geval politie, douane, kustwacht en strijdkrachten. Veel landen zijn door de jaren heen toch wel in deze trend gaan denken, maar vaak ontbreekt het er aan de juiste impuls en middelen om daartoe daadwerkelijk over te gaan.

Een pilot-project op St. Kitts & Nevis, een eilandenstaat in de buurt van St. Maarten, maakt duidelijk dat deze aanpak zeker potentie heeft. Er is een locatie gevonden om dit gezamenlijke hoofdkwartier te huisvesten, en politie, douane en kustwacht hebben hun medewerking toegezegd.

Zo'n gezamenlijk hoofdkwartier heeft als voordeel dat men alle informatie en inlichtingen kwijt kan in een centrale plaats en vandaaruit wordt er verder actie ondernomen. Bijvoorbeeld: de douane uit Barbados hoeft geen contact meer te zoeken met een instantie op bijvoorbeeld de Bahamas om iets te weten te komen of zijn inlichtingen kwijt te kunnen op een betrouwbare manier. Bedenk wel dat we nog steeds spreken over dertig landen, met allemaal meerdere instanties die aan drugsbestrijding doen en allemaal op een andere manier zijn georganiseerd. De kustwacht bijvoorbeeld, kan in het Caraïbische gebied onderdeel zijn van de politie, douane of de strijdkrachten. Zelfs in Nederland is de positie van de kustwacht niet altijd helder geweest.

Gezien de verschillen per land is ook hier gekozen voor een categoriale aanpak. In zeer kleine en armlastige landen wordt begonnen met de oprichting van een gezamenlijk communicatiecentrum, dat later wordt uitgebreid tot een gezamenlijk inlichtingencentrum om al doende te eindigen in een gezamenlijk maritiem hoofdkwartier, waar men drugsoperaties kan leiden of controleren. Nogmaals, 'gezamenlijk' betekent hier nationale samenwerking tussen politie, douane en strijdkrachten. Een colocatie van enkele wetshandhavers is vaak al een stap in de goede richting.

Het uiteindelijke doel is dus om alle landen te voorzien van een centraal aanspreekpunt, namelijk het gezamenlijke maritieme hoofdkwartier. Al deze nationale gezamenlijke maritieme hoofdkwartieren zullen weer onderling verbonden moeten worden door middel van (sub)-regionale maritieme hoofdkwartieren

met een multinationale personele bezetting. Hierbij moeten we denken aan reeds bestaande grote maritieme hoofdkwartieren op Curaçao, Martinique en Puerto-Rico. Vooral het nieuwe Kustwachtcentrum op Curaçao wordt in de regio gezien als een goed voorbeeld van een maritiem hoofdkwartier.

De oprichting en het koppelen van de maritieme hoofdkwartieren wordt door het PMO gezien als het belangrijkste doel. De volgende projecten staan allemaal in het teken van de gezamenlijke maritieme hoofdkwartieren.

INVENTARIS VAN DRUGSBESTRIJDINGSSCHEPEN

De bedoeling is dat het PMO een inventarisatie houdt in alle landen om een databank te kunnen opzetten waarin alle schepen staan die gebruikt kunnen worden voor drugsbestrijding. Door allerlei bijzonderheden te registreren, zoals levensduur, nieuwbouw, budget et cetera, kunnen voorspellingen worden gedaan op het gebied van vervanging in bepaalde plaatsen in de regio. Voor donorlanden kan dit worden gebruikt om beslissingen te nemen.

Het zou moeten uitgroeien tot een Caraïbisch vlootplan van alle drugsbestrijdingsschepen (marine, kustwacht, douane, enzovoort), met korte- en langetermijnplanningen.

INVENTARIS VAN ALLE SCHEPEN EN VLIEGTUIGEN PER LAND

Veel schepen zijn niet geregistreerd in hun thuisland. We spreken hier over commerciële schepen zoals vissersschepen, go-fasts, pleziervaartuigen, enzovoort. Dit in tegenstelling tot het hiervoor genoemde project, drugsbestrijdingsschepen. Het niet geregistreerd staan is bijzonder onhandig als men gegevens van een schip wil controleren.

Een vergelijking kan worden gemaakt met kentekenplaten voor auto's. Het PMO zal elk land helpen een databank op te zetten van alle in dat land thuishorende schepen en vliegtuigen. Deze nationale databank dient dan in het nationale gezamenlijke maritieme hoofdkwartier te staan. Later dienen al deze nationale databanken bereikbaar te worden voor andere landen.

INVENTARIS VAN ALLE DRUGSBESTRIJDERS

Het lijkt wat simpel, maar zo'n 'telefoonboekje' bestaat dus niet. Daarom een mooie gelegenheid voor het PMO om zo'n telefoonboekje samen te stellen. Een databankproject dus.

Het doel is een snellere en betere communicatie te bewerkstelligen in het gehele Caraïbische gebied.

(INTER)NATIONALE WETGEVING

Dit project zal iets uitvoeriger worden belicht omdat goede nationale wetgeving de fundering is van de gehele drugsbestrijding. Zonder adequate wetgeving kan geen enkele rechter tot een veroordeling komen. In het Caraïbische gebied zijn bijvoorbeeld nog landen waar het witwassen van geld niet verboden is.

Reeds in 1988 stelde de *United Nations Convention against illicit traffic in narcotic drugs and psychotropic substances* dat de landen zo veel mogelijk door middel van bi- en multinationale verdragen moesten komen tot maritieme samenwerking. In 1996 kwamen de eerdergenoemde Europese experts tot de conclusie dat het op het gebied van maritieme samenwerking schortte aan goede wetgeving.

Ook in het 'Barbados plan of action' werd dit gebrek gememoreerd. Iedereen was het erover eens dat er betere en op elkaar afgestemde wetgeving diende te komen. Ook een nieuw regionaal maritiem verdrag zou een grote bijdrage leveren aan de maritieme samenwerking tussen alle landen.

De Maritieme Studie geeft een voorbeeld van zo'n regionaal maritiem verdrag[11]. Dit concept-verdrag werd ook aanbevolen door de UNDCP. De naam van dit concept-verdrag is *Draft Agreement concerning cooperation in suppressing illicit maritime trafficking in narcotics drugs and psychotropic substances in the Caribbean area*. Het concept-verdrag is overigens een Nederlands initiatief, dat in de regio zeer goed is ontvangen. Inmiddels hebben er consultatie- en commentaarrondes plaatsgevonden. Binnenkort zal men verder gaan met de behandeling van dit concept-verdrag, zodat het binnen niet al te lange tijd zal overgaan in een verdrag dat door alle landen in het gebied zal worden getekend, inclusief de donorlanden. Het concept-verdrag bevat artikelen over het delen van inlichtingen en over flexibele samenwerking in elkaars territoriale wateren, enzovoort. Kortom: een geringe inlevering van de soevereiniteit ten gunste van de vermindering van de drugssmokkel.

Daar waar nodig zal elk land ook worden geholpen met nationale wetgeving en omzetting van de internationale wetgeving. Deze hulp zal bestaan uit het geven van advies, het verstrekken van modelwetgeving, enzovoort.

11 Annex G van de Maritieme Studie.

Het PMO zal tevens een inventarisatie per land maken van de aanwezige wetgeving op het gebied van maritieme drugsbestrijding, voornamelijk om de lacunes te kunnen aanduiden.

Door eveneens veel samen te werken met andere grote internationale organisaties hoopt het PMO een bijdrage te kunnen leveren aan de bestrijding van drugs in het Caraïbische gebied. Het is en blijft een eervolle taak om als officier van de Koninklijke Marine een steentje bij te mogen dragen aan de bestrijding van drugs, die immers ook onze kinderen kunnen treffen. Ik ben er trots op deze bijdrage te mogen leveren, of, zoals de uitdrukking in het Caraïbische gebied luidt: *'proud to serve'*.

Bronnen

The Caribbean and The Drugs Problem, Report EU Experts Group, April 1996 (Requested by the Heads of Government of the European Union in the Conclusions of the Madrid European Council, Madrid 1995).

Maritime Counter-Drug Co-operation in the Caribbean, International Study, Paragon, 15 May 1997, Barbados, W.I.

Secure Communications for the Exchange of Intelligence, International Study, Barbados, May 15, 1997.

Law Enforcement Training & Equipment Needs of the Caribbean, Volume I and II, International Study, Barbados May 15, 1997.

EU Caribbean Drugs Initiative: Law Enforcement Training Needs Project proposal for European funding, KPMG, 30 September 1997, Project Memorandum, KPMG, 29 June 1998.

Regional Plan of Action on Drug Control Coordination and Cooperation, Barbados Plan of Action, (United Nations Plan), Barbados, May 1996.

2nd Regional Meeting on drug control Cooperation and Coordination in the Caribbean, Consolidated Report & Declaration, Santa Domingo, 8-9 december 1997.

Santa Domingo Declaration, Santa Domingo, 9 december 1997.

Caribbean/USA Bridgetown Plan of Action, Barbados, 1997.

US Coast Guard Caribbean Regional Strategy, Washington, August 26, 1997.

Statute for Project Management Office, Draft, May 1998.

Operational law

*mr. R. in het Veld – luitenant-kolonel van de militair juridische dienst**

INLEIDING

Dit korte artikel is gebaseerd op mijn recente ervaringen in het Hoofdkwartier van de *Stabilization Force* (HQ SFOR). In deze bijdrage pleit ik ervoor om binnen het dienstvak van de militair juridische dienst capaciteit vrij te maken om de behoeften op het gebied van *operational law* en een *technical chain of command* goed in kaart te brengen teneinde tot een adequate implementatie van de operationele adviesrol van militair juristen te komen.

In de periode van 1 september 1998 tot en met 1 maart 1999 ben ik werkzaam geweest in het *Legal Office* van HQ SFOR in Bosnië, Sarajevo. Kort samengevat, een prima ervaring.

Ik heb me na terugkeer af zitten vragen hoe het nu komt dat ik dat vind. Dat is omdat ik in die staf het gevoel had dat je als jurist voor vol werd aangezien door collega-officieren werkzaam in de J3 Division, bij de *Combined Joint Special Operations Task Force* en vele andere geledingen in een dergelijk hoofdkwartier. Dit veronderstelt dat nationaal, in Nederland, die waardering voor bijdragen van een jurist op het *operationele* vlak, minder hoog wordt ingeschat. Dat is ook zo. Dat merk je tijdens gesprekken met collega's als je een discussie begint over dat onderwerp. Dat ervaar je ook in discussies tijdens lessen op bijvoorbeeld het Instituut Defensie Leergangen. Waar ligt dat nu aan, dat verschil in appreciatie?

INTERNATIONALE RECHTSORDE

Operatieplannen van NAVO erkennen de noodzaak tot het daarbij betrekken van een jurist. Daarin treffen we bepalingen aan die stellen dat

> *all* operational *plans, procedures and guidance developed at the divisional level of command or higher should be reviewed by a legal advisor.*

Het spreekt vanzelf dat dit soort bepalingen niet uit de lucht komt vallen. Militaire activiteiten in het kader van het veiligheidsbeleid van de Nederlandse

* De auteur is werkzaam bij de Afdeling Internationale Aangelegenheden en Samenwerking van de Landmachtstaf. Dit artikel is tevens verschenen in het oktobernummer 1999 van het *Militair Rechtelijk Tijdschrift*.

Staat en van andere rechtsstaten die opereren in NAVO-verband, zijn gericht op de handhaving en versterking van de internationale rechtsorde. Dat impliceert natuurlijk dat deze militaire activiteiten als zodanig óók aan die normen van de internationale rechtsorde dienen te voldoen.

Anders gezegd: als we een operatieplan uitvoeren dat ten doel heeft om de 'rule of law' in een land te vestigen dan dienen onze gedragingen als individuele militair maar ook het optreden als militaire eenheid in zijn geheel daarmee in lijn te zijn.

Een voorbeeld. De *High Representative* in Bosnië verklaart een bepaalde persoon, een hooggeplaatste functionaris van een naburig land, tot ongewenst persoon (persona non grata) in Bosnië. Vervolgens verzoekt hij de commandant van SFOR deze persoon van Bosnisch grondgebied te verwijderen. Voor COMSFOR is het dan noodzakelijk om te weten of hij dat verzoek kan ondersteunen. Hij moet weten waar de eventuele grenzen van het gebruik van geweld door zijn eenheden bij een dergelijke ondersteuning liggen. Het beschikken over een goede juridische onderbouwing, afgestemd op de uit te voeren actie, voorkomt dat SACEUR tot de orde wordt geroepen in de Noord-Atlantische Raad en zorgt ervoor dat in de in SFOR participerende landen draagvlak blijft bestaan voor een dergelijke operatie. Immers, het optreden van COMSFOR moet rechtmatig zijn. Dat is een eis die ligt opgesloten in het begrip rechtsstaat, hetgeen impliceert dat we onszelf in de geweldsuitoefening bewust beperkingen opleggen. Kortom: geen toeval, die bepaling in de operatieplannen van de NAVO.

ROL VAN DE MILITAIR JURIST

Daarnaast is in diverse operatieplannen van de NAVO opgenomen dat de *Legal Advisor*, naast bijvoorbeeld de *Political Advisor* en de *Medical Advisor* deel uitmaakt van de *Senior Staff* en de commandant *rechtstreeks* adviseert. Ook een dergelijke bepaling doet in Nederland bij vele operationeel geschoolde officieren de wenkbrauwen fronsen. Slaat u ons nationale voorschrift Commandovoering er maar eens op na. U treft daar de jurist aan als zijnde een functionaris werkzaam binnen de G1. Dat stamt nog uit de tijd van de Koude Oorlog. Juristen gaven uitsluitend advies over aangelegenheden als krijgstucht en het omgaan met krijgsgevangenen.

In de hedendaagse opvatting binnen de NAVO reikt de adviserende rol echter veel verder. De Legal Advisor wordt geacht advies te geven over *alle* aangelegenheden die een juridisch aspect bevatten. Dat betreft natuurlijk ook operaties. Daartoe behoren tevens operaties uit te voeren door special forces. De planning van dergelijke operaties is omwille van onder meer de *Operational Security* (OPSEC) in slechts zeer kleine kring bekend. Veelal is een groot deel van de staf, soms zelfs de chefstaf, dan ook niet op de hoogte. Dat neemt niet weg dat ook aan dergelijke operaties juridische aspecten verbonden zijn waaromtrent de

commandant geadviseerd wenst te worden. Ik heb dat in HQ SFOR diverse malen mogen ervaren.

MEER DAN ALLEEN FORMELE BEPALINGEN

Is alleen het bestaan van bepalingen in operatieplannen van de NAVO de oorzaak voor het geconstateerde verschil in appreciatie? Natuurlijk niet. Het heeft alles te maken met een verschil in ervaring en inzicht. Daarom treffen we dergelijke bepalingen in die operatieplannen ook aan. Zowel de Amerikaanse als de Britse strijdkrachten, die beide over ervaring en inzicht beschikken wat het leiden van een *Land Component Command* betreft, zijn door schade en schande wijzer geworden.

Het besef dat het behoud van voldoende nationaal draagvlak bij de bevolking voor het uitvoeren van operaties door hun strijdkrachten één van de voorwaarden is voor het succesvol opereren, is in die landen gemeengoed. Nationale ondersteuning in een rechtsstaat kan alleen worden verkregen en behouden indien de eigen strijdkrachten opereren binnen de beginselen zoals die voor een rechtsstaat gelden. Militair juristen dragen daartoe hun steentje bij.

Opvallend is dat Nederlandse officieren die hebben gewerkt in SFOR, als eenheidscommandant of in de staf van HQ SFOR, een andere opvatting hebben gekregen over de werkzaamheden van militair juristen. Maar niet alleen aan die zijde van de medaille is doorgedrongen dat militair juristen een nuttige bijdrage kunnen leveren bij het opstellen van operatieplannen. Ook de Nederlandse militair juristen zelf hebben op basis van uitzendervaring een mentaliteitsverandering ondergaan. Ook zij zijn gaan beseffen dat je bij een operationele commandant geen ingewikkeld college moet staan te geven over allerhande rechtsaangelegenheden. Korte, heldere adviezen, ingeschoten op het juiste moment, en waar een commandant mee uit de voeten kan, daar gaat het om.

Amerikaanse collega's

De Legal Advisors binnen de Amerikaanse landmacht hebben het aspect juridisch advies op het operationele vlak voortvarend opgepakt. Een handzaam boekwerk getiteld *Operational Law*, waarin kort en bondig rechtsaspecten voor operaties vermeld zijn, heeft elke militair jurist. Na afloop van iedere inzet wordt een professioneel 'lessons learned' rapport opgesteld op basis waarvan bijstelling van het handboek plaatsvindt.

Informatievoorziening

Ook op het gebied van informatievoorziening zijn de nodige voorwaarden geschapen. In digitale vorm kunnen zij op ieder gewenst moment beschikken over alle relevante teksten die noodzakelijk zijn voor een adequate advisering van een operationele commandant. Daarnaast kennen de Amerikanen het fenomeen 'technical chain of command'. Wezenlijke aspecten daarvan zijn dat

de zelfstandigheid en verantwoordelijkheid van operationele commandanten ten aanzien van door hen genomen besluiten op geen enkele wijze worden aangetast, maar dat door een goede *functionele* communicatie in de lijn van militair juristen ervoor zorg wordt gedragen dat de adviezen van een hoge kwaliteit zijn en elkaar niet tegenspreken.

De kern

Ik pleit er dan ook voor om binnen het dienstvak van de militair juridische dienst capaciteit vrij te maken om de behoeften op het gebied van operational law en een technical chain of command goed in kaart te brengen, teneinde tot een adequate implementatie van de operationele adviesrol van militair juristen te komen. Op het gebied van operational law ligt ons bestaansrecht. Dat we daarnaast ook nog op andere terreinen een nuttige bijdrage kunnen leveren, is niet meer dan een afgeleide. Het gaat echter om de kern.

Toegegeven, er ligt nog veel werk op de plank om de Nederlandse militair juristen op een zelfde niveau van adequate advisering te brengen als dat van onze Amerikaanse collega's. Maar als we gezamenlijk onze energie in de juiste richting aanwenden, kunnen we in de toekomst nog meer betekenen voor operationele commandanten.

Legal advisor CONTCO SFOR

*mr. C.H. van der Meij MPA, mr. A.J. Ruysendaal en mr. P.M. van Uffelen**

INLEIDING

De Joegoslavië-crisis vormde aanleiding voor de Nederlandse regering om militairen beschikbaar te stellen voor onder meer *United Nations Protection Force* (UNPROFOR) en vervolgens *Implementation Force* (IFOR) die later werd omgezet in *Stabilization Force* (SFOR). De Nederlandse bijdrage was doorgaans samengesteld uit een infanteriebataljon, later een gemechaniseerd bataljon (I NL MECHBAT SFOR geheten), logistieke eenheden, stafelementen en staffunctionarissen ten behoeve van de respectievelijke internationale staven.

Bij SFOR vallen de operationele eenheden voor wat betreft inzet rechtstreeks onder een regionale commandant. In het Nederlandse geval is dat de commandant van de *Multi National Division South-West* (C-MNDSW). De staf van MNDSW is voornamelijk door het Britse leger opgezet en geloceerd in Banja-Luka, de hoofdstad van de Republika Serpska, het overwegend Servische deel van Bosnië-Herzegowina.

In Busovaca, een plaatsje nabij Zenica in een Kroatische pocket in centraal Bosnië-Herzegowina, is het Contingentscommando SFOR (I NL CONTCO SFOR) gevestigd. Dit commando – in het dagelijkse spraakgebruik CONTCO – is een uit de vier krijgsmachtdelen gevulde organisatie, waaraan als voornaamste taak is opgedragen 'oog en oor' te zijn van de Chef Defensiestaf (CDS)[1]. Deze vooruitgeschoven post van het ministerie van Defensie had daarnaast de opdracht om het door Nederland uitgezonden personeel in geheel voormalig Joegoslavië administratief en bestuurstechnisch te steunen.

Opgehangen aan de organisatie van het CONTCO is de *Legal Advisor* (LA), de Speciale Stafofficier Juridische Zaken (SSOJZ). Deze functie wordt vervuld door militaire juristen van het dienstvak van de militair juridische dienst (MJD). Het aan deze functionaris gekoppelde takenpakket betreft aangelegenheden op (militair) juridisch gebied, waaronder claims. In eerste instantie werden schadezaken door de jurist zelf behandeld maar naderhand voorzag een aparte claims-officier in deze materie.

---

* De auteurs, allen luitenant-kolonel van de militair juridische dienst, zijn alle drie voor een periode van zes maanden werkzaam geweest als Legal Advisor bij het Nederlandse Contingentscommando SFOR. Dit artikel is tevens verschenen in het oktobernummer 1999 van het *Militair Rechtelijk Tijdschrift*.

1 Zie Landmacht doctrinepublicatie deel 1, hfst. 10.

Het is de moeite waard om in het licht van deze taak eens aandacht te schenken aan de inhoud en omvang van de werkzaamheden van een jurist tijdens zo'n uitzending. Vanwege de beperkte ruimte is het niet goed mogelijk om aan alle facetten van deze taak aandacht te besteden; daarom zullen slechts een paar hoofdonderwerpen de revue passeren.

HET WERKVELD

Het lijkt op het intrappen van een open deur, maar het optreden van de Nederlandse krijgsmacht in een internationaal verband in een buiten NAVO-territorium gelegen 'vijandige' omgeving, heeft een andere impact op het functioneren van het personeel dan het geval was bij de oefeningen in de Noord-Duitse laagvlakte. Dat geldt voor de juridisch adviseur en naar gebleken is ook voor andere militairen. De militair jurist werkt tegenwoordig in een omgeving met veel verschillende spelers, onder uiteenlopende omstandigheden, meestal onder grote tijdsdruk en met directe en indirecte belangen, die onderling strijdig (kunnen) zijn.

Als medespelers van de jurist in voormalig Joegoslavië vinden we in willekeurige volgorde onder andere Nederlandse ondercommandanten (bijv. C-Mechbat), C-CONTCO, CDS, Defensie Crisisbeheersingscentrum (DCBC), Directie Juridische Zaken (DJZ), LA MNDSW, LA HQ SFOR, Koninklijke Marechaussee (KMar), Openbaar Ministerie (OM), individuele Nederlandse militairen, lokale bevolking, staffunctionarissen enzovoort.

Van de aanwezige militair jurist wordt verwacht dat hij heer en meester is op het juridische vlak, maar ook de militaire vaardigheden moet hij beheersen. Bovendien moet hij zich bewust zijn van de politieke gevoeligheid van de door hem behandelde materie en van zijn discrete positie tussen de genoemde nationale spelers en de internationale entiteiten zoals MNDSW, HQ SFOR, Verenigde Naties (VN) en *International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia* (ICTY).

AANWIJZING EN VOORBEREIDING

In het gunstigste geval wordt de aspirant-LA ruim van tevoren gewaarschuwd, maar vaak speelt de tijdsfactor een beklemmende rol. Militair juristen zijn in de Koninklijke Landmacht dun gezaaid en de eenheid waar de jurist vandaan wordt gehaald, heeft tijd nodig om maatregelen te nemen om de schade die wordt veroorzaakt door zijn afwezigheid enigszins te beperken. Naar de ervaring leert is de uit te zenden jurist grofweg negen maanden niet beschikbaar voor zijn oorspronkelijke commandant.

De opleiding en voorbereiding vindt plaats bij (indien nodig) een taleninstituut, het Instituut Clingendael, de School voor Vredesmissies en ten slotte het

DCBC. Aan te bevelen is om zo veel mogelijk mee te doen aan de voorbereidingen, tezamen met de andere functionarissen van het CONTCO.

De tijd voor voorbereiding en teambuilding is overigens aan de korte kant. De ervaring leert dat hoe beter een staflid de andere stafleden van zijn team kent, hoe groter het effect en de efficiency van het optreden van die staf is voor zowel de organisatie als het betreffende (staf)individu.

AANKOMST EN WERKZAAMHEDEN IN HET INZETGEBIED

Na de voorbereidingen en een korte verlofperiode vertrekt de militair jurist, hetgeen voor hem als sleutelfunctionaris betekent dat hij in de regel enige tijd eerder in het uitzendgebied aankomt dan de overige stafleden van zijn rotatie. Het is zaak om, in het uitzendgebied aangekomen, zo snel mogelijk tezamen met de voorganger een rondje te maken langs voor de militair jurist belangrijke functionarissen; gezichtsbekendheid is ook internationaal bezien erg belangrijk.

Voor de jurist is in de introductieperiode een week ingeroosterd om de functie van zijn voorganger over te nemen. Deze tijd is hard nodig, zeker gezien de afstanden die tussen de verschillende hoofdkwartieren en bases overbrugd moeten worden. In deze beperkte inwerkperiode wordt de jurist geconfronteerd met de dagelijkse bezigheden en verantwoordelijkheden van de militair jurist, zoals:

- advies en steun aan commandanten en individuele militairen over zaken van strafrechtelijke en krijgstuchtelijke aard;
- advies en assistentie bij repatriëring van personeel;
- steun en advies bij een veelheid van (militair) administratief-rechtelijke onderwerpen;
- uitvoeren van werkzaamheden voor claims van of tegen de Staat der Nederlanden;
- uitleg, steun en werkzaamheden met betrekking tot het internationaal recht; in praktijk betekent dit uitleg van het *Dayton Peace Agreement* (DPA), *Memorandums of Understanding* (MOU), *Rules of Engagement* (ROE), *Status of Forces Agreements* (SOFA) en werk voor het ICTY;
- advies en steun met betrekking tot het civiele recht, zoals contracten met lokale instituties en individuen, bijvoorbeeld de inhuur van lokale werknemers;
- optreden als lid van de 'Claims Commission' in Zagreb (Kroatië) en Sarajevo (Bosnië);

- onderzoeken in opdracht van commandanten van vermeende misstanden;

- neventaken als lid van de staf van het CONTCO, zoals *duty-officer*.

Zoals uit deze niet uitputtende opsomming blijkt, zijn de werkzaamheden divers en vergen zij veel tijd en inspanning. Werken vanuit een Nederlandse compound met veel internationale medespelers vereist een groot improvisatievermogen van de jurist. Niet alleen omdat de lokale bevolking niet gewend is om te gaan met de Nederlandse of West-Europese cultuur; ook de andere NAVO-partners op de verschillende hoofdkwartieren hebben een eigen bedrijfscultuur.

Juist deze aspecten maken het interessant om als jurist uitgezonden te mogen worden. In het korte bestek van dit artikel kan niet uitgebreid worden ingegaan op alle door de jurist te verrichten werkzaamheden. Wel wordt ingegaan op de problematiek rond claims in het uitzendgebied en de wijze waarop het internationale recht aldaar wordt toegepast.

INTERNATIONAAL RECHT

Het *Dayton Peace Agreement* (DPA) ook wel bekend als het *General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegowina* (GFAP) is het basisstuk voor de 'vrede' in Bosnië. Het DPA bestaat uit een rompstuk – waarin partijen te kennen geven dat ze de strijd zullen staken – en een aantal bijlagen (Annexes) ter uitvoering van dat rompstuk. Deze bijlagen regelen onder andere de militaire aspecten (in Annex I-A), verkiezingen (Annex 3), vluchtelingen en ontheemden (Annex 7), de politiemacht (Annex II).

Dit vredesverdrag voor Bosnië is door alle betrokken partijen ondertekend. De vraag is nu: wie zijn die partijen en in hoeverre wordt dit verdrag nageleefd? Het verdrag is ondertekend door de respectieve presidenten Tudjman, Milosevic en Izetbegovic; Tudjman als vertegenwoordiger van Kroatië, Milosevic als vertegenwoordiger van de Republika Serpska en ten slotte Izetbegovic als vertegenwoordiger van de Moslim-Kroatische Federatie (MKF).

Door het ondertekenen van dit verdrag zijn deze partijen gebonden tot het naleven van het DPA. Het eerste probleem wordt al gevormd doordat Milosevic de ondertekenaar is van het DPA voor de Bosnische Serviërs. De wil bij de Bosnische Serviërs om het DPA na te leven, is niet erg groot. Het verdrag wordt voornamelijk gevolgd omdat internationaal veel geld te 'verdienen' is met naleving, maar anders zou de medewerking minimaal zijn.

Behalve de reeds genoemde partijen zijn er nog andere spelers in dit spel, zoals de commandant SFOR (COMSFOR) en de Hoge Vertegenwoordiger van de Verenigde Naties (HVVN). De voornaamste bevoegdheden van COMSFOR staan vermeld in DPA Annex I-A; die van HVVN (tot voor kort Ambassadeur Westendorp) in Annex 10 en de *Conclusions of the Bonn Peace Implementation Con-*

ference 1997. In de praktijk blijkt dat tussen de diverse partijen in Bosnië sprake is van verschil in interpretatie van de verdragen. Gelet op de ruime bevoegdheden zoals gegeven aan de HVVN en door hem in praktijk toegepast, worden knelpunten in het algemeen tijdig opgelost. Voor Kroatië is op regeringsniveau een speciale verbindingsofficier aangesteld die als tussenschakel fungeert tussen de NAVO en de Kroatische regering. Gebleken is dat niet alle overheidsorganen binnen Kroatië op de hoogte zijn van het DPA.

Welke rol van betekenis kan nu de jurist van het CONTCO spelen bij de afdwinging of naleving van het DPA? Allereerst zal hij moeten toezien op de naleving van het DPA door het Nederlandse contingent en commandanten hiervan moeten doordringen. Daarnaast zal hij bij niet-naleving door een van de ondertekenaars dit moeten aankaarten bij de desbetreffende autoriteiten. Hierbij is het van belang dat de juiste persoon wordt aangesproken. Op lokaal en kantonaal niveau kan de militair jurist dit – eventueel na overleg met de LA MNDSW – zelf oppakken. Ligt de verantwoordelijkheid voor de niet-naleving op een hoger niveau, dan neemt hij contact op met zijn collega's van het Legal Office HQ SFOR, die via de geëigende kanalen het probleem trachten op te lossen.

CLAIMS

Op grond van het DPA[2] is afgesproken op welke wijze claims worden afgewikkeld. Hierbij is aangesloten bij de methodiek van het NAVO-statusverdrag. Bij de afwikkeling van claims maakt het geen verschil of het gaat om claims tegen de Staat der Nederlanden of dat de Staat der Nederlanden het een en ander heeft te vorderen. Na het afsluiten van het DPA zijn in bijlagen en uitvoeringsovereenkomsten behorende bij het DPA afspraken gemaakt om in beginsel het desbetreffende land zelfstandig de schade te laten afwikkelen met de eiser, de claimant. Ieder land kent daarvoor zijn eigen procedures. Bij het Nederlandse contingent werden de schadezaken in eerste instantie afgedaan door de Koninklijke Marechaussee samen met Directie Juridische Zaken. Uiteindelijk kwam het geheel terecht bij de claims-officer en ten slotte bij de jurist van het CONTCO. Thans doet deze alle claims af die binnenkomen bij het Nederlandse contingent.

Bij de afhandeling kan hij terugvallen op steun van de Afdeling Claims van de Directie Juridische Zaken. Dat is raadzaam en nuttig, zeker als het gaat om het beoordelen van letselschade. In situaties waarin schade is berokkend aan zaken toebehorend aan een inwoner van de staat van verblijf zal de claimant een rekening indienen bij de jurist. Deze rekening zal samen met de andere documenten, zoals het proces-verbaal, worden gecontroleerd op juistheid.

2 Appendix B ('Bosnia SOFA') to Annex I-A article 15.

Vervolgens wordt bezien of alle gegevens juist zijn en de eisen gerechtvaardigd. Inzake schade aan een motorvoertuig moet aangetoond en vastgesteld worden of de claimant eigenaar is van dat motorvoertuig, of kan worden bewezen dat Nederland schuld heeft aan de toegebrachte schade en of de bedragen op de bijgeleverde rekeningen wel reëel en juist zijn. Voor ons een normale procedure, maar in een land waarin de levensstandaard relatief laag is en de bevolking denkt dat de NAVO-landen over veel geld beschikken, komt het geregeld voor dat astronomische bedragen worden gevraagd voor het repareren van vijftien jaar oude voertuigen, om nog maar te zwijgen over de hoogte van bedragen betreffende letselschade en immateriële schadevergoeding.

GESCHILLEN

Uit de hoeveelheid geclaimde bedragen wordt door de jurist een aanbod gedaan waarmee alles moet worden afgekocht. De praktijk wijst uit dat men veelal akkoord gaat met een bedrag niet hoger dan eenderde van het gevraagde bedrag. Komen partijen niet tot overeenstemming, dan kan de claimant naar de *Claims Commission*. In de bijlagen van het DPA is overeengekomen dat bij geschillen de zaak kan worden voorgelegd bij deze commissie. Voor Kroatië is deze gevestigd in Zagreb en voor Bosnië in Sarajevo. Deze commissie bestaat uit twee lokale rechters, een jurist van een *Troop Contributing Nation* (TCN), niet zijnde Nederland, en een militair jurist van het Nederlandse Contingent. Voor deze commissie wordt de zaak voorgedragen door een lokale advocaat en voor de Staat der Nederlanden door een jurist van het CONTCO.

Tijdens de zitting kunnen beide partijen hun visie geven, waarbij het bewijs geleverd moet worden door de claimant dat de Nederlandse Staat of één van haar onderdanen schade heeft toegebracht aan de claimant. Geclaimde bedragen van om en nabij een half miljoen gulden zijn geen uitzondering.

HET 'TRIBUNAAL'

Indien de Commissie niet unaniem tot een beslissing komt, wordt de zaak doorverwezen naar het 'Tribunaal'. Dit Tribunaal oordeelt achter gesloten deuren nogmaals over de ingediende claim en neemt dan een beslissing. Het Tribunaal bestaat uit drie personen en wordt samengesteld uit een lokale rechter, een TCN-jurist, niet zijnde een Nederlandse jurist als het Nederlandse zaken betreft, en een derde persoon uit de internationale omgeving van SFOR of organisaties werkzaam in Bosnië, bijvoorbeeld een officier die werkzaam is bij de *European Community Monitoring Mission* (ECMM).

De uitspraak van het Tribunaal is bindend. Procedureregels voor de behandeling van een claim in de Commissie en het Tribunaal zijn summier omschreven in een bijvoegsel bij de regelingen van het DPA. Zorgvuldigheid en oplettendheid zijn in deze procedures geboden; afwezigheid tijdens een zitting van de Commissie leidt meestal tot een verloren zaak.

SCHADE VOOR NEDERLAND

Maar het is niet alleen de Staat der Nederlanden die schade toebrengt aan een inwoner van het land van verblijf. Ook aan personeel en materieel van ons Koninkrijk wordt door anderen al dan niet opzettelijk schade toegebracht. In deze gevallen kost het de jurist veel moeite om een claim in te dienen. Ten eerste is er het probleem dat onze organisatie vaak niet in staat blijkt te zijn een schaderapport met een daarbij behorende kostenraming op te maken. Ten tweede hebben we de ervaring dat commandanten (van hoog tot laag) het kennelijk niet de moeite waard vinden om acties tot schadeverhaal te starten. Dat is in alle opzichten een gemiste kans, zeker als blijkt dat er gevallen bekend zijn waarbij de schade meer dan 100.000 gulden bedraagt.

In bijna alle gevallen zijn de lokale voertuigen verzekerd en kan de claim worden ingediend bij de verzekeringsmaatschappij. Het zal ons niet vreemd in de oren klinken dat deze niet staan te trappelen om uit te keren. Vaak is al geprobeerd om geld uitgekeerd te krijgen, maar tot heden wil dit niet erg lukken. Hierbij dient te worden teruggrepen naar het DPA waarin staat vermeld dat de regering van het desbetreffende land de schade dient voor te schieten en zelf maar zorg moet dragen voor regres op een verzekeringsmaatschappij of een ander. Vanuit Nederlandse zijde moet hierop ook worden aangedrongen bij het NAVO-hoofdkwartier en de desbetreffende regering.

In 1998 heeft dit wel tot enig succes geleid. Bij de Bosnische regering is een claimsbureau opgericht dat conform het DPA wil handelen en dus ook de bedragen voor zal schieten en zelf voor regres zorg zal dragen op de schadeveroorzaker. Belangrijk bij het innen van schade is dat men goed beseft dat het een tweerichtingsverkeer betreft en dat wij niet alleen naar Bosnië zijn gekomen om iedereen die maar hard genoeg roept een schadebedrag uit te keren.

ONDERSTEUNING

Zoals eerder in dit artikel summier is aangestipt, staat het optreden van de Nederlandse militaire Legal Advisor in de jaren negentig in schril contrast met het optreden van deze functionaris in de daarvoor liggende Koude Oorlogperiode. Dat heeft een aantal MJD-officieren mogen ervaren, onder andere in Bosnië-Herzegowina, wat een leerzame ervaring is, waar we als Koninklijke Landmacht en krijgsmacht ons voordeel mee zouden kunnen doen. Zonder uitputtend te willen zijn, betreft dit onder meer de hierna aangegeven zaken.

Wat werkende in een multinationale omgeving opvalt, is het feit dat in andere landen van commandantenwege dikwijls meer aandacht is voor de juridische aspecten van het militaire optreden. Daaraan zou de vraag gekoppeld kunnen worden of in de Nederlandse situatie op een efficiënte en effectieve wijze gebruik wordt gemaakt van de militair jurist.

De SSOJZ CONTCO is er voor alle Nederlandse Defensiemedewerkers in voormalig Joegoslavië, dus zowel burgers als militairen van KM, KL, KLu en KMar. Dit interservice aspect stelt eisen aan de organisatie en het personeel dat in die organisatie invulling moet geven aan de omvang en de kwaliteit van het werk dat deze opdracht met zich meebrengt.

Omdat de militair jurist ter plaatse niet op alle wapens meester kan zijn, is de back-up in de vorm van altijddurende bijstand van collega's van de Sectie Juridische Zaken van de Bevelhebber der Landstrijdkrachten, de Directie Juridische Zaken van het ministerie van Defensie en van ervaren, reeds eerder uitgezonden collega's, onontbeerlijk.

Internationale militaire samenwerking

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

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

Information Operations

The NATO Perspective

*Major General (Spanish Army) J. Gardeta**

ABSTRACT

The global technological evolution in the field of information has changed the world. Information now not only integrates most elements of modern life, including the civil community and the military world, but also accelerates all processes. An operational shift of focus towards a systems approach to war fighting is evident. This shift of focus led to the necessity for NATO to closely examine all systems involved with respect to the possible impact of information.

This in turn led to the development of the NATO policy for Information Operations (Info Ops), contained in the Military Committee document MC-422 (15 Dec 1998), that was approved by North Atlantic Council on 22 January 1999. In summary, Info Ops are actions taken to influence decision-makers in support of political and military objectives, by affecting information as well as the information-based processes. Info Ops integrate Command and Control Warfare with the political consultation process, decision making apparatus and combined political-military operations of the Alliance. It provides the Commander with a vehicle for implementing this new view/approach into the military planning processes.

Similarly it provides a defensive focus. The important operational change is the shift of focus towards the role of information. This includes the semantic or perceptions aspects, as well as the technical ones (physical and logical). Military planning, therefore, not only requires the direct involvement of the political decision-making apparatus, but also the involvement and integration of a wide range of staff elements.

* The author took over in November 1997 the post of Deputy Assistant Director International Military Staff, Operations Division, NATO Headquarters, Brussels.

INTRODUCTION[1]

The subject of Info Ops is becoming more critical to our nations with each passing day. Please note that I say, 'a subject critical to our nations'. I do not specify our military or our political institutions because the implications of Information Operations go well beyond any single aspect of a nation. Information Operations have the capability to reach the core of a nation, to impact the infrastructure, to damage the very things which allow a nation to function as such.

One of the greatest benefits gained through the employment of Info Ops is the ability to prevent a crisis developing into a conflict through means and methods which demonstrate to a potential adversary that escalation of the crisis is not in his best interest. Activities in this regard must be conducted during peacetime, and should be balanced both politically and militarily, based on identified weaknesses and strengths, and to focus on those areas where they can be most effective towards reaching a final objective.

Perhaps the most disquieting facet of Info Ops developments is the fact that there is a general misunderstanding of what exactly they are. Most are familiar with various bits and pieces of the concept, and unfortunately identify the individual pieces as the whole. This is a very dangerous practice, because by focusing on one piece of the puzzle we lose sight of the complete picture which we are attempting to develop, leading to neglect of the others pieces, which in turn provides potential adversaries with options to attack us.

It is quite obvious that The Netherlands recognise the importance of Info Ops as well as its implications. An important indication of this understanding is the bilateral study between the Netherlands and Germany.

How did we arrive at this point in time with yet another new strategy proclaiming to be the way forward for the future? Did this strategy 'du jour' spring forth fully developed? Permit me to answer the second question first. Information Operations is not a new concept, it is the result of the evolution of our efforts in the military to develop a systematic approach to warfare. This evolution has been ongoing from the first engagement when one group of men organised to fight another.

More modern manifestations of the evolution are found in the concepts espoused by Von Clausewitz in his book *On War* where he discusses the principles of warfare. Even more recent is the US concept of Joint Vision 2010, in which a new approach to defining and implementing joint operational require-

1 From: NL *Arms. Netherlands Annual Review of Military Studies 1999. Information Operations.* J.M.J. Bosch, H.A.M. Luijf, A.R. Mollema (eds.), p. 105-116.

ments is advocated. These, and numerous other attempts to effectively organise the military for maximum effect, plus today's technology, have led us to our current position.

Before we delve too deeply into Information Operations, I would be remiss if I did not mention the strategy that led to the development of Information Operations, a strategy which was executed to near perfection by the Allies in the Gulf War. That strategy is Command and Control Warfare (C2W). Please indulge my use of the next few definitions to help understand the relationship between Info Ops and C2W.

DEFINITION OF C2W

C2W is defined in MC-348, 'NATO Command and Control Warfare Policy' as:

> *The integrated use of all military capabilities including Operations Security (OPSEC), Deception, Psychological Operations (PSYOPS), Electronic Warfare (EW) and Physical Destruction supported by all source intelligence and CIS, to deny information to, influence, degrade or destroy an adversary's C2 capability while protecting against similar actions.*

In other words, C2W means exactly what its name implies, executing actions to prevent an adversary's leadership obtaining the information needed to make accurate assessments and decisions regarding the control and use of his assets.

C2W pillars and supporting structure

Figure 1 illustrates how the main five 'pillars of C2W' are individual disciplines, yet when co-ordinated and firmly supported by Intelligence and communications, the whole which they produce, C2W, is far greater than the sum of all its parts.

Spectrum of conflict

C2W is all about co-ordination. By employing the five pillars, and other military capabilities in a co-ordinated fashion, we achieve a synergy which allows us to operate extremely effectively within the crisis/conflict part of the spectrum of conflict.

Info Ops does not replace C2W, but integrates this military strategy with the political consultation process, decision-making apparatus and combined political-military operations of the Alliance. In other words, C2W is a military application of Information Operations. NATO has considerable experience with C2W and executes it quite well. We have had approved policy in MC-348 since 1995, and almost every OPLAN developed since then has contained a C2W Annex.

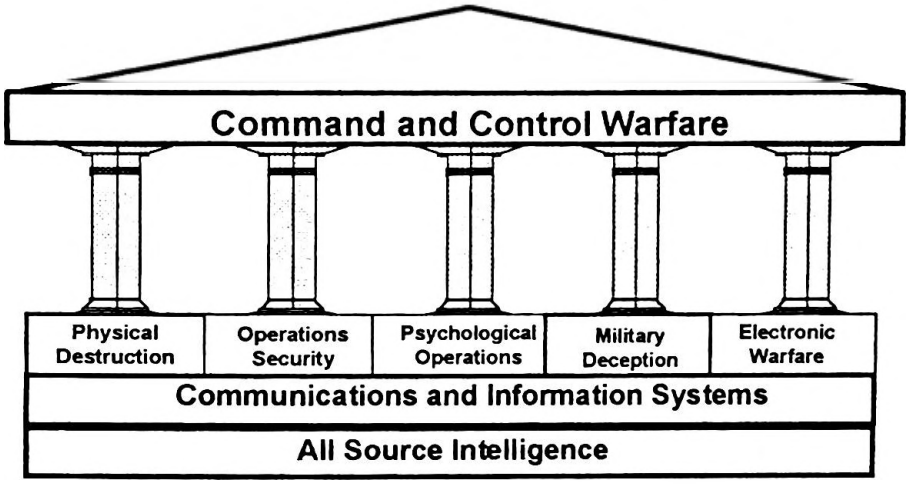


Figure 1: The five 'Pillars' of Command and Control Warfare

While the Gulf War is generally recognised as the first Information War, it was not the first employment of C2W in combat. Commanders across the ages have known that depriving their adversary of information is an excellent means to stymie his campaign, while enhancing their own.

Planning

How then in this melange of information can we on the one hand prevent critical information getting to our opponent, whilst on the other, stop the opposite effect, information overload, happening to us? A large part of the answer lies in planning at all strategic, operational and tactical levels. But, in today's environment, planning must not be strictly relegated to military planning, and this applies particularly to NATO.

Recall how I began this paper, with a brief snippet highlighting the fact that Info Ops has the potential to impact on practically every component of a nation's infrastructure. When you consider the fact that all of NATO's military capability is derived from all 19 nations, the effect that Info Ops can have on NATO Operations becomes clear. We witnessed, first hand, the effects of a well-directed and executed Info Ops campaign during Operation Allied Force, ...accomplished by our adversary.

Info Ops are concerned with information objectives, which a commander seeks to achieve by his actions. It is therefore a strategy, which is both fundamental and central to a commander's planning of military activities. Info Ops have different impacts at the different levels of war, since the focus of each level is different.

At the Strategic level Info Ops are employed in support of NATO objectives. This support is achieved by influencing or affecting all elements (political,

military, economic or informational) of an adversary's national power, while protecting those of NATO. The focus of Info Ops at the operational level is on supporting the campaign or major operational objectives. The major impact at this level is felt by adversary lines of communication, logistics, and command and control. Info Ops at the tactical level supports achieving specific tactical objectives.

Definition of Info Ops

At this point it is appropriate to provide a definition of Information Operations. MC-422, which is titled 'NATO INFORMATION OPERATIONS POLICY', was approved by the Military Committee on 15 Dec 98 and by the Council on 22 Jan 99. In this document Info Ops is defined as:

> *actions taken to influence decision-makers in support of political and military objectives by affecting other's information, information based processes, C2 Systems, and CIS while exploiting and protecting one's own information and/or information systems.*

There are two main categories of Info Ops: defensive Info Ops and offensive Info Ops, depending on the nature of the actions involved.

Some of the capabilities used in defensive Info Ops include: information assurance, OPSEC, physical security, counter deception, counter propaganda, counter intelligence, and EW. Offensive Info Ops can also support defensive Info Ops. Information systems serve as enablers and enhance war-fighting capabilities; however, NATO's increased reliance on these systems creates vulnerabilities. It is impossible to completely protect all systems 100% of the time. Therefore we must protect assets relative to the value of the information they contain and the risks associated with the loss, or degradation, of that information. This value will of course vary over time.

There are several interrelated processes involved with defensive Info Ops which include, inter alia, protection of the information environment; the capability to detect attacks on systems; the capability to restore systems to use following attack and the ability to respond to that attack.

Offensive Info Ops involve the integrated use of assigned and supporting capabilities and activities, mutually supported by intelligence, in order to affect opposing decision-makers and achieve, or promote, specific objectives. Capabilities used to this end include, but are not limited to, OPSEC, military deception, PSYOPS, EW, physical attack/destruction and computer network attack.

In my opinion, NATO will perform, in particular in crisis response operations, minimal offensive Info Ops because of the nature of the Alliance itself, which requires the consensus of 19 sovereign nations to approve and implement

actions. The different national legal systems of NATO's members complicate this issue, since in some cases, certain Info Ops activities are considered illegal.

WHAT DOES ALL THIS REALLY MEAN?

I believe it means using all the capabilities at your disposal to protect your information, information systems and information-based processes, while you attempt to impact those of your adversary. Some of the capabilities we possess are more adept for use in Info Ops than others, but that in no way diminishes the possibilities that creativity can devise with regards to the employment of assets.

When analysing these capabilities there is no more appropriate place to start than those found in C2W: Electronic Warfare, Operations Security (OPSEC), Deception, Physical Destruction and Psychological Operations (PSYOPS). Make no mistake; Info Ops is comprised of much, much more than the five elements of C2W. I would like to highlight one, which is likely to be the most useful during the time when Info Ops will have its most profound effects, i.e. in peacetime. That pillar is PSYOPS.

PSYCHOLOGICAL OPERATIONS

Our discussion of PSYOPS requires a moment of digression in order to set the stage. As C2W was being exploited by the military, it became apparent that the C2W target set, adversary leadership, presented different opportunities when considered for prosecution at different levels within the adversary's chain of command. That chain of command extends all the way back to the adversary's capital and his civilian leadership. Clearly, the ramifications of employing the majority of the C2W capabilities against a nation at that level, or any level for that matter, could constitute an act of war. But just as clearly, if the adversary's leadership can be affected at that level, i.e. political leadership, an impending conflict might be averted.

But, during peacetime, Political Leadership is not a legitimate military target. You can see the dilemma faced by military planners as they continued to develop the C2W process. These farsighted individuals concluded that operating at that level, with all the possible legal ramifications, was beyond the remit of the military and required direction from a level at least as high as the one being attacked. They also realised that this was perhaps a battle for another day, but sewed the seeds of a concept called Information Warfare by defining it in terms of C2W and continued to pursue C2W.

Intentions

PSYOPS has a special place in C2W and Information Operations for several reasons. Tantamount among them is the fact that it provides the military with the means to influence the adversary's leadership, body of troops, and even the civilian population during peacetime. In spite of this capability, which I view as the bridge between C2W and Info Ops, PSYOPS is so maligned that the mere mention of it in some circles elicits most unfavourable responses. This is especially true within political quarters.

This is priority due to a broad based misunderstanding of PSYOPS by both the military and civilian arms of government, and its association with the Special Operations community. Members of these institutions must understand three very important points about the relationship between PSYOPS and the normal release of information to the public.

First, PSYOPS techniques are used to plan and execute truth projection activities intended to inform Target groups and populations persuasively. *(The targeting is a conscious deliberate and important part of the process.)* The intent of PSYOPS is not to propagandise or lie, but to provide the truthful information or statements at a time which best suit our operational needs. As a matter of fact, lying would be counterproductive, because if discovered all credibility would be lost, making mission accomplishment impossible.

Potentials

When properly employed, PSYOPS techniques can lower morale and reduce the efficiency of enemy forces and could create dissidence and disaffection within their ranks. Second, PSYOPS and Public Information (PI) releases must be co-ordinated. This is the one major impact which PSYOPS will exert on the flow of information. Timing of the release of information to the public could be adjusted to reinforce the perceptions which PSYOPS seek to establish. Finally, PSYOPS executed in peacetime will have a different focus than when executed during crisis or conflict. Peacetime efforts support typical military operations other than war, such as Peace Support Operations (PSO), humanitarian assistance and disaster relief. During a conflict PSYOPS are used as any other capability to support achievement of the commander's objectives.

The political side of the Alliance should view PSYOPS as a partner with PI activities, not as a competitor, and certainly not as a propaganda machine. PSYOPS is a purely military capability and as such can neither replace nor suborn PI. As I said earlier, the planned and co-ordinated use of PSYOPS and PI, has the potential to prevent the out-break of open hostilities. This fact alone makes it well worth the effort which the political community must expend in understanding PSYOPS and the opportunities produced by it.

Our digression into the PSYOPS discussion was not all in vain. It subtlety brought out another fact, which, in my view, is the most important aspect of Info Ops, that is its potential to prevent competition developing into conflict. Thus, rather than detracting, it provides a perfect transition of our discussion from C2W back to Info Ops.

IMPLEMENTATION

Now as we have seen where the NATO Info Ops concept came from and how we have defined it, I would like to take some of your time to think aloud as to how we might be able to implement Info Ops into NATO's existence. I think it is essential to highlight some fundamental changes which have occurred over the last ten years, and have significantly affected the way that NATO's military enters and handles a crisis or conflict. These environmental scene setters include technology; the level of political involvement in a conflict; national sensitivities and their impact on resources, and finally, intelligence.

Technology

The global technological evolution in the field of information has changed the world. Information not only integrates most elements of modern life, including the civil and military worlds, but also accelerates all processes. The speed, with which we can transmit information, and the volume of that information, was unprecedented just ten years ago.

Today we have the means and ability to pass almost unlimited information to a point of our choosing in a matter of seconds. The miniaturisation of the computer has made it standard equipment, even on the battlefield. Work is already well underway on the development of systems, using real time targeting, where data required is transferred directly to the weapon being employed, sensor to shooter.

Technology is only one of the information operations regimes. Another we touched on briefly in our discussion of PSYOPS. That is the semantics or cognitive regime. The technical portion (that is the physical and logical) is probably understood better than the semantic, because it involves what we are used to, equipment and its employment. While Info Ops focuses on non-kinetic solutions, we must keep in mind that physical destruction, one of C2W's main five elements, is also an element of Info Ops. The cognitive includes the capabilities found in PI, PSYOPS, and Media Operations

The Cold War provided the Alliance with an 'ideal planning situation': relatively long periods of tension build-up prior to hostilities, known areas of engagement, and known and understood adversaries and their capabilities. The main function

of the political apparatus with regards to a conflict was to decide if NATO was to be involved, and if so, declare that involvement. There was comparatively little political interchange with the military once the conflict was fully developed.

Today, as you all know, circumstances differ considerably. But have we, the military, also changed to keep pace with this new world? As demonstrated in Operation Allied Force, the NATO world of today is rife with political involvement throughout the crisis. This means what political involvement has always meant in democratic societies; political authorities control the military. The military must function in the reality created by the politicians.

A perfect example of this was the situation arising from the statement, which advised the world that NATO would not employ ground forces in Kosovo. Obviously, this was a purely political move on the part of NATO. The use of ground troops was so contentious that consensus, at the political level, could not be reached and this statement was made to retain Alliance unity. However, I believe that the impact which the statement had on our military operations was profound. The impact of military action on political sensitivities and the implications of political imperatives for the conduct of military operations must be fully understood by both the political structure and the military.

National sensitivities

Another variable, which we must bear in mind, are national sensitivities. National sensitivities have always been a major NATO consideration and this is as it should be in an Alliance where all decisions taken are based on consensus. However, in the Cold War days these sensitivities did not impact on the business of Article V type situations, or the allocation of national resources to NATO as much as they do in this, the information age. What this implies is evident. As mentioned before, many of our resources were tailored to meet the requirements of Article V type scenarios, which NATO has been planning for years.

Two examples of the more important resources to which I am referring are offensive Info Ops capabilities and intelligence. These capabilities are very carefully guarded by the nations, meaning that they will be hesitant to allocate them for NATO employment.

Another important factor pertaining to national sensitivities and their relationship to the allocation of resources is public opinion. Today combat scenes enter our homes almost without delay; war as seen by CNN is the norm. Obviously public opinion is extremely important to the politicians and will certainly affect their decisions concerning resources.

INTELLIGENCE

The next, and final, environmental change which I will discuss is a bit easier for us in the military to understand and relate too, because we deal with it on a daily basis, that is Intelligence. The planning, execution and assessment of effective Info Ops activities is virtually impossible without the proper intelligence. This presents NATO with a particularly difficult problem to solve, as the Alliance does not possess organic capability to collect and process the data required for developing intelligence. Additionally, there is no joint military/political intelligence apparatus in place in NATO. And to top it all off, the intelligence requirements for Info Ops are different from those traditionally found in the military.

Intelligence must be timely, accurate, usable, complete, relevant, objective and sufficiently detailed to support an array of NATO requirements. In many instances intelligence preparation of the battle space, which is absolutely essential to effective Info Ops, will entail answering a question which we the operations community have never posed to intelligence, the question of why. In the past we needed 'just the facts', i.e. target identity, defences protecting it, etc. In the Info Ops world this information is not sufficient to get the job done. Let me offer a short hypothetical vignette to clarify what I mean.

Not 'just the facts'

Let's suppose that NATO anticipates a peace-support operation in country x. In preparation for the operations an analysis of country x's infrastructure is completed in search of vulnerabilities and strengths. During the analysis it is discovered that an extremely large and old well providing ground water is the meeting place for hundreds of people each day in country x's capital. If this well was to be a target in the past, the intelligence required was, 'just the facts': location, dimensions, defences etc.

Now, if it were to be an Info Ops target, then we would need in addition to these: information such as why do hundreds of people gather at this well each day? Are they there for cultural or religious reasons or are they just in search of potable drinking water? The answer to this question could provide opportunities for the employment of several Info Ops capabilities and will most definitely impact any operations against this well. So you can see the additional burden which Info Ops places on the Intelligence community. The resources necessary to answer 'why' could be substantial.

Intelligence also contributes to the attack detection process by providing warning and assessment of potential adversary activity and cueing collection to specific activity indicators.

In addition to all this, the operational community must be very precise in describing its requirements to the Intelligence community. They can't satisfy the new needs if they don't know what they are and how they are to be used. The first step in developing Intelligence requirements is to determine from where military threats to NATO will come. It is then necessary to determine if that specific nation or group possesses the capability to pose an Info Ops threat.

In short, the scene setters for NATO have changed dramatically as opposed to just ten years ago. The military world will not only have to accept this, but will have to adapt as well.

Clearly the situation as described above has a great impact on all military operations including Info Ops. This is especially true at the strategic political/military level. As mentioned before NATO Info Ops should not be considered as a new strategy. As they say, old wine in new sacks! But the speed and volume at which we can transmit information and the area of applicability have totally changed information's overall impact on the political/military interface.

THE WAY AHEAD

What does all this mean to NATO and how can we take full advantage of the new opportunities offered by Info Ops? Obviously the first step is to develop a plan, a way ahead. For the way ahead it is important to keep in mind all the new conditions under which we must live and operate. Let's summarise some of the highpoints of our discussion to this point.

- First we must train our leaders and key personnel to think differently.

- We must understand that documentation (policy and doctrine) will not always provide us with the certainties we are accustomed to or are looking for. The current situation and political guidance will dictate how the military acts and reacts in a conflict, and all this will occur within very short time constraints.

- One of the strongest lessons taught us by Kosovo Operations is that the military must live in the environment created by politicians. However, politicians must also realise the military consequences of the decisions they take. It is crucial that the political leadership and the military form an integrated front to address Info Ops issues. A military steering mechanism will be needed to fulfil this requirement.

An appropriate steering mechanism

Turning now to the way ahead for NATO Info Ops. The working level structure for day-to-day activity is in place. We now need to develop the appropriate steering mechanism to direct and guide the programme to obtain maximum benefit for the Alliance. To this end we have established the NATO Information Operations Working Group. This Committee is chaired by a Flag Officer (Assisstant Director Operations of the International Military Staff, or his deputy), and has permanent members from: the Nations, Strategic Commands (SCS), Legal, Chairmen from functional areas which comprise the elements of C2W, i.e. PSYOPS, International Staff/Political Affairs and The NATO Information Security (INFOSEC) Subcommittee.

Developing awareness

During our participation in the development of the Info Ops Campaign for Kosovo, it became apparent that there is no common NATO understanding of Info Ops or the requirements for establishing a campaign. Our Info Ops actions during the conflict aptly displayed this. Developing awareness is extremely important at this juncture.

First of all, at the top level, awareness allows Info Ops to enter the thought process of decision-makers as they consider approaches to Alliance military and political issues. The earlier this occurs, the more likely it becomes that Info Ops will be successfully woven into the resulting operations. At all levels, awareness enables a broader perspective when approaching day-to-day duties.

We have also accomplished quite a bit on the defensive side of the house, which is managed by the NHQC3S.

The NATO C3 Board (NC3B) has begun addressing many aspects of Info Ops. This focus has been primarily in defensive Info Ops. It has tasked the INFOSEC Sub-Committee to develop the NATO vision of Assurance of Information. Discussions in this area have focused on the roles of the Military Committee and the NC3B via the INFOSEC SC. Efforts are underway to identify the scope of the work to be accomplished to achieve Information Assurance, and to ensure these efforts are well co-ordinated, especially in the security area, with the Military Committee activities.

A paper is in its second revision to address the issues raised in Assurance of Information, with recommendations as to the Way Ahead. Upon SC approval, this paper will be forwarded to the NC3B for its approval, with the recommendation that the NC3B co-ordinate and advise its sister committees of the actions underway.

In addition, the NC3B has tasked the INFOSEC Sub Committee to develop the implementation plan for a NATO Computer Emergency Response Team (CERT). The NATO CERT will provide relevant CIS users with timely security alerts and

advice. The INFOSEC Branch Staff has visited a US operated Regional CERT located in Germany for implementation and operational input. From this visit, and after co-ordination with the SCS and various NATO agencies, the staff began drafting a working paper to identify to the NC3B the scope and resources (costs/manpower) of a NATO CERT.

It is expected to provide this Working Paper initially to the Sub Committee and eventually to the NC3B for its approval. The establishment of a NATO CERT will be far reaching, and will impact both military and civilian elements of the NATO organisation.

Again, developing awareness is extremely important. The primary means by which we are attempting to develop awareness is through lectures at the NATO-School SHAPE, Participation in National forums, Professional Seminars, and NATO bodies/agencies/working groups. Our participation in a Symposium at the Royal Netherlands Military Academy, December 3 1999, is an example.

Info Ops must become ingrained in the Operational Planning Process. Info Ops are applicable across the entire spectrum of conflict from peace through crisis and war and back to peace. They are given clear political guidance by the Council, and will play a key role when implementing all aspects of the Concept. The production of OPLANS related to the crisis in Kosovo indicated that this was occurring in the response planning process. We will ensure that this process is codified in the appropriate documents.

Developing offensive Info Ops capabilities

Let me touch NATO's obvious dependency upon nations for important capabilities such as intelligence, which are vital to the planning and conduct of Info Ops, as we have seen. Some of the offensive Info Ops capabilities developed by NATO nations is very sensitive and quite expensive, therefore, it appears likely that some Info Ops capabilities – particularly of the offensive variety – will not be provided to NATO by the nations.

It is therefore prudent for NATO to develop some organic offensive Info Ops capability. It is essential that in the event of a NATO Info Ops campaign, the multinational balance characteristic of the Alliance's composition be reflected. Where possible, therefore, various nations with the necessary expertise should contribute Info Ops resources at all levels.

Info Ops 'peacetime' activities, if discovered by the intended target, may very well be construed as provocative or even hostile, and could therefore require clear political authorization from the Council to amplify specific Rules Of Engagement or planning guidance.

Two of the most important components of Info Ops, the Intelligence and CIS communities, will be heavily involved in determining and addressing the issues

of threats to our systems and the vulnerability of our systems to those threats. As a minimum we must determine the critical systems which must be protected in order for NATO to continue functioning.

Developing Info Ops doctrine

In order to verify and practice procedures it will be necessary to include Info Ops in NATO Exercises.

The development of Info Ops Doctrine must be initiated soon. Doctrine is a compendium of lessons learned. Operations in the Balkans will certainly provide excellent material for this document. However, we should be prudent when developing Info Ops doctrine. Yes, we may describe lessons learned, organizational structures, and management tools, etc. but we should not go far beyond that. Remember Info Ops is a way of thinking and not something that can be easily quantified.

CONCLUSION

In conclusion let me reiterate that Info Ops is not new. What is new is the thought process, which Info Ops mandates. Our goal is to develop Information Operations to the point where it is pervasive in NATO Operations.

De interne aanpassing van de NAVO

*KTZT ir. V.C. Windt DIC en kolonel der grenadiers P. van Uhm**

INLEIDING

Na de val van de Muur in november 1989, de hereniging van Duitsland in oktober 1990, de ineenstorting van de Sovjet-Unie in december 1991 en de dramatische veranderingen elders in Midden- en Oost-Europa kwam er een einde aan de Koude Oorlog. Als gevolg van deze veranderingen verdween de onmiddellijke dreiging voor de NAVO van een simultane, massale aanval van de landen van het Warschaupact over de gehele breedte van de Europese NAVO-grens. Deze historische ontwikkelingen en de transformatie van de Euro-Atlantische veiligheidsomgeving hebben een diepgaande invloed op het Bondgenootschap gehad.

Het einde van de Koude Oorlog maakte het voor de lidstaten van het Bondgenootschap mogelijk hun strijdkrachten aanzienlijk te reduceren en wijzigingen in de staat van gereedheid en ontplooiing door te voeren. Overeenkomstig de besluiten die door de staatshoofden en regeringsleiders van de NAVO-lidstaten werden genomen tijdens hun topconferenties in Londen in juli 1990, in Rome in november 1991 en in Brussel in januari 1994, heeft de NAVO zich aangepast aan de veranderde strategische en politieke omgeving.

Op deze laatste vergadering werd goedkeuring gegeven aan het plan om de NAVO-structuren en -procedures flexibeler en efficiënter te maken. Dit besluit vormde het startsein voor het interne aanpassingsproces van de NAVO, dat zou bestaan uit vier elementen: de *Long Term Study* (LTS), de ontwikkeling van een *European Security and Defence Identity* (ESDI), het ontwikkelen en implementeren van het *Combined Joint Task Forces* (CJTF) concept en de aanpassing van NAVO's *Strategic Concept* (SC).

Dit artikel behandelt deze vier elementen die de interne aanpassing van de NAVO gestalte geven.

---

* Met bijdragen van lkol M.H.H.H. Kamphuis, lkol F.F.A. Kleyheeg, KLTZ C.J.H. Trimpe Burger, ltkol D.M. van der Zwan, maj R.J. Querido. De auteurs zijn werkzaam bij het ressort Internationale Plannen en Samenwerking van de Defensiestaf.

NAVO'S 'LONG TERM STUDY'[1]

De opdracht van de regeringsleiders (...) *to adapt NATO's Command (and Force) Structure (...)* leidde ertoe dat in april 1994 door het Militair Comité (MC) in een sessie van de Chefs van Defensiestaven (MC/MS)[2] van de NAVO werd besloten tot de zogenaamde LTS. In het kader van de LTS worden voorstellen ontwikkeld over NAVO's commandostructuur[3], infrastructuur en strijdkrachtenstructuur[4].

De studie over de commandostructuur, die zou worden uitgevoerd in vier fasen, dat wil zeggen: de conceptuele fase, de fase van het ontwikkelen van modellen, de keuzefase en de implementatiefase, begon voortvarend en inmiddels zijn de eerste drie fasen voltooid en is een begin gemaakt met de implementatie van de nieuwe structuur. De herziening van NAVO's strijdkrachtenstructuur zal in een later stadium plaatsvinden.

Redenen voor de herziening

Voor de herziening van de NAVO-commandostructuur in 1994 was een aantal hoofdredenen: dalende nationale defensiebudgetten, de nieuwe taken van de NAVO, zoals onder meer deelname aan *Peace Support Operations* (PSO's), de toenmalige wens tot *Out of Area* (OOA)[5] optreden en de ontwikkeling en implementatie van het CJTF-concept.

Daarnaast waren er twijfels gerezen over de bestaande bevelsstructuur, die uit vier lagen was opgebouwd.[6] Het belangrijkste aspect was dat deze structuur nooit geheel ten uitvoer werd gebracht. In de zuidelijke regio van het *Allied Command Europe* (ACE) waren vanwege meningsverschillen tussen Griekenland en Turkije nog steeds problemen over de invulling van een aantal hoofdkwartieren in deze regio.

Er was bovendien geen sprake van een evenredige regionale verdeling, met twee regio's ten noorden van de Alpen en één ten zuiden hiervan. Het aantal

1 Zie voor een uitgebreide beschrijving van de nieuwe NAVO-commandostructuur MS 167 (1998)(6) 299 e.v.

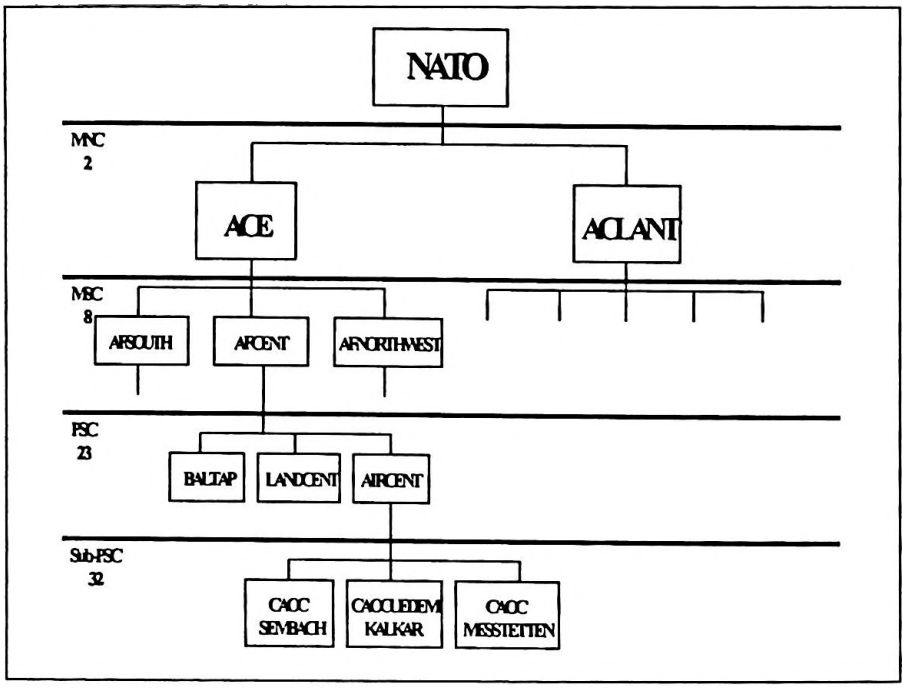
2 Het MC van de NAVO bestaat uit de militaire vertegenwoordigers van de zestien NAVO-lidstaten en is verantwoording schuldig aan de *North Atlantic Council* (NAC), het *Defence Planning Committee* (DPC) en de *Nuclear Planning Group* (NPG). Het MC vergadert minimaal één keer per week op het niveau van de nationale Permanente Militaire Vertegenwoordigers (MC/PS) en driemaal per jaar op het niveau van Chefs Defensiestaven (MC/CS).

3 Onder de NAVO-commandostructuur wordt verstaan: de bondgenootschappelijke geïntegreerde bevelsstructuur, zoals vastgelegd in het NAVO-document MC324. De bestaande commandostructuur dateert van 1992.

4 De bestaande NAVO-strijdkrachtenstructuur, zoals vastgelegd in het NAVO-document MC317, dateert van 1991.

5 NAVO-optreden buiten het verdragsgebied.

6 De eerste laag betreft twee *Major NATO Commands*, de tweede laag betreft acht *Major Subordinate Commands*, de derde laag betreft 23 *Principle Subordinate Commands* en de vierde laag betreft 32 *Sub-Principle Subordinate Commands*.



Afb. 1 De huidige NAVO-commandostructuur

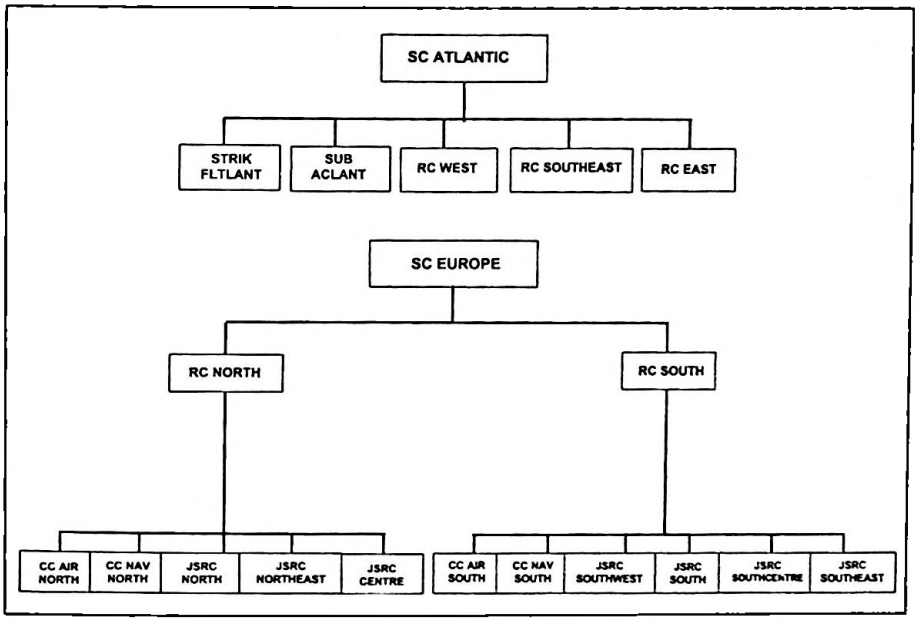
hoofdkwartieren was bovendien groot (65), mede door een niet consequente scheiding tussen de NAVO-commando- en strijdkrachtenstructuur (zie afbeelding 1).

De bestaande commandostructuur was bovendien toegesneden op de collectieve verdedigingstaak[7] en daardoor minder geschikt voor het plannen en uitvoeren van niet-artikel-5 operaties.[8] Tot slot werd het accent in het militaire optreden steeds nadrukkelijker verlegd naar interservice ('joint') operaties.[9] Ook dit aspect kwam in de bestaande structuur onvoldoende tot uitdrukking.

Principes en criteria

Het leidende principe bij de herstructurering van de nieuwe NAVO-commandostructuur was militaire effectiviteit. Dat hierbij ook sprake was van politieke invloeden zal in een politiek-militaire organisatie als de NAVO geen verbazing wekken. Dit betekende dat het principe van militaire effectiviteit in evenwicht moest zijn met het principe van politieke haalbaarheid én betaalbaarheid.

7 Optreden in het kader van artikel-5 van het Verdrag van Washington.
8 Optreden buiten het kader van collectieve (bondgenootschappelijke) verdediging.
9 Operaties waarbij meer dan één krijgsmachtdeel direct betrokken is.



Afb. 2 De nieuwe NAVO-commandostructuur, hiërarchische weergave

Daarnaast gold als criterium dat één commandostructuur moest worden ontwikkeld gebaseerd op collectieve verdediging, maar voldoende flexibel om ook andere taken te kunnen uitvoeren. Er moest sprake zijn van een plattere organisatie, waarin het CJTF-concept zou moeten worden geïntegreerd en waarbij samenwerking met niet NAVO-lidstaten en andere internationale organisaties mede in beschouwing moest worden genomen.

De ESDI zou in de nieuwe organisatie een duidelijke plaats moeten krijgen, zonder dat daarbij de transatlantische band[10] uit het oog zou worden verloren. Tegelijkertijd zou een verdere uitbreiding van de NAVO zonder problemen moeten kunnen worden geaccommodeerd. Deze principes, criteria en de reeds genoemde tekortkomingen vormden de basis om te komen tot een nieuwe commandostructuur.

De nieuwe NAVO-commandostructuur

In afbeelding 2 en 3 is de nieuwe NAVO-commandostructuur respectievelijk hiërarchisch en geografisch weergegeven. Hieruit blijkt dat sprake is van een beter gestroomlijnde organisatie, een reductie van 65 naar 20 hoofdkwartieren en van vier naar drie bevelslagen. Door de integratie van het CJTF-concept werd aan de van huis uit statische commandostructuur de flexibiliteit gekoppeld om

10 Het samenstel van politieke en militaire relaties tussen de Noord-Amerikaanse NAVO-lidstaten enerzijds en de Europese NAVO-lidstaten anderzijds.

ook in niet-artikel-5 situaties te kunnen optreden. Ook aan de reeds eerder genoemde criteria werd over het algemeen inhoud gegeven.

Als belangrijkste nadelen van de nieuwe commandostructuur kunnen worden genoemd dat de uitkomst een politiek-militair compromis is, waarbij de militaire effectiviteit zeker niet maximaal kan worden genoemd.[11] Uitgebreide en langdurige discussies hebben vooral in de eerste en tweede fase plaatsgevonden, met name over het aantal strategische en subregionale commando's. Een ander nadeel of, anders gezegd, 'gemiste kans' is het ontbreken van Frankrijk in deze nieuwe NAVO-commandostructuur.[12] Onder meer het ernstige verschil van mening over de nationaliteit van de commandant van het toekomstige regionale hoofdkwartier in de zuidelijke regio van SC-Europe speelde hier een zeer belangrijke rol.

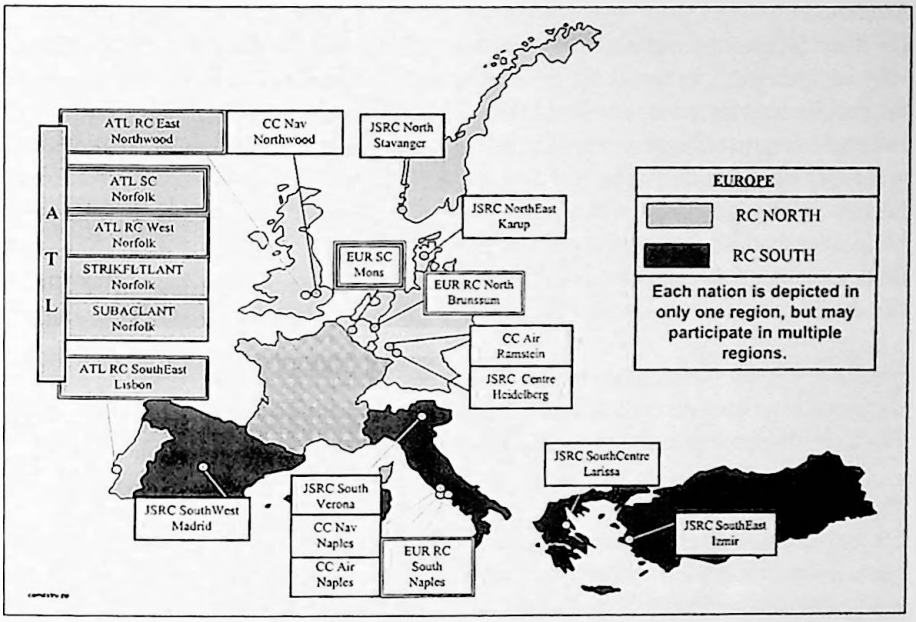
Of de nieuwe NAVO-commandostructuur ook beter past bij de dalende nationale defensiebudgetten, zal nog moeten blijken. Hoewel van een vierlaagse bevelsstructuur werd teruggegaan naar een drielagenstructuur en er een vermindering plaatsvond van 65 naar 20 hoofdkwartieren, is de personele behoefte van de nieuwe commandostructuur nauwelijks afgenomen. Ook de overige *resource implications* duiden hierop. De uitbreiding van het aantal taken van het Bondgenootschap, met name de uitvoering van PSO's, is hier debet aan.

De implementatiefase

Na politieke goedkeuring in december 1997 van de nieuwe NAVO-commandostructuur, waarbij werd ingestemd met het aantal, type en de locatie van de hoofdkwartieren in de nieuwe structuur, begon de implementatiefase. In drie deelgebieden wordt gelijktijdig aan deze fase gewerkt. Als eerste wordt gewerkt aan het vaststellen van de benodigde infrastructurele middelen (*resources*), als tweede aan het vaststellen van de noodzakelijke personele middelen en vulling van de nieuwe structuur *Peacetime Establishments* (PE'S) en ten slotte aan het herschrijven van aan de commandostructuur gerelateerde documenten. Op al deze deelgebieden wordt nauw samengewerkt tussen de verantwoordelijke instanties binnen het NAVO-hoofdkwartier en de twee *Major NATO Commanders* (MNC'S).

11 Met name wordt hier gedoeld op het aantal subregionale hoofdkwartieren in de zuidelijke regio van SC Europe.

12 Frankrijk maakt sinds 1966 geen deel meer uit van de geïntegreerde militaire structuur van het Bondgenootschap. Eind 1995 verklaarde Frankrijk onder bepaalde condities te willen (her)integreren. Na twee jaar toenadering stelde de Franse minister van Defensie Alain Richard tijdens de informele vergadering van ministers van Defensie in Maastricht dat Frankrijk 'vooralsnog van integratie afziet. Frankrijk zal zich echter constructief blijven opstellen in de discussies betreffende de nieuwe commandostructuur. Daarnaast wil Frankrijk (blijven) deelnemen aan de verdere ontwikkeling van het CJTF-concept en aan de militaire invulling van het *enhanced PFP*'.



Afb. 3 De nieuwe NAVO-commandostructuur, geografische weergave

Infrastructurele middelen

Met de goedkeuring van de nieuwe commandostructuur besloot het MC/CS tevens tot een beschouwing van alle *resource implications*. Dit vereiste een zeer uitgebreid onderzoek naar onder meer de gevolgen op het gebied van *manpower*, de gemeenschappelijk gefinancierde exploitatiekosten en investeringskosten die in relatie staan tot de implementatie van die nieuwe commandostructuur.

Het merendeel van de benodigde informatie vloeit voort uit de zogenaamde *Capability Packages* (CP's). In een CP wordt de behoefte van de NAVO aan een specifieke militaire capaciteit beschreven alsmede de gerelateerde kosten voor investeringen, exploitatie en personeel. Ten behoeve van de nieuwe commandostructuur hebben de MNC's de bestaande CP's die beïnvloed kunnen worden door de noodzakelijk geachte wijzigingen, tegen het licht gehouden.

Daarnaast heeft Shape twee specifieke CP's ontwikkeld die zijn geënt op de nieuwe commandostructuur, te weten: de ACE *Northern Region Command Facilities* CP en de ACE *Southern Region Command Facilities* CP.

Deze CP's verlangen op termijn investeringen in de orde van grootte van circa 800 miljoen gulden voor de diverse infrastructurele aanpassingen van de NAVO-hoofdkwartieren en de daarbij behorende Communicatie, en Informatiesystemen (CIS). Daarbij moet wel in ogenschouw worden genomen dat een gedeelte van deze investeringen onafhankelijk van de nieuwe commandostructuur noodzakelijk zouden zijn, zoals de verplaatsing van het hoofdkwartier Afsouth in Napels (Italië).

Blokkades
De door Shape ontwikkelde CP's werden vervolgens de lidstaten ter goedkeuring aangeboden, hetgeen tot de nodige problemen zou leiden. Griekenland en Turkije hadden reeds eerder blokkades opgeworpen tegen elkaars CP's en de bekende tegenstellingen werden nu ook op de nieuwe CP's geprojecteerd, waarmee de implementatie van de nieuwe commandostructuur in gevaar zou komen. Het gegeven dat ook een aantal andere landen, waaronder Nederland, blokkades had opgeworpen tegen diverse Griekse en Turkse CP's, compliceerde de oplossing van het probleem. Het was uiteindelijk de voorzitter van het MC die dit dispuut met de nodige 'defensie diplomatie' wist te verhelpen.

Voor wat betreft Nederland zijn reeds NAVO-planningsfondsen aangevraagd om de procedure voor de infrastructurele aanpassingen van het hoofdkwartier RC North te Brunssum te initiëren. Deze locatie moet in april 2001 gereed zijn.

Investeringen
De indicaties uit het resources onderzoek wijzen erop dat voor de nieuwe commandostructuur naar schatting eenmalige investeringskosten noodzakelijk zijn van circa 400 miljoen gulden. Deze investeringen zullen moeten worden gedragen door het NAVO Veiligheids Investerings Programma (NVIP).[13]

De analyse van de jaarlijkse exploitatiekosten is eveneens zeer complex en beperkt zich nog tot de activatie respectievelijk de sluiting van de NAVO-hoofdkwartieren. Nader onderzoek is noodzakelijk, maar de prognose is dat er sprake zal zijn van een lichte stijging in de exploitatiesfeer, wat van invloed zal zijn op het financiële plafond van het Militaire Budget (MB)[14] waaruit de exploitatie wordt bekostigd. De additionele investeringen uit het NVIP ten behoeve van de nieuwe commandostructuur worden in algemene zin *affordable* geacht. Wel zal één en ander ten koste kunnen gaan van de implementatie van andere CP's die een 'lagere' prioriteit kennen.

De uiteindelijke gevolgen voor het MB zullen op termijn inzichtelijker worden. Een brede analyse van alle resource implications zal dan worden opgenomen als onderdeel van het gedetailleerde implementatieplan. Op basis hiervan kunnen dan concretere uitspraken worden gedaan over de *overall affordability* van het NVIP en de noodzakelijke bijdragen van het MB die gepaard gaan met de realisatie van de nieuwe commandostructuur.

---

13 In algemene zin bekostigt het NVIP de infrastructurele investeringen die zijn gebaseerd op geaccordeerde CP's.

14 Uit het MB worden zowel de exploitatiekosten betaald van de militaire hoofdkwartieren van de NAVO-commandostructuur (met inbegrip van de kosten van burgerpersoneel) en agentschappen, als van communicatiesystemen en dergelijke.

Afb. 4 Afnorthwest zal in de nieuwe commandostructuur komen te vervallen

Personele consequenties

Ondanks de politieke goedkeuring in december 1997 ten aanzien van het aantal, type en de locatie van de toekomstige hoofdkwartieren van de nieuwe NAVO-commandostructuur, bestond er geen duidelijk beeld van de feitelijke structuur en omvang van de nieuwe hoofdkwartieren. Duidelijk was wel dat vanwege de getalsmatige reductie van het aantal hoofdkwartieren, van 65 naar 20, en door het weghalen van een bevelslaag, het aantal militairen en burgers in de structuur nooit méér zou mogen bedragen dan het aantal in 1997; elk groter aantal werd als politiek onhaalbaar gezien.[15]

Door het MC/CS werd in april 1997 besloten om een zogenaamd *Manpower Study Team* (MST) op te richten. De taak van het MST bestond uit het geven van een gedetailleerd beeld van de omvang en structuur van de hoofdkwartieren in de nieuwe NAVO-commandostructuur. Deze ogenschijnlijk eenvoudige opdracht bevatte een aantal grote hindernissen. Allereerst waren de gegevens van de huidige organisatie niet eenduidig en betrouwbaar vastgelegd. Het beheer van de organisatiegegevens door het gebruik van computers stond nog in de

15 Op 1 januari 1997 omvatte de NAVO-commandostructuur 13.856 functies.

kinderschoenen en van standaardisatie van de structuur van de hoofdkwartieren was nauwelijks sprake.

Voorts moest rekenschap worden gegeven van het feit dat een studie naar de structuur en omvang van de nieuwe hoofdkwartieren samenviel met andere studies. Eén van de belangrijkste was het opzetten en beproeven van het CJTF-concept. Het beschikbaar hebben van personeel voor het vullen en instandhouden van de kern van een CJTF hoofdkwartier voor de uitvoering van niet- artikel-5 operaties naast het uitvoeren van de werkzaamheden ter voorbereiding op artikel-5 operaties, kost normaal gesproken extra personeel. Op het moment dat het MST zijn werkzaamheden begon was verre van duidelijk hoe het CJTF-concept feitelijk gestalte zou krijgen. Daardoor bestond ook weinig zicht op de personele en organisatorische consequenties van dit concept.

Daarnaast waren de gewijzigde veiligheidssituatie en de eerste ervaringen opgedaan met de IFOR- en SFOR-operatie in Bosnië-Herzegowina voor de meeste functionele gebieden aanleiding om nog eens kritisch te bezien of bestaande doctrines, operationele concepten en organisaties nog voldeden in de nieuwe tijd. Het logistiek functiegebied, de inlichtingenwereld, de communicatie- en informatiesystemen, het operationele concept met grote statische commandobunkers – allen werden aan een nauwgezet onderzoek onderworpen. Al deze onderzoeken zouden consequenties hebben voor de structuur en de omvang van de hoofdkwartieren in de nieuwe NAVO-commandostructuur.

De eerste fase

Ondanks al deze 'losse einden' startte het MST eind 1997 met zijn werkzaamheden. Gelet op het grote aantal onzekere factoren, alsmede vanwege het feit dat het MST zijn werk begon voordat er een formele goedkeuring was omtrent het aantal, type en locatie van de nieuwe hoofdkwartieren, werd in de eerste fase in een zeer beperkte kring een blauwdruk opgesteld van de nieuwe organisatiestructuren. Daarbij werd gebruik gemaakt van expertise vanuit de diverse functionele gebieden die daarmee tevens inzicht gaven in de laatste ontwikkelingen op het gebied van de reeds lopende studies.

De blauwdruk was in december 1997 gereed. Voorts ging men ervan uit dat gelijksoortige hoofdkwartieren een identieke structuur hadden. In de tweede fase zou aan de hand van onderzoeken bij de hoofdkwartieren zelf worden nagegaan of deze 'academische' oplossing ook in de praktijk werkbaar zou blijken.

De tweede fase

De tweede fase begon in januari 1998. Het MST werd uitgebreid met personeel dat door de landen tijdelijk ter beschikking werd gesteld. Na een korte inwerkperiode voor de nieuwe MST-leden brachten kleine groepjes bezoeken aan de bestaande hoofdkwartieren. Door middel van interviews en groepsdiscussies vormde men zich een beeld van de haalbaarheid van de blauwdruk uit de eerste fase. De ervaringen werden tussen de verschillende groepjes uitgewisseld zodat soortgelijke hoofdkwartieren konden worden vergeleken.

	Aantal functies		Aantal sterren	
Huidige situatie	9,0	(6,6%)	16,2	(6,2%)
Nieuwe situatie	6,3	(4,8%)	14,0	(5,4%)
Verschil	**-2,7**	**(-1,8%)**	**-2,2**	**(-0,8%)**

Afb. 5 Overzicht van huidige en toekomstige door Nederland te vullen vlag- en opperofficiersfuncties in de NAVO-commandostructuur

Uiteindelijk ontstond een zeer gedetailleerd beeld van de omvang en structuur van de hoofdkwartieren in de nieuwe NAVO-commandostructuur. Natuurlijk moest op sommige terreinen een voorbehoud worden gemaakt als gevolg van andere, nog lopende studies. Desalniettemin was men erin geslaagd om in een zeer korte tijd, amper drie maanden, de hele bestaande commandostructuur door te lichten en aanbevelingen te geven voor de inrichting van de nieuwe structuur. Deze aanpak bleek uniek te zijn in het bestaan van de NAVO.

Reducties

Het resultaat was een commandostructuur met een totale omvang van 12.702 functies. Hoewel in personele zin de totale besparingen redelijk beperkt waren, kon men op deelgebieden forse verschuivingen waarnemen. Over de gehele linie was het aantal militairen en burgers werkzaam op het gebied van CIS fors teruggebracht. Daarbij bestond en bestaat feitelijk nog steeds, het vooruitzicht dat nog meer personeel kan worden bespaard als wordt geïnvesteerd in moderne communicatiemiddelen.

Voorts werden in de algemene ondersteuning van de hoofdkwartieren de nodige functies geschrapt. Tegenover de besparingen stond een groei van het aantal militairen en burgers werkzaam in de kernstaf van een hoofdkwartier. Niet onvermeld mag blijven dat de voorstellen van het MST ook voorzagen in een reductie van het aantal vlag- en opperofficieren en een neerwaartse bijstelling van het rangsniveau in het algemeen.

Het eindrapport

Begin april 1998 werd het eindrapport van het MST aangeboden aan het MC/CS. Het rapport bevatte een uitvoerige beschrijving van de structuur van ieder hoofdkwartier van de nieuwe commandostructuur. Per hoofdkwartier was een concept-organisatietabel opgesteld van alle functies. Er werd nadrukkelijk geen voorstel gedaan over het toewijzen van functies aan landen en/of krijgsmachtdelen.

In het MC/CS is nooit gestreefd naar besluitvorming over de inhoud van het rapport. Uiteindelijk heeft het rapport de status gekregen van *noted by the MC*,

Hoofdkwartier	Functie	Rang	Type	Aandeel functie	Aandeel sterren	Krijgsmachtdeel
SC Atlantic	ACOS Strategy	••	GE/NL	0,5	1,0	KM
	ACOS CIS	••	NL/GE	0,5	1,0	KM
RC East	Deputy Com	•••	NL/GE	0,5	1,5	KM
	Chief of Staff	••	GE/NL	0,5	1,0	KM
Subtotaal Aclant				**2,0**	**4,5**	
SC Europe	ACOS Intelligence	••	NL/NO	0,5	1,0	KL
	DACOS Intelligence	•	NO/NL	0,5	0,5	KLu
CJPS	COS	•••	NL/PO/SP	0,3	1,0	KM/KL/KLu
RC North	Chief of Staff	•••	NL	1,0	3,0	KL/KLu
CC Air North	ACOS Operations	••	NL	1,0	2,0	KLu
JSRC Centre	Chief of Staff	••	BE/NL	0,5	1,0	KL
JSRC Northeast	Deputy Com	••	IT/NL	0,5	1,0	KL
Subtotaal ACE				**4,3**	**9,5**	
TOTAAL				**6,3**	**14,0**	

Afb. 6 Overzicht nationale verdeling vlag- en opperofficiersfuncties in de nieuwe NAVO-commandostructuur

waarna vervolgens de twee MNC's, Saceur en Saclant, werden belast met de verdere uitwerking van de organisaties van de hoofdkwartieren. Het werk van het MST diende daarbij als de basis.

Het MC/CS heeft van het begin af aan verantwoordelijkheid op zich genomen voor het verdelen van de vlag- en opperofficiersfuncties. De discussies hierover namen een lange tijd in beslag; tot op het laatst is door verschillende landen hard gevochten over diverse functies. De eindfase werd ernstig vertraagd door de Britse wens om samen met Duitsland te roteren in de vulling van de functie van commandant van het toekomstige regionale hoofdkwartier RC North; het uiteindelijk bereikte compromis betekent dat Duitsland mee zal roteren in de vulling van de functie van *Deputy Supreme Allied Commander Europe* (DSaceur), tot op heden een traditionele Britse functie.

De vlag- en opperofficiersfuncties die Nederland in de nieuwe commandostructuur gaat vullen, zijn vermeld in de afbeelding 5 en 6. Uit deze afbeeldingen blijkt dat Nederland in het aantal vlag- en opperofficiersfuncties en het aantal sterren reduceert ten opzichte van de huidige situatie. Echter, de nieuwe functies zijn gemiddeld op een hoger rangsniveau, in essentiële hoofdkwartieren en in belangrijker functiegebieden. Over het algemeen een uitstekend onderhandelingsresultaat.

De voortgang

Zoals hiervoor reeds werd aangegeven, zijn Saceur en Saclant belast met de verdere uitwerking van de MST-voorstellen. Naast het bezien van de omvang en structuur betekent dit ook het toewijzen van functies aan landen. Vanaf eind 1998 zijn de nieuwe organisaties met daarin de verdeling van functies over de landen voor een eerste commentaarronde aangeboden aan de bondgenoten. Zowel de omvang als de structuur zoals die is voorgesteld door het MST, zijn daarbij in grote lijnen gehandhaafd.

Nadat op het niveau van de MNC's overeenstemming is bereikt, zullen de voorstellen worden aangeboden aan het NATO *Defence Manpower Committee* (NDMC) en het *Military Budget Committee* (MBC).[16] Nadat het MC/CS akkoord is gegaan met de organisatievoorstellen dient de *North Atlantic Council* (NAC)[17] nog haar finale goedkeuring te geven, waarna de nieuwe organisatie een feit zal zijn.

Nederland

Voor Nederland heeft de invoering van de nieuwe NAVO-commandostructuur ook personele gevolgen. Allereerst is ernaar gestreefd om de totale personele bijdrage enigszins terug te brengen; dit geldt voor alle categorieën. Het streven is om een personele bijdrage te leveren van circa vijf procent.[18] Voorts wordt het wenselijk geacht om de Nederlandse aanwezigheid in de zuidelijke regio te versterken. Daarnaast is de kans aangegrepen om vooral die functies te verwerven waarbij het mogelijk is invloed uit te oefenen op de diverse besluitvormingsprocessen. De eerste indicaties wijzen uit dat het erop lijkt dat Nederland over de gehele linie zijn doelstellingen weet te bereiken.

Er ligt echter nog een zware klus te wachten. Het opstellen van een nieuwe organisatie voor een hoofdkwartier is een complexe en moeizame zaak. Het vullen van de nieuwe organisatie onder het gelijktijdig afbouwen van de bestaande organisatie is een grote uitdaging voor de toekomst.

DE 'EUROPEAN SECURITY AND DEFENCE IDENTITY'

De Britse premier Blair heeft in oktober 1998 de discussie over de veiligheidsarchitectuur in Europa nieuw leven ingeblazen. In deze discussie wordt een aantal begrippen gebruikt dat toelichting vereist. Wanneer men binnen de NAVO spreekt over het streven naar een grotere verantwoordelijkheid van de

16 Het NDMC adviseert het MC/CS inzake functies van militair personeel en is samengesteld uit vertegenwoordigers van de lidstaten en de MNC's. Het MBC vervult een soortgelijke verantwoordelijkheid voor burgerpersoneel.

17 De NAC is het hoogste besluitvormingsorgaan van de NAVO.

18 Zie voor een uitgebreide beschrijving van het Defensiestaf beleid met betrekking tot functies bij internationale organisaties: MS 167 (1998)(1) 5 e.v.

Europese bondgenoten voor de veiligheid en stabiliteit in Europa, dan spreekt men over de *European Security and Defence Identity* (ESDI).[19] Binnen de Europese Unie (EU) wordt gestreefd naar het formuleren van een *Common Foreign and Security Policy* (CFSP).[20] Onderdeel van het CFSP zou een *Common European Defence Policy* (CEDP) moeten worden.[21] De West-Europese Unie is in de huidige situatie de defensieorganisatie waarvan de EU[22] gebruik kan maken voor de militaire implementatie van haar veiligheidsbeleid.

Nauwe samenwerking

Een belangrijke stap naar nauwere samenwerking tussen de NAVO en de WEU werd gezet tijdens de NAVO-Top[23] van januari 1994, toen de zestien lidstaten van het Bondgenootschap hun volledige steun toezegden aan de ontwikkeling van een ESDI in de NAVO en aan de versterking van de Europese pijler van het Bondgenootschap door middel van de WEU als defensiecomponent van de EU. Om onnodige duplicaties te voorkomen, heeft de NAVO ermee ingestemd haar collectieve middelen, na daarover in de NAC overleg te hebben gepleegd, in voorkomende gevallen ter beschikking te stellen voor WEU-operaties die door de Europese bondgenoten worden ondernomen in het kader van het CFSP.

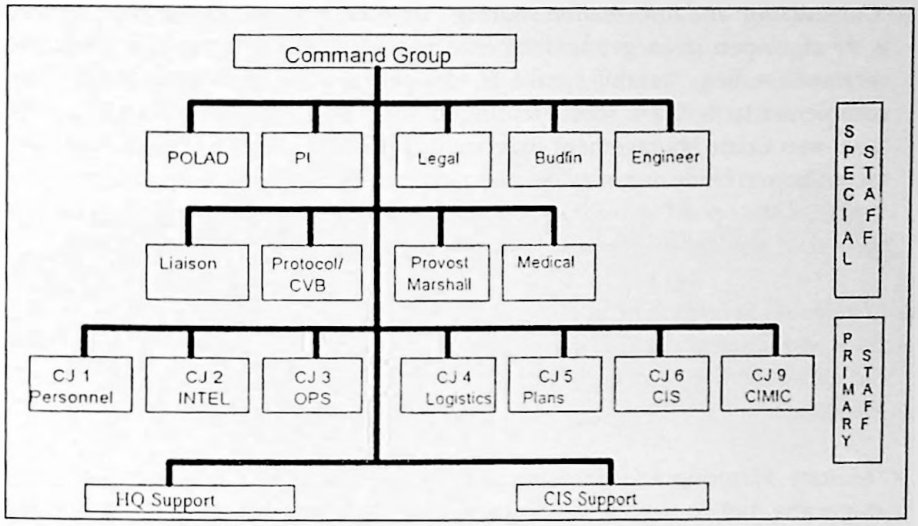
Tevens bekrachtigden de staatshoofden en regeringsleiders het CJTF-concept als middel om bepaalde operaties te vergemakkelijken. Dit concept wordt thans zo uitgewerkt dat militaire middelen afzonderlijk maar niet gescheiden (*separable but not separate*) door de NAVO of de WEU kunnen worden ingezet in situaties die de veiligheid van Europa betreffen en waarbij de NAVO zelf niet is betrokken.

Tijdens de vergadering van de NAC in Berlijn in 1996 is de ontwikkeling van ESDI als doelstelling van de NAVO uitgewerkt. In het slotcommuniqué werd het volgende gesteld:

> *The third objective is the development of the European Security and Defence Identity within the Alliance. Taking full advantage of the approved CJTF concept, this identity will be grounded on sound military principles and supported by appropriate military planning and permit the creation of militarily coherent and effective forces capable of operating under the political control and strategic direction of the WEU.*

Als essentieel onderdeel van deze ontwikkeling bereidt de NAVO zich samen met de WEU voor op door de WEU geleide operaties. Hierbij zijn inbegrepen de planning en het oefenen van de elementen voor de bevelvoering en de een-

19 Oftewel: Europese Veiligheids- en Defensie Identiteit (EVDI).
20 Oftewel: Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheids Beleid (GBVB).
21 Oftewel: Gemeenschappelijk Europees Defensie Beleid (GEDB).
22 Volgens het in 1997 tot stand gekomen Verdrag van Amsterdam.
23 Politiek overleg tussen de regeringsleiders of staatshoofden van de NAVO-lidstaten.



Afb. 7 De samenstelling van een CJTF-hoofdkwartier

heden. Sinds 1997 is de WEU dus betrokken bij het *NATO Defence Planning Process* (NDPP).

Een ander onderdeel van deze voorbereiding is de *double hatting*[24] van relevante functionarissen in de NAVO-commandostructuur zodat zij een eventuele WEU-operatie kunnen leiden. Een voorbeeld hiervan is het aanwijzen van de Europese DSaceur als commandant van een door de WEU geleide operatie van enige omvang.

Door de randvoorwaarde 'geen onnodig dupliceren van middelen of capaciteiten van NAVO', heeft de WEU geen eigen militaire operationele planningscapaciteit en kan de WEU Militaire Staf (WMS) ook niet als hoofdkwartier fungeren. Voor al deze zaken kan de WEU een beroep doen op de NAVO of op nationale bijdragen, de zogenaamde *Forces Answerable to WEU* (FAWEU).

De vier pijlers van ESDI

Binnen de NAVO zijn een viertal hoofdaandachtsgebieden geformuleerd waar het vormgeven van ESDI wordt geconcentreerd. Deze zijn:

- 'Raamwerk-overeenkomst voor de overdracht van NAVO-middelen en -capaciteiten'. De ontwikkeling van dit document vordert gestaag en behandelt de wijze waarop de WEU gebruik kan maken van middelen en capaciteiten van de NAVO voor een 'Europese' operatie.

24 Onder '*double hatting*' wordt verstaan dat twee NAVO(/WEU) functies in één en dezelfde functionaris zijn verenigd.

- '*Consultation and information sharing*'. De relatie tussen de NAVO en de WEU is de afgelopen jaren getransformeerd van achterdocht naar een positieve verstandhouding, waarbij sprake is van een gestaag groeiend begrip van complementariteit. De voorbereidingen voor de geplande gecombineerde NAVO-WEU Crisis Management Exercise 2000 (CMX 2000) brengen veel contacten tussen beide organisaties met zich mee waardoor het begrip snel toeneemt. Ook op dit gebied is een document in ontwikkeling waarin alle formele consultatieprocedures zijn vervat.

- '*The WEU's involvement in Defence Planning*'. In het NDPP is al in 1998 de Europese dimensie volledig meegenomen. Onderdeel ervan is dat de WEU dat jaar voor het eerst een bijdrage heeft geleverd voor NAVO's *Ministerial Guidance*.[25]

- '*Military Planning and Exercises for Illustrative WEU missions*'. Teneinde duplicatie met de NAVO te voorkomen, doet de WEU geen operationele planning. De WEU maakt wel *Illustrative Mission Profiles* voor PSO. Door de NAVO worden deze 'profielen' uitgewerkt. De gecombineerde CMX 2000 vereist een zeer vergaande harmonisatie van de planningsprocessen binnen de NAVO en de WEU en deze werkzaamheden zijn op dit moment in volle gang.

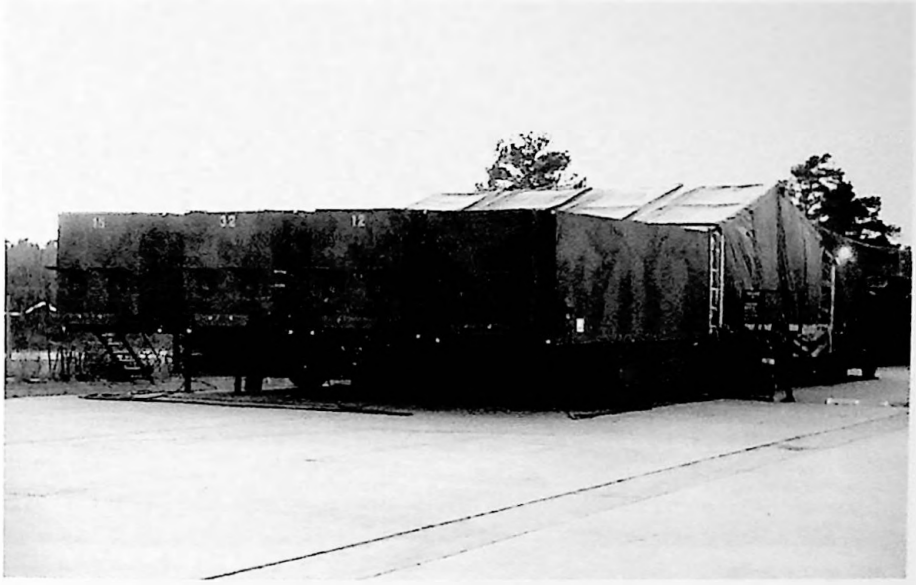
Katalysator

Het verschil in lidmaatschappen van beide organisaties bestaat uit de Verenigde Staten en Canada. De WEU kent echter vanwege de Europese dimensie de zogenaamde *Observers*, die wel lid van de EU maar geen NAVO-lid zijn en de *Associated Members* die wel NAVO-lid zijn maar geen EU-lid. Zowel de NAVO als de WEU hebben de relatie met Midden- en Oost-Europese landen geformaliseerd. De NAVO heeft dit gedaan door het PFP en de EAAPC.

De WEU heeft de relatie geformaliseerd in de vorm van het *Associated Partnership*. Door deze verzameling van verschillende lidmaatschappen vormt de WEU de scharnier tussen de NAVO en de EU.

De ontwikkelingen gedurende de laatste jaren rechtvaardigen de conclusie dat door de aanwezigheid van de WEU de afstand tussen de NAVO en de EU kleiner is geworden. De discussie over de toekomst van ESDI maakt de onder andere door de Nederlandse regering voorgestane keuze om de politiek-militaire adviesfunctie van de WEU onder te brengen bij de EU en de militaire uitvoering bij de NAVO, nu weer een realistische mogelijkheid. Indien deze optie realiteit wordt, dan heeft de WEU zijn 'katalytische' werk tussen de EU en de NAVO met succes uitgevoerd en zichzelf daarmee overbodig gemaakt.

25 Tweejaarlijkse ministeriële politieke richtlijnen ten behoeve van het NDPP.



Afb. 8 CJTF-trial 'Allied Effort': deel van het mobiele hoofdkwartier (Foto: AVDKM)

DE ONTWIKKELING EN IMPLEMENTATIE VAN CJTF

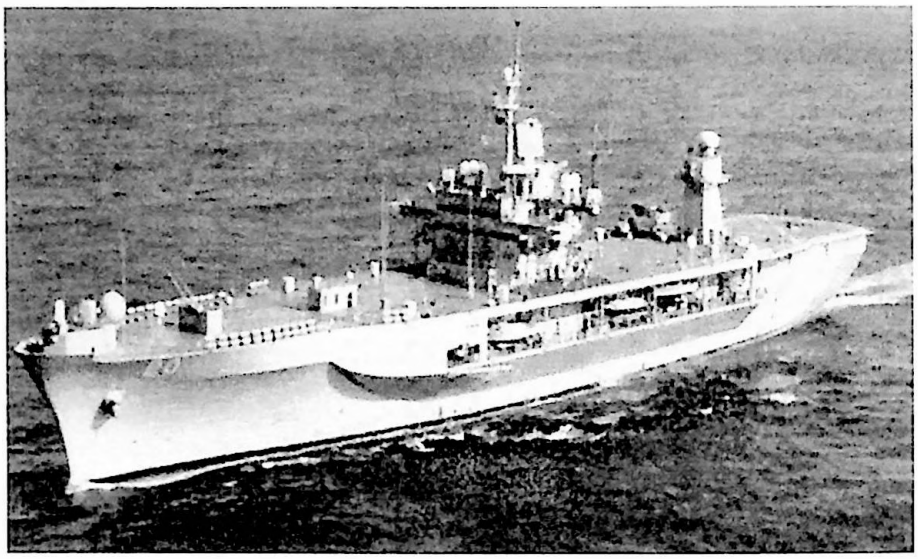
Het CJTF-concept[26] is voor het eerst formeel naar voren gebracht op de NAVO-Top van 1994. De regeringsleiders van het Bondgenootschap hebben destijds aangegeven dat de nieuwe taken voor de NAVO, met name voor niet-artikel-5 operaties, andere eisen stelden aan commando-elementen: deze moesten multinationaal en 'multi-service' zijn en ook buiten het verdraggebied kunnen optreden.

Voor de ontwikkeling van het CJTF-concept werd binnen de NAVO door de NAC de *Provisional Policy Coordination Group* (PPCG) opgericht. De PPCG heeft het CJTF-concept ontwikkeld en uitgewerkt in een *CJTF framework document*, dat vervolgens door de NAC in ministeriële sessie, in juni 1996 te Berlijn is goedgekeurd. Daarna is onder leiding van het MC/CS het NAVO-document MC389[27] ontwikkeld als een *living document*; dit werd vervolgens op 25 november 1996 en op 4 december van hetzelfde jaar goedgekeurd door respectievelijk het MC/CS en de NAC.

Definitie

In het CJTF framework document is de definitie van een CJTF *Headquarters* (HQ) vastgelegd. Deze luidt als volgt:

26 Zie voor een uitgebreide beschrijving van het CJTF-concept: MS 167 (1998)(11) 566 e.v.
27 MC389: '*Military implementation of the Alliance's Combined Joint Task Forces concept*'.



Afb. 9 CJTF-oefening 'Strong Resolve': het maritieme hoofdkwartier USS Mount Whitney (Foto: AVDKM)

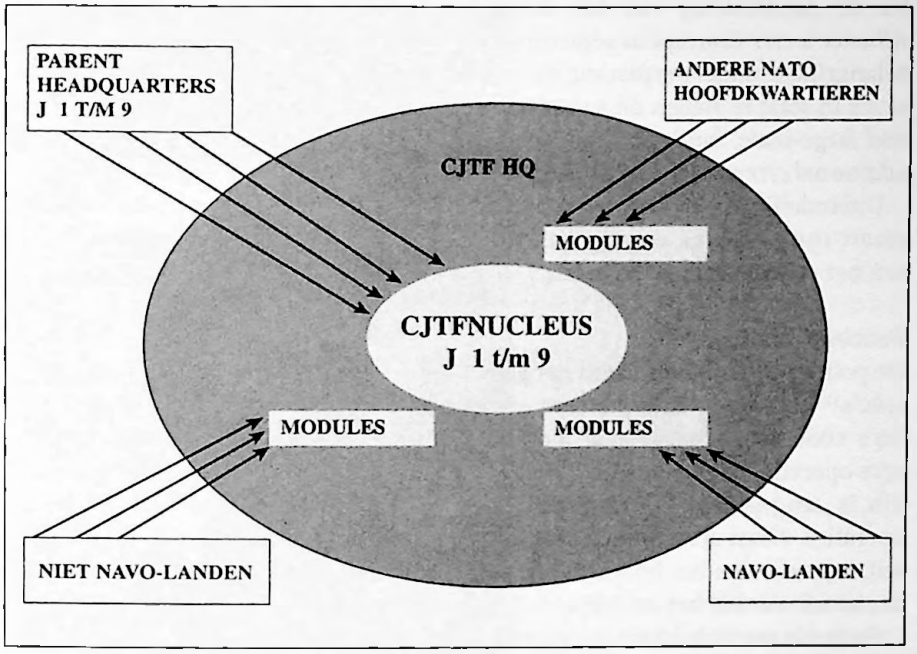
A CJTF HQ is a deployable, multinational, multiservice Alliance HQ of variable size, formed to command and control combined joint task forces for contingency operations including peacekeeping. It could be employed for Alliance and, when agreed by the NAC, for WEU operations. Provisions should be made for the possible involvement of non-NATO nations. It is assumed that a CJTF HQ should include personnel and equipment, together with the communications and logistic capabilities required by the HQ.

Uit discussies binnen de NAVO blijkt dat deze definitie als volgt wordt geïnterpreteerd. Het CJTF-concept is in eerste instantie bedoeld voor NAVO-geleide, niet-artikel-5 operaties; tevens wordt echter nadrukkelijk aangegeven dat het concept ook voor sommige artikel-5 operaties zou kunnen worden toegepast. Ook wordt aangegeven dat het concept ruimte moet bieden voor *involvement of non-NATO-nations*[28]; ook zouden regelingen moeten worden getroffen voor inbreng van NAVO-landen die niet participeren in de militaire structuur.[29]

CJTF HQ's kunnen worden ingezet voor operaties die multinationale en multiservice coördinatie vereisen. Enerzijds is sprake van grootschalige operaties, waarbij het hoofdkwartier leiding moet kunnen geven aan maximaal een leger-

28 Hiermee worden landen bedoeld die deel uitmaken van NAVO's PFP-programma.

29 Ten tijde van het opstellen van het CJTF-concept maakten de NAVO-lidstaten Frankrijk en Spanje geen deel uit van de Geïntegreerde Militaire Structuur (GMS) van het Bondgenootschap. Inmiddels maakt Spanje per 1 januari 1999 deel uit van de GMS.



Afb. 10 De organisatie van een CJTF HQ

korps (en marine- en luchtmachteenheden van vergelijkbare grootte). Anderzijds, teneinde de flexibiliteit te vergroten en de overdracht van een CJTF HQ bij voorkomende gelegenheid aan de WEU mogelijk te maken, moeten er tevens CJTF-hoofdkwartieren voor kleinere operaties kunnen worden gevormd die in staat zouden moeten zijn om eenheden ter grootte van een brigade of divisie (en vergelijkbare marine- en luchtmachteenheden) te kunnen commanderen.

Zoals voorzien in MC389 zal het CJTF-concept geïmplementeerd worden in drie fasen. De eerste fase bestond uit het creëren van Parent HQ's ten behoeve van de 'trials'.[30] De Parent HQ's zijn hoofdkwartieren[31] die een kernstaf aanleveren waaromheen een CJTF-hoofdkwartier kan worden geformeerd.

Hiermee moest de basis worden gelegd voor het vermogen van NAVO om CJTF HQ's op te bouwen voor *land- and sea-based* operaties, grootschalige en kleinschalige operaties, zowel voor artikel-5 als niet-artikel-5 scenario's. Beide 'trials' hebben informatie gegeven omtrent de exacte grootte van een CJTF-hoofdkwartier en welke hoofdkwartieren als 'Parent HQ' kunnen worden aangemerkt.

30 De oefeningen *Allied Effort 97* en *Strong Resolve 98*.
31 Na uitzending van de kernstaf blijft het hoofdkwartier in afgeslankte vorm functioneren binnen de commandostructuur.

Na de goedkeuring van het *Report on Military Implementation of the Alliance's CJTF Concept* in september 1998 is een werkgroep begonnen aan de belangrijkste onderwerpen van de tweede fase. Deze fase dient uiteindelijk het MC/CS in staat te stellen de NAC te adviseren over de *'capability to deploy small and large-scale, land- and sea-based CJTF HQ's and on the need to nominate additional CJTF nuclei Parent HQ's.'*

Uiteindelijk moet fase twee beëindigd zijn tijdens de voorjaars-MC/CS in maart 1999, waarna vervolgens in de derde fase de volledige implementatie van het concept zal plaatsvinden.

Politieke richtlijnen

De politieke richtlijn omtrent het aantal CJTF-operaties is vorig jaar door de bi-MNC's[32] als volgt geïnterpreteerd: de minimale operationele behoefte is CJTF HQ's voor twee NAVO-geleide, grote CJTF-operaties en één WEU-geleide grote CJTF-operatie. Deze behoefte is een interpretatie, immers in de politieke richtlijn is aangegeven '(...) minimaal twee hoofdkwartieren voor grootschalige operaties. Naast deze twee hoofdkwartieren is, ter bevordering van de flexibiliteit, behoefte aan hoofdkwartieren voor het leiden van kleinere operaties. Het aantal zal worden bepaald door de benodigde 'resources' (...)'.

De beide MNC's hebben dus geïnterpreteerd dat het aantal van drie CJTF HQ's voldoende is en dat er geen middelen voorhanden zijn of zullen komen om extra (meer dan drie) hoofdkwartieren te voorzien van een adequate (vooral CIS-) capaciteit.

Vervolgens heeft men gekeken welke drie hoofdkwartieren in aanmerking zouden komen om Parent HQ te zijn. Alleen Afcent, Afsouth en Strikfltlant bleken voldoende capaciteit te hebben om, na een kleine aanpassing van de organisatie en *Peacetime Establishment* (PE), een kern te creëren voor grote CJTF-operaties. Bovendien zullen deze nucleï (kernen) ook kunnen worden ingezet voor kleinere operaties.

De keuze van de hoofdkwartieren lag ook in de lijn der verwachting. Deze drie zijn reeds (gedeeltelijk) omgevormd ten behoeve van de trials en hebben veel ervaring opgebouwd. Het aanwijzen van andere dan deze drie hoofdkwartieren zou meer kosten (opleiding, training en reeds aangekochte middelen ten behoeve van de trials), een hogere personeelsbehoefte ter aanvulling van de benodigde capaciteit en zou een achterstand in CJTF-ervaring tot gevolg hebben.

Andere NAVO-hoofdkwartieren

Extra aandacht moet worden besteed aan het betrekken van andere NAVO-hoofdkwartieren uit de commandostructuur bij de implementatie van het CJTF-concept. Dit kan bijvoorbeeld geschieden door de aanvulling van een CJTF

32 Saceur en Saclant.

Afb. 11 Het 'Combined Joint Operations Centre' van een CJTF HQ (Foto: AVDKM)

HQ vooral uit de ('staande') NAVO-commandostructuur te laten plaatsvinden. Op deze manier kan de kans op 'verzuiling' tot artikel-5 en niet-artikel-5 hoofdkwartieren binnen de structuur worden verkleind.

De mogelijkheid om hoofdkwartieren speciaal voor kleine CJTF-operaties aan te wijzen, wordt niet helemaal uitgesloten. Er is aanbevolen om eerst de drie genoemde hoofdkwartieren te implementeren en indien dit proces is afgerond, te bezien of er nog een extra behoefte is aan CJTF HQ's. Voordeel van deze volgorde is dat dan alle kosten en inspanningen voor het activeren van meer hoofdkwartieren bekend zijn. Bovendien wordt voorstanders van andere (bijvoorbeeld in de derde laag[33]) CJTF HQ's 'de wind uit de zeilen genomen' om implementatie van de drie grote hoofdkwartieren te vertragen. Het zal duidelijk zijn dat deze voorstanders vooral te vinden zijn in de landen die een subregionaal hoofdkwartier op hun grondgebied gevestigd zullen krijgen.

De *size and structure* voor de CJTF HQ's zijn reeds goedgekeurd. Bovendien is besloten dat de grootte van CJTF-kernen voor grote en kleine CJTF-operaties gelijk is. Het generieke CJTF HQ model is geschikt voor het meest veeleisende scenario, en dit model zal als basis worden gebruikt bij het aanpassen van het CJTF HQ aan de eisen van een specifieke missie. De samenstelling en grootte

33 Met name worden hiermee bedoeld de *Joint Sub Regional Commands* (JSRC's).

van de CJ4 (logistieke) cel zal afhankelijk zijn van hoe het toekomstige *Multinational Joint Logistic Concept* (MJLC)[34] het CJTF HQ zal ondersteunen.

De residuele artikel-5 capaciteit zal *Alliance wide* worden ingeschat. Oogmerk is dat de NAVO-commandostructuur als geheel de noodzakelijke artikel-5 capaciteit behoudt, ook na uitzending van één of meerdere CJTF HQ's. In het proces voor de beslissing tot activering van een CJTF HQ zullen de MNC's een analyse maken van de residuele artikel-5 capaciteit ten aanzien van de specifieke missie.

Bovendien zullen de MNC's, zodra de door het MC/CS voorgestelde PE van de nieuwe commandostructuur beschikbaar is, een ondersteunende analyse maken van de residuele artikel-5 capaciteit in het algemeen.

Gekozen is om voortzetting/aflossing van een CJTF HQ te laten geschieden middels individuele aflossing, aangestuurd door de MNC's. Het gebruik van modules wordt hierbij niet uitgesloten. Het is onderkend dat hiervoor nieuwe databaseprocedures en trainingprogramma's benodigd zijn.

Oefenprogramma's

CJTF-oefeningen dienen in het NAVO-oefenprogramma ingepast te worden. Eventueel kunnen daarvoor reeds geplande oefeningen gebruikt worden door het CJTF-concept in te voegen. Er dient een BI-MNC schema voor CJTF HQ-oefeningen te worden ontwikkeld, in coördinatie met de landen, wederom als onderdeel van het NAVO-oefenprogramma. Voor de drie Parent HQ's is reeds een generiek schema ontwikkeld. De mogelijkheden voor CJTF-trainingsfaciliteiten en simulatiesystemen, in zowel Noord-Amerika als in Europa, moeten worden onderzocht. Op voorstel van Nederland is de nadruk gelegd op het ontwikkelen van NAVO-doctrine en NAVO-procedures, waarbij de niet-artikel-5 gerelateerde onderwerpen toegankelijk dienen te zijn voor de partners.

Er zijn drie opties ontwikkeld voor *augmentation* (aanvulling): allereerst het leveren van getrainde modules vanuit één bron, ten tweede het aanleveren van functionele specialisten uit meerdere bronnen die na gezamenlijke training een module gaan vormen, en ten derde de individuele augmentation met functionele expertise. Gekozen is om de combinatie van de drie opties te hanteren als meest flexibele oplossing. Daar waar mogelijk zal de eerst genoemde optie de prioriteit hebben.

Om mogelijke 'verzuiling' binnen de NAVO-commandostructuur te voorkomen heeft Nederland ingebracht dat de augmentation-modules vooral dienen te

34 Het MJLC-concept beschrijft de gezamenlijke ('combined' en 'joint') logistieke ondersteuning van NAVO-operaties. In dit concept zijn drie mogelijke logistieke ondersteuningsconcepten ten behoeve van CJTF beschreven, variërend van een aanvulling van de CJ4 cel tot en met een *Rear Area Command* die meerdere taken gelijktijdig uitvoert. Afhankelijk van de vorm van ondersteuning zal de samenstelling en de grootte van de CJ4 cel wijzigen.

komen vanuit de derde bevelslaag van Ace en de tweede bevelslaag van Aclant in de nieuwe commandostructuur. De ontwikkeling van een hiervoor benodigd geautomatiseerd personeelsmanagementsysteem moet met prioriteit worden opgepakt.

Termijnen

De discussie over *readiness* was uitermate verwarrend, aangezien alle lidstaten een eigen perceptie leken te hebben van dat begrip. Er was overeenstemming dat de politiek-militaire richtlijn en MC richtlijn tot nu toe onvoldoende houvast boden voor de implementatie van een gereedheid voor een CJTF HQ en de nucleï. Nieuw in de ontwikkeling van CJTF is dat er onderscheid wordt gemaakt tussen enerzijds de termijn waarbinnen door de CJTF-kernstaf begonnen dient te worden met de militaire planning en de voorbereidingen en anderzijds de termijn waarbinnen een CJTF-kern en de *main body* van het HQ gereed dienen te zijn voor een eventuele verplaatsing. Als vast referentiepunt is hierbij de *Initiating Directive*[35] van de NAC genomen. Als militaire behoefte is nu voor de nucleus een gereedheid van dertig dagen gedefinieerd en voor de *main body* van het CJTF HQ een gereedheid van veertig dagen.

Additionele Parent HQ's

Additional Parent HQ for Smaller Scale Operations is het enige onderwerp betreffende CJTF waarover nog geen overeenstemming is tussen de Bondgenoten. Turkije heeft altijd op het standpunt gestaan dat de mogelijkheid voor additionele Parent HQ's (lees: op het niveau van de derde bevelslaag) opengehouden moest worden. De mogelijkheid de behoefte opnieuw te overwegen, is formeel nog steeds aanwezig, echter niet met zekerheid en het tijdstip van een dergelijke evaluatie wordt niet exact gegeven (*'once the HQ's of the new NATO military command structure are operational'* in plaats van een door Turkije gewenste datum).

Shape heeft onlangs een *resources workshop* gehouden, die een indicatie zou moeten opleveren van de kosten van het CJTF-concept. De conclusies van de workshop zijn in korte tijd opgesteld, niet in de laatste plaats vanwege de grote tijdsdruk om het MC/CS zoals beloofd te voorzien van informatie omtrent de kosten. De resultaten van de studie zijn nog niet in het bredere kader geplaatst van de bestaande en de reeds geplande capaciteiten van de Alliantie. Vanwege deze 'solitaire' benadering wordt in de eerste helft van 1999 opnieuw een studie gedaan naar dit onderwerp. Aan het eind van de tweede fase kan vervolgens een uitgebalanceerde inschatting en een advies door het MC/CS aan de NAC worden gegeven.

35 De *Initiating Directive* omvat de eerste planningsrichtlijnen van de NAC aan het MC en de MNC's.

In het tweede deel van fase 2, gedurende de periode tot april 1999, worden naast de *resource study* nog een tweetal andere onderwerpen uitgewerkt. Deze zijn de partner-participatie en WEU-geleide operaties. Doelstelling is om tijdens de voorjaars MC/CS van 1999 een kort en bondig rapport te presenteren, ter afsluiting van fase 2. Dit rapport zal ook een voorstel voor het uiteindelijke advies van het MC/CS aan de NAC bevatten.

Het is zeer belangrijk dat andere concepten, zoals het MJLC-concept en het *Deployable Communication Module* (DCM)[36] concept in overeenstemming worden gebracht met het CJTF-concept.

Tot slot

Fase 2 van de implementatie van het CJTF-concept is in volle gang. Er moet nog veel werk worden verzet op het gebied van resources om de geplande voltooiing van deze fase in het voorjaar van 1999 te realiseren. Daarna volgt de implementatie van de CJTF-capaciteit binnen NAVO, een proces dat ook nog minstens twee jaar zal gaan duren. Zeker is echter dat de NAVO na implementatie slagvaardiger dan voorheen het nieuwe millennium ingaat.

HET NIEUWE STRATEGISCH CONCEPT VAN DE NAVO

Het Strategisch Concept (SC) heeft een tweeledige doelstelling. Als eerste wil het Bondgenootschap met dit document zo breed mogelijk uitdragen waar de NAVO voor staat en wat haar taken en functies zijn. Deze doelstelling richt zich zowel op de bevolking als op instanties binnen de NAVO-lidstaten en die daarbuiten. Als tweede wil men binnen de NAVO met dit document richting geven aan de defensieplanners.

Gezien hetgeen gesteld is in het Nederlandse Regeerakkoord over Defensie en met betrekking tot een op te stellen Defensienota 2000, is vanuit beide doelstellingen van het SC van de NAVO hiermee een relatie te leggen. De relatie met het geven van richting aan defensieplanning is evident. Maar ook de informatieve doelstelling past uitstekend in de meer open benadering in Nederland over de toekomst van de Nederlandse krijgsmacht, die de minister van Defensie voor ogen heeft bij de totstandkoming van de Defensienota 2000.

Redenen voor herziening

In 1991 is in Rome het huidige SC door de lidstaten van de NAVO goedgekeurd.[37] Sinds 1991 heeft de wereld zeker niet stilgestaan en zijn er grote veranderingen in de veiligheidssituatie opgetreden. Het zal niemand zijn ontgaan dat de Sovjet-

36 Het BI-MNC DCM-concept betreft de formatie van mobiele communicatiemodules voor de nieuwe NAVO-commandostructuur om tegemoet te komen aan de geconstateerde CIS-tekortkomingen in de huidige structuur en aan de nieuwe taken van het Bondgenootschap.

37 Het concept is onder andere te vinden in het NAVO-zakboekje onder appendix IX blz. 191.

Unie als zodanig niet meer bestaat en dat de Russische Federatie (RF) net als de andere Midden- en Oost-Europese landen inmiddels partner van de NAVO is geworden in het kader van het PFP. Daarnaast wordt separaat van de overige partners door de NAVO contact onderhouden en overleg gevoerd met de RF en Oekraïne. Verder zal het duidelijk zijn dat de NAVO een operatie uitvoert in Bosnië-Herzegowina die niet is terug te voeren op het beginsel van collectieve verdediging, zoals verwoord in artikel-5 van het Verdrag van Washington.

Deze operatie wordt uitgevoerd buiten het NAVO-verdragsgebied en in samenwerking met vele partners, waaronder voormalig Warschaupact-leden. Verder heeft de NAVO in 1992 reeds verklaard bereid te zijn missies uit te voeren onder de verantwoordelijkheid van de Verenigde Naties dan wel de OVSE in Europa.

Drie van de Midden- en Oost-Europese landen, bekend als de 'V3' (Polen, Hongarije en de Tsjechische republiek) zullen toetreden tot de NAVO en de deur blijft open voor toetreding van nieuwe leden. Tevens moet worden vermeld dat de NAVO, mede als gevolg van veranderingen van de veiligheidssituatie, reeds is overgegaan tot de hiervoor beschreven interne aanpassingen.

Kortom, voldoende aanleiding om het huidige SC te herzien, waarin bijvoorbeeld de rol van de strijdkrachten van de NAVO nog is gericht op de collectieve verdediging en de term 'crisismanagement' duidt op het beheersen van een situatie met een oplopende spanning naar een mogelijk grootschalig conflict (een artikel-5 operatie).

Het herzieningsproces

In juli 1997 is te Madrid een NAVO-Topconferentie gehouden, waarbij de *Terms of Reference* (TOR) voor de herziening van het SC zijn vastgesteld. Deze TOR houden onder meer in:

- het herziene SC dient te passen binnen de nieuwe Europese veiligheidssituatie;
- passages uit het huidige concept die passen in de huidige en toekomstige strategische omgeving van NAVO en die passen binnen de besluiten van de NAVO die sinds 1991 zijn genomen, moeten worden gehandhaafd;
- het belang van de collectieve verdediging en de transatlantische band moeten worden bevestigd;
- er moet rekening worden gehouden met de interne en externe aanpassing van de NAVO en de aanvaarding van nieuwe missies door de NAVO;
- beide doelstellingen van het SC, dat wil zeggen: informatiefunctie en richtlijn voor defensieplanners, moeten worden bevestigd;
- het herzieningsproces moet gereed zijn voor definitieve besluitvorming tijdens de NAVO-Top te Washington in april 1999;

- de V3 worden betrokken bij de herziening, hoewel zij nog niet aan de besluitvorming zullen deelnemen;
- wanneer gewenst zal de NAVO de partners informeren over de herziening.

Allereerst is men binnen de NAVO begonnen met een inventariserende fase. Hierbij heeft men, gebaseerd op het huidige SC en de gewijzigde veiligheidssituatie, bezien welke aspecten voor herziening in aanmerking komen. In deze fase heeft Nederland een zogenaamd *non-paper* opgesteld waarin de Nederlandse visie op de herziening van het SC is weergegeven. Op hoofdlijnen betreft dit, naast de bevestiging van het gestelde in de TOR, onder andere de volgende aspecten:

- actualisering als gevolg van de ontwikkelingen in Midden- en Oost-Europa en in andere internationale organisaties, de onderhandelingen op het gebied van de herziening van het CFE-verdrag[38], de toenemende instabiliteit en het toenemende gevaar van proliferatie van massavernietigingswapens;
- de bestaande kerntaak met betrekking tot het handhaven van de strategische balans kan worden vervangen door een tekst waarin de nieuwe missies van de NAVO beter tot hun recht komen en tevens moeten de consequenties hiervan worden opgenomen in de richtlijnen voor defensieplanning;
- de ervaringen in Bosnië-Herzegowina moeten worden meegenomen.

Op grond van de bevindingen in de inventariserende fase is men overgegaan tot een brainstormfase. Hierin heeft een vrije discussie tussen de lidstaten binnen de NAVO plaatsgevonden over alle aspecten die mogelijk voor herziening in aanmerking komen. Op deze wijze zijn de standpunten van de verschillende landen afgetast en is een basis verkregen voor het opstellen van een eerste concepttekst (*draft*) voor het nieuwe SC. Deze eerste concepttekst is in september 1998 opgesteld door de *Internationale Staf* (IS) van de NAVO. Hiermee is de 'drafting' fase begonnen. Aan de hand van dit eerste concept zijn door de lidstaten commentaren en tekstvoorstellen ingediend ter wijziging en zijn deze suggesties besproken.

Huidige stand van zaken

Men bevindt zich in de drafting fase. De discussie binnen de NAVO is nog in volle gang. Het is dan ook niet te voorspellen wat de uitkomst zal zijn van de voorbereidende werkzaamheden en van de besluiten tijdens de NAVO-Top in april 1999 in Washington. In de discussie richt Nederland zich vooral op twee belangrijke aandachtspunten, die reeds in het Nederlandse non-paper zijn aangedragen, maar die naar onze mening nog niet afdoende zijn opgenomen in de voorliggende concepttekst.

38 Het *Conventional Forces Europe* (CFE) verdrag handelt over de beheersing van conventionele wapens in Europa. Het verdrag wordt thans herzien.

Het eerste punt betreft de fundamentele veiligheidstaken van de NAVO. In het huidige SC is in artikel 21 opgenomen dat 'Ter verwezenlijking van zijn essentiële doel vervult het Bondgenootschap de volgende fundamentele veiligheidstaken:

1 Te voorzien in één van de onmisbare fundamenten voor een stabiele veiligheidsomgeving in Europa (...)
2 Zoals neergelegd in artikel-4 van het Noord-Atlantische Verdrag, te dienen als een transatlantisch forum voor Bondgenootschappelijk overleg over iedere kwestie die de vitale belangen van de Bondgenoten raakt (...)
3 Te zorgen voor afschrikking van, en verdediging tegen iedere dreiging met agressie jegens het grondgebied van willekeurig welke NAVO-staat.
4 Het instandhouden van het strategisch evenwicht in Europa'.

De laatste taak was gebaseerd op de bipolaire situatie (NAVO versus Warschaupact) in Europa en kan als achterhaald worden beschouwd en kan dus vervallen. In plaats daarvan ziet Nederland een nieuwe vierde kerntaak komen, die recht doet aan het huidige en toekomstige belang van de nieuwe missies van de NAVO en die ook een weerspiegeling in de kerntaken geeft van wat in de alledaagse realiteit door de NAVO wordt uitgevoerd. Kortom, een duidelijke referentie naar de niet-artikel-5 taken.

Het tweede punt betreft het verkrijgen van een beter inzicht door de NAVO in de kenmerken van de strijdkrachten en de voorwaarden waaronder deze strijdkrachten beschikbaar zijn voor NAVO-operaties. De huidige *force categories*[39] (*reaction forces, main defence forces, augmentation forces*) zijn met name gebaseerd op artikel-5 optreden van de NAVO. Zij geven te weinig indicaties over de gereedheid en beschikbaarheid voor andere operaties binnen het gehele geweldsspectrum. Als voorbeeld kan de situatie in Bosnië-Herzegowina dienen, waar eenheden uit verschillende *force categories* naast elkaar opereren in een niet-artikel-5 operatie.

Van Nederlandse zijde wordt ernaar gestreefd een beter inzicht te krijgen in niet alleen de kwantitatieve, maar ook de kwalitatieve kenmerken van eenheden. Met dit kwalitatieve deel wordt onder meer gedoeld op aspecten die door de Britse minister van Defensie George Robertson onlangs zijn aangeduid als de vijf '*ibilities*', te weten: *deployability, sustainability, flexibility, survivability and mobility.*

Van Nederlandse zijde wordt er niet alleen naar gestreefd om dit op de juiste wijze verwoord te krijgen in het nieuwe SC, maar wordt er tevens op aangedrongen om dit op te nemen in het NAVO-defensieplanningsproces, waarbij

39 Onder *Force Categories* wordt verstaan: de indeling van NAVO-strijdkrachten op basis van gereedheid (zie MC317).

met name moet worden bezien of het mogelijk is het deel uit te laten maken van de systematiek van de *Defence Planning Questionaire* (DPQ).[40]

Zoals eerder gesteld, is het in dit stadium van de onderhandelingen nog niet te overzien hoe het uiteindelijke resultaat, een vernieuwd SC, eruit zal zien. Het is echter overduidelijk dat het nieuwe SC een betere reflectie zal zijn van de gewijzigde veiligheidssituatie en van een vernieuwd Atlantisch Bondgenootschap.

Aanpassingen

Uit dit artikel moge duidelijk zijn dat er vele veranderingen binnen de NAVO plaatsvinden. Het Bondgenootschap, net als vele krijgsmachten die eraan bijdragen, past zich nadrukkelijk aan de gewijzigde veiligheidssituatie aan, met als doel relevant te blijven voor de toekomst.

40 De *Defence Planning Questionaire* (DPQ) is een jaarlijks terugkerend document waarin de NAVO aan de lidstaten informatie vraagt omtrent de nationale defensieplannen en de implementatie van de door de NAVO opgelegde planningsrichtlijnen.

NATO Common Funded Resources

*D.M. van der Zwan - luitenant-kolonel van de Koninklijke Luchtmacht**

NATO funds are devoted essentially to those expenditures which reflect the interest of all member countries.[1]

INLEIDING

De NAVO is een intergouvernementele organisatie waaraan de lidstaten middelen en eenheden toewijzen om het dagelijks functioneren mogelijk te maken. Het merendeel dat aan NAVO is toegewezen blijft – op enkele uitzonderingen na – onder nationale verantwoordelijkheid totdat deze noodzakelijk worden geacht voor de uitvoering van specifieke taken. Om de gemeenschappelijke besluitvorming te realiseren, leveren de lidstaten een bijdrage in de vorm van diplomatieke en militaire presentie in de verschillende NAVO-hoofdkwartieren, agentschappen en militaire commandostructuren.

Om de kosten voor deze bijdragen te kunnen opbrengen en evenredig te verdelen, is in het verleden een structuur voor gemeenschappelijke financiering ontwikkeld. Op enkele uitzonderingen na, waaronder het *NATO Airborne Early Warning and Control System* (AWACS), geldt deze vorm van financiering overigens niet voor de aanschaf van militaire middelen als schepen, tanks, vliegtuigen of andere wapensystemen.

Om de strijdkrachten effectief te trainen en tot efficiënte operaties in staat te stellen, zijn ook installaties van allerlei aard nodig.[2] Binnen de NAVO is het mogelijk om bepaalde infrastructurele voorzieningen gemeenschappelijk te financieren. Dit kan aan de hand van overeengekomen procedures en begrenzingen, waarbij men gebruik maakt van bepaalde formules voor de lastenverdeling. Vroeger kwamen de middelen hiervoor uit het zogenaamde NAVO Infrastructuur Fonds, op basis van de jaarlijks goed te keuren *slices*.

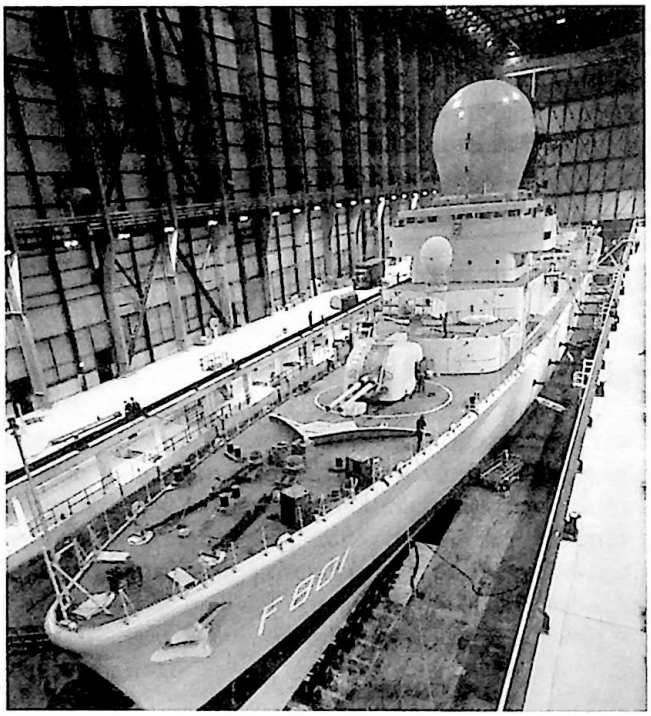
Ook Nederland heeft veelvuldig gebruik gemaakt van de gemeenschappelijk gefinancierde NAVO-infrastructuur, waarbij valt te denken aan militaire hoofdkwartieren, haveninstallaties, luchtmachtbases, raketinstallaties, oliepijpleidingen en opslagplaatsen.

---

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

1 *The NATO Handbook*, 50th Anniversary Edition, Office of Information and Press, 1998.

2 *The NATO Handbook*, Office of Information and Press, 1998.



Afb. 1 Dok 6 te Den Helder, gedeeltelijk gemeenschappelijk gefinancierd (Foto: Mindef/DV)

Het infrastructuurproces werd in 1993 herzien, wat leidde tot het NAVO Veiligheids Investerings Programma (NVIP). Er volgde een introductie van nieuwe organisatiestructuren, managementprocessen, regelgeving en begrippen die richtinggevend werden voor de besluitvorming op het gebied van NATO *Common Funded Resources.* Onder deze noemer kunnen drie categorieën worden aangeduid: investeringen, exploitatie en personeel.

In dit artikel worden de verschillende aspecten van NATO Common Funded Resources nader beschreven. Hiertoe zal achtereenvolgens worden ingegaan op NAVO's 'resource' planning, de verschillende NAVO-budgetten en het *Capability Package* proces. Het personele aspect wordt in dit artikel niet verder aan de orde gesteld.

PLANNING

Het NATO resource planning-proces is één van de zuilen van het NAVO Defensie Planningsproces.[3] Op basis van de *Ministerial Guidance*[4] worden specifieke

3 Zie MS 168 (1999) (4) 222-228.
4 Dit document beschrijft in algemene zin de planningsdoelen van het Bondgenootschap voor een periode van zes jaar. Het geeft de politieke, economische, technologische en militaire factoren weer die invloed kunnen hebben op de NAVO-strategie.

richtlijnen opgesteld die uiteindelijk resulteren in de *Bi-Major NATO Commanders* (BI-MNC's) *Guidance for Defence Planning*. Vervolgens worden deze richtlijnen voor de resource planning door de NAVO Militaire Autoriteiten (NMA's[5]) vertaald in zogenaamde *Management Plans*. In die plannen wordt uitgegaan van *Integrated Resource Management* (IRM[6]) waardoor de 'resources' in relatie worden gebracht met de geïdentificeerde *mission area*.

Zoals eerder aangegeven, is het begrip 'resources' in de NAVO veelomvattend en betreft het zowel financiën, investeringen als personeel. Het doel van het managementplan is nu om een vertaalslag te maken van de *missions* zoals geïdentificeerd door de BI-MNC's, naar de noodzakelijke resources, en vervolgens aan te geven welke tekortkomingen er op het laatstgenoemde gebied zijn en dan aan te geven hoe deze tekortkomingen kunnen worden opgelost.

De specifieke behoeften om de tekortkomingen te verhelpen worden aangegeven in zogenaamde *Capability Packages* (CP's). In CP's worden zowel nationale als gemeenschappelijk te financieren aanvullingen opgenomen in de vorm van benodigde infrastructuur, waaronder ook de noodzakelijke Communicatie & Informatie Systemen (CIS). Tevens worden daarbij de exploitatiekosten en personele consequenties aangegeven. Het CP-proces wordt later in dit artikel uitgebreid toegelicht. De exploitatiekosten voor de gemeenschappelijk te financieren infrastructuur worden opgenomen in het Militaire Budget, waarvoor tevens een meerjarenplanning wordt uitgewerkt in het *Medium Term Financial Plan* (MTFP) dat door het *Militaire Budget Comité* (MBC) wordt opgesteld. Personele ontwikkelingen worden opgenomen in het *NATO Annual Manpower Plan*, hetgeen een verantwoordelijkheid is van het *NATO Defence Manpower Committee* (NDMC).

Eenduidig systeem

Het voornaamste doel van IRM is het bewerkstelligen van een eenduidig planningsysteem waardoor de gegevens van elk van de drie resources in relatie kunnen worden gebracht, zodat de landen uiteindelijk helder zicht krijgen op de relatie tussen de resources en de NAVO-missies. Daarnaast dienen de militaire autoriteiten de toepassing van de resources te kunnen beoordelen in relatie tot de gestelde missie en, indien noodzakelijk, bij te stellen.

IRM is van essentieel belang maar van een vastomlijnd managementsysteem kan nog geen sprake zijn. Immers, de bijdrage van bijvoorbeeld *manpower* is een verantwoordelijkheid van de individuele landen, waarbij slechts sprake is van een zeer gelimiteerde managementautoriteit van de NAVO-commandant.

---

5 *NATO Military Authorities* (NMA's) waaronder in dit specifieke kader worden verstaan: de *Supreme Allied Commander Europe* (Saceur), de *Supreme Allied Commander Atlantic* (Saclant) en de voorzitter van het Militair Comité (MC).

6 De definitie hiervan volgens SHAPE luidt als volgt: '*The correlation of mission requirements and common funded resource programmes in NMAS resource management*'.

Daarnaast zijn de financiële aangelegenheden ondergebracht in enerzijds het NVIP en anderzijds het Militaire Budget. Neemt men daarbij de noodzakelijke besluitvorming in de verschillende gerelateerde fora van de NAVO in ogenschouw, alsmede de afwijkende nationale belangen en standpunten in de verschillende programma's en fora, dan kan men concluderen dat de concretisering van IRM in de praktijk niet zo eenvoudig is.

In het NAVO-hoofdkwartier kent het management van de resources haar weerslag onder meer in het *Medium Term Resource Plan* (MTRP). Dit meerjarenplan op het gebied van NAVO-financiering voor de militaire structuur wordt opgesteld door de *Senior Resource Board* (SRB). Het MTRP legt het financiële en personele plafond vast voor een volgend jaar en geeft de planbedragen voor de vier jaren daarna. Het beschrijft de financiële ontwikkelingen in brede zin, en gaat vervolgens in op de geïdentificeerde behoeften aan financiële middelen en levert ten slotte een nadere analyse die moet aangeven of er voldoende financiële middelen beschikbaar zijn. Het plan is dan ook verweven met alle facetten van het NVIP, de militaire begroting en de personele behoeftestelling.

Met de toegepaste analyse wordt inzicht verschaft in de gemeenschappelijke financieringscomponent van de NAVO en ontstaat een mogelijk sturingsmiddel voor de besluitvorming over zaken met aanzienlijke financiële consequenties.

Kort samengevat, geeft het MTRP dus inzicht in de betaalbaarheid van activiteiten die door de lidstaten gemeenschappelijk worden gefinancierd en de knelpunten. Op hoofdlijnen dient het derhalve een mogelijkheid te bieden tot financieel management.

HET NVIP EN DE BUDGETTEN

De deelname aan het Bondgenootschap vergt van alle deelnemers een financiële bijdrage aan de verschillende programma's en budgetten. De budgettaire bijdragen aan de gemeenschappelijk gefinancierde programma's betreffen in hoofdzaak het NVIP, het Militaire Budget en het nog niet eerder genoemde Civiele Budget. De deelname aan die verschillende programma's in zowel het NVIP als het Militaire Budget verschilt per land, waardoor een grote variëteit bestaat in zowel de kostenverdeling (twaalf tot zestien landen en, na de toetreding van de nieuwe leden, negentien) als in de kostenverdeelsleutels (percentages per individueel land). Nationaal worden de aangelegenheden van NVIP en het Militaire Budget behartigd door het ministerie van Defensie, en die van het Civiele Budget door het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Het NVIP bekostigt de installaties en faciliteiten die door de MNC's noodzakelijk worden geacht voor de uitvoering van de taken. In concreto betreft het de in-

vesteringen die zijn gebaseerd op geaccordeerde CP's. Wel dient te worden opgemerkt dat er bij het NVIP sprake is van een virtueel budget: op basis van goedgekeurde NAVO-infrastructuurprojecten betalen de NAVO-landen aan elkaar contributie waarmee die projecten worden gefinancierd.

Van een NAVO-budget waaruit projecten worden betaald, is dus geen sprake. Daarnaast moet bij het NVIP een onderscheid worden gemaakt tussen het contributieplafond en het daadwerkelijke uitgavenniveau, dat zich de laatste jaren onder het contributieplafond bewoog. Het jaarlijkse gemiddelde plafond van het NVIP bedraagt momenteel 183 miljoen *NATO Accounting Units* (NAU), circa *f* 1,4 miljard. De Nederlandse bijdrage hieraan is gemiddeld vijf procent, circa *f* 65 miljoen. De ontvangsten die voortvloeien uit de internationale verplichtingen in verband met NAVO-infrastructuur zijn voor 1998 en verder geraamd op ongeveer *f* 31 miljoen[7], waarmee Nederland dus als 'netto contribuant' kan worden aangemerkt.

Het Militaire Budget

Het Militaire Budget dekt een breed scala van kosten, zoals de exploitatiekosten van de militaire hoofdkwartieren van de NAVO-commandostructuur en de hieraan gerelateerde kosten van burgerpersoneel en CIS-middelen, communicatiesystemen, de ondersteuning voor AWACS, NAVO-operaties en -oefeningen, voertuigen en uitgaven die op ad-hocbasis noodzakelijk zijn. Besluitvorming over het Militaire Budget vindt plaats in het MBC en voor wat betreft de algemene resource managementaangelegenheden in de SRB. Het jaarlijks plafond voor het Militaire Budget bedraagt gemiddeld 125 miljoen NAU, circa *f* 954 miljoen, waarvan de Nederlandse bijdrage is gesteld op gemiddeld 3,4 procent, circa *f* 33,4 miljoen. Het AWACS-plafond bedraagt voor de exploitatie van het programma circa 55 miljoen NAU, dat wil zeggen ongeveer *f* 420 miljoen, met een Nederlands aandeel hierin van 3,75 procent, nagenoeg *f* 15 miljoen. Daarnaast bestaat er ook nog een AWACS-investeringsbudget dat geen onderdeel uitmaakt van het Militaire Budget maar waarvan de kostenverdeling is geregeld per *Memorandum Of Understanding*.

Het Civiele Budget

Het Civiele Budget wordt beheerd door het *Civil Budget Committee* (CBC) en betreft de civiele kosten ter ondersteuning van het NAVO-hoofdkwartier te Brussel. Te denken valt hierbij aan de personeelskosten van de Internationale Staf (IS), uitvoering van goedgekeurde civiele programma's en activiteiten, vergaderingen, conferenties, beveiliging, et cetera. Het is het enige budget waaraan in totaliteit door alle leden, zestien en sinds kort negentien, wordt bijgedragen. Het Civiele Budget heeft een jaarlijks plafond van circa *f* 300 miljoen, waarvan de Nederlandse bijdrage ongeveer *f* 8,3 miljoen bedraagt.

7 Zie Rijksbegroting 1999 Defensie.

Kostenverdeelsleutel

Bij de toetreding van de drie nieuwe leden werd vanzelfsprekend ook een financiële bijdrage van deze landen verwacht. Na de nodige onderhandelingen werd overeenstemming bereikt over een gezamenlijk aandeel van de toetreders van ongeveer vier procent per jaar. Voor wat betreft het NVIP is deze bijdrage in beginsel gerelateerd aan die projecten waarin de nieuwe leden medezeggenschap hebben gehad of zullen krijgen. Omdat de betreffende plafondbedragen niet werden verhoogd, konden de kostenaandelen van de andere leden neerwaarts worden bijgesteld.

De IS stelde vervolgens een onderzoek in naar de bijdragen van alle deelnemende landen. Voor de beoordeling van de bijdrage van de NAVO-leden werd een vergelijking gemaakt op basis van koopkrachtpariteit van de betreffende landen. Het bleek dat de noordelijke landen relatief veel betalen en de zuidelijke landen relatief weinig. Vervolgens werd een drietal nieuwe verrekeningsmethoden ontwikkeld, waarvan de zogenaamde 'ongelijke verrekening' de voorkeur genoot bij de meeste landen. In deze verrekening hield men bij de aanpassing van de kostenverdeelsleutels rekening met het relatief hoge aandeel van een aantal landen in de verschillende budgetten. Bij sommige landen zou daardoor het kostenaandeel met meer dan vier procent afnemen, bij andere minder dan vier procent. Voor Nederland had de toepassing van de methodiek een gunstig effect doordat het bijdragepercentage voor zowel het NVIP als het Militair Budget enigszins werd verlaagd. De concrete besparingen kunnen echter pas in een later stadium worden geïdentificeerd en staan, zoals hiervoor beschreven, in relatie tot de daadwerkelijke uitgaven.

HET CAPABILITY PACKAGE-PROCES

In het verleden kwamen de fondsen voor de investeringen uit het NAVO Infrastructuur Fonds. Na een fundamentele herziening in 1993 is geleidelijk een nieuw proces geïntroduceerd voor de gemeenschappelijk gefinancierde infrastructuur. In de ontwikkelde methode is sprake van een *top down* benadering die zich richt op het verkrijgen van een specifieke militaire capaciteit en waarbij zo veel mogelijk gebruik wordt gemaakt van bestaande planningsystemen. Hieruit volgt een infrastructurele behoeftestelling, die wordt gesteld door MNC's aan de hand van de CP's, waarin de specifieke militaire capaciteit wordt beschreven alsmede de gerelateerde kosten voor investeringen, exploitatie en personeel. De CP geeft in feite aan welke investeringen in aanmerking zullen komen voor gemeenschappelijke financiering. Hierna wordt nader ingegaan op het CP-proces.

De internationale dimensie

In beginsel wordt de CP opgesteld door de MNC, de *Major Subordinate Commander* (MSC) of *Principal Subordinate Commander* (PSC)[8], in casu de verschil-

Afb. 2 De opslag van Amerikaans materieel geschiedt gedeeltelijk op kosten van de NAVO (Foto: Mindef/Hennie Keeris)

lende NAVO-hoofdkwartieren uit de commandostructuur. In een CP-document wordt een bepaalde taak voor een NAVO-commandant beschreven en de daaruit voortvloeiende behoeften. De operationele onderbouwing geschiedt in beginsel op basis van bestaande NAVO-plannen, bij voorkeur aan de hand van geaccordeerde *Contingency Plans* (COP's). Aan de hand van de taakbeschrijving en de militaire functies wordt vervolgens een behoefte aan logistieke benodigdheden, infrastructuur, financiële middelen en personeel geformuleerd.

Na een grondige analyse van de beschikbare middelen wordt vastgesteld of er sprake is van overtolligheid dan wel van tekortkomingen, die moeten worden hersteld door middel van projecten. Hiervoor geldt overigens dat de projecten die moeten leiden tot die benodigde infrastructuur een NAVO-, maar ook een nationale verantwoordelijkheid zouden kunnen zijn.

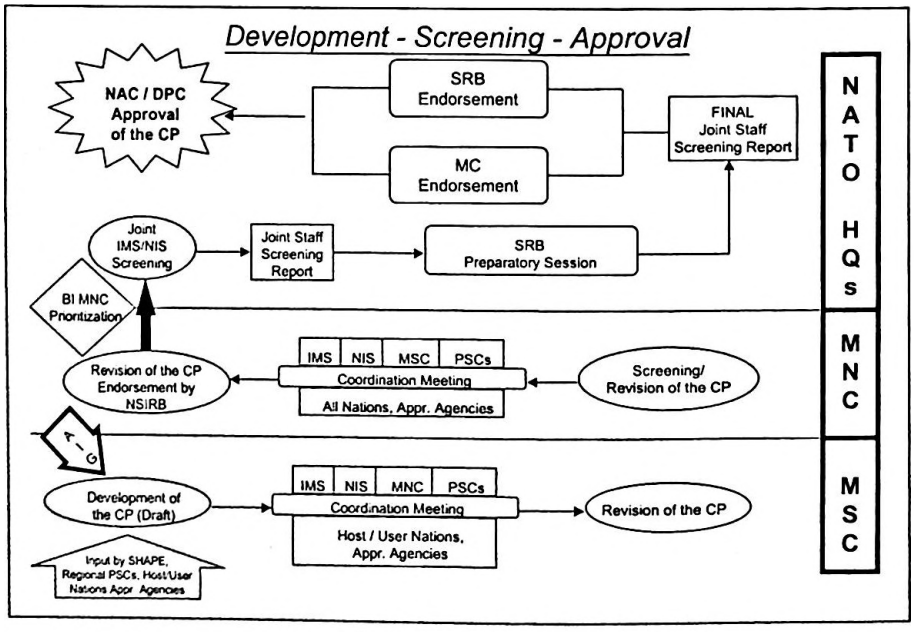
De regelgeving is van dien aard dat alleen die (delen van) projecten in aanmerking komen voor NAVO-vergoeding (*eligibility*) die duidelijk uitgaan boven de nationale verantwoordelijkheden. Dit wordt aangeduid als het *Over and*

8 Deze terminologie zal wijzigen met de nieuwe NAVO-commandostructuur. Zie voor een uitgebreide beschrijving van die structuur de *Militaire Spectator* van april 1999.

Above (O&A) principe. Alhoewel er algemeen geldende principes zijn, vind de besluitvorming ten aanzien van O&A plaats op basis van regelgeving die door de jaren heen is geëvolueerd, waarbij over de betekenis en interpretatie van O&A nog altijd in de SRB discussie gaande is. Uiteindelijk zal dit moeten resulteren in concrete regelgeving, die door alle landen wordt ondersteund en op basis waarvan het recht op NAVO-vergoeding eenduidig kan worden afgeleid. De belangen en tegenstellingen zijn echter dermate groot dat overeenstemming zeer moeilijk haalbaar is.

Nadat door een onderliggend hoofdkwartier een CP is opgesteld, zal *Supreme Headquarters Allied Powers Europe* (SHAPE), na interne toetsing, dit CP de landen in concept aanbieden en wordt de mogelijkheid geboden het document in een speciale landenbijeenkomst te becommentariëren. Al dan niet in aangepaste vorm, wordt de CP vervolgens aan het NAVO-hoofdkwartier te Brussel aangeboden, waarna het geheel wordt onderworpen aan een toetsing door de Internationale Staf en Internationale Militaire Staf (IS/IMS) vanuit een operationele, technische, personele, economische, financiële en politieke invalshoek.

De bevindingen worden weergegeven in een gemeenschappelijk IS/IMS rapport aan het Militair Comité (MC) en de SRB. Vervolgens vindt behandeling plaats binnen het MC, dat het geheel aan de operationele noodzaak dient te toetsen en de SRB, die de politieke, technische en financiële haalbaarheid analyseert.



Afb. 3 Het CP-proces

Na instemming van beide fora wordt de CP uiteindelijk aan de Noord-Atlantische Raad (NAR) of het *Defence Planning Committee* (DPC) ter goedkeuring aangeboden. Nadat alle partijen hun akkoord hebben uitgesproken, wordt door de IS een zogenaamd *Package Implementation Plan* (PIP) ontwikkeld, waarbij een screening en finale autorisatie van de afzonderlijke projecten zal plaatsvinden in het Infrastructuur Comité (IC). Het *Military Budget Committee* (MBC) beziet ten slotte inhoudelijk de exploitatiekosten die kunnen zijn verbonden aan de implementatie van de betreffende CP.

Indien de landen bezwaren hebben tegen een voorliggend CP kan de voortgang worden geblokkeerd in zowel het MC als de SRB, waardoor accordering en projectinitiatie vooralsnog achterwege blijft. Een schematische weergave van het proces is opgenomen in afbeelding 3.

De nationale dimensie

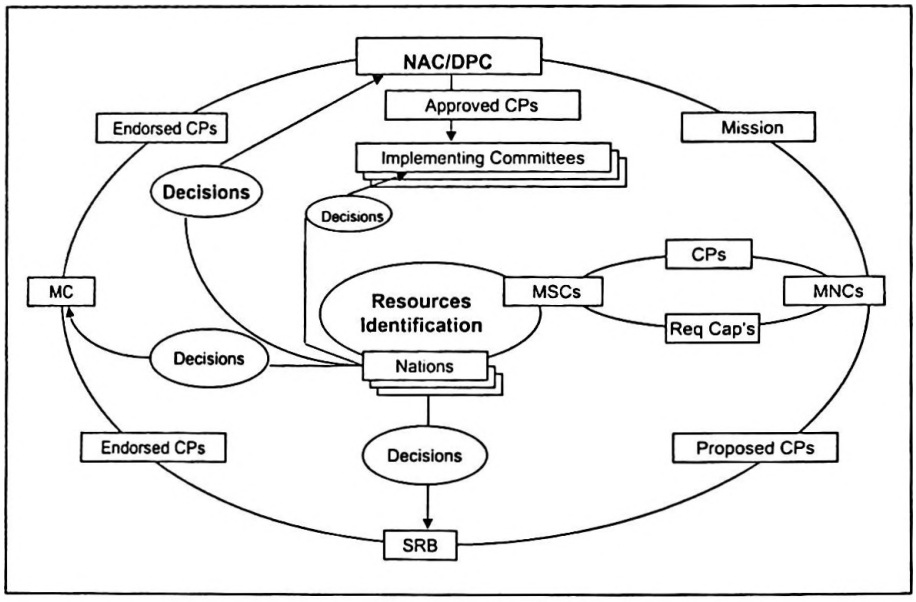
Nationaal worden de CP's getoetst door zowel de Defensiestaf (DS), het Directoraat-Generaal Economie en Financiën (DGEF) en de krijgsmachtdelen, voor zover de materie direct betrekking heeft op één of meerdere krijgsmachtdelen. De DS fungeert hierbij als centraal aanspreekpunt en is de instantie die de uiteindelijke afweging maakt van de operationele noodzaak van een CP. In dit kader vindt een vierhoeksoverleg plaats tussen de Permanente Vertegenwoordiging (PV) en de Permanente Militaire Vertegenwoordiging (PMV) bij de NAVO, beiden te Brussel, DGEF en DS. De reden hiervoor is dat op het betreffende gebied DGEF verantwoordelijk is voor de aansturing van de Nederlandse SRB-vertegenwoordiger die door de PV wordt geleverd, terwijl de aansturing van de Nederlandse vertegenwoordiger in het MC is toebedeeld aan de DS. Door vroegtijdig overleg en afstemming met alle partijen wordt gegarandeerd dat een eenduidig Nederlands standpunt ten aanzien van CP's wordt ingenomen.

Naast de nationale beschouwing van de ontwikkelde CP's is het tevens van belang om ook Nederlandse projecten naar voren te brengen. Een stimulerende en informerende rol van alle betrokkenen om uiteindelijk medefinanciering van nationale infrastructuurprojecten mogelijk te maken, is daarvoor wel noodzakelijk. Daarnaast dient het Nederlandse bedrijfsleven goed op de hoogte te worden gehouden over de goedgekeurde CP's opdat zij kunnen inspelen op interessante projecten die hieruit kunnen voortvloeien. Bij de PV bestaat hiertoe het voornemen om een periodiek overzicht te plaatsen in het maandblad van het Nederlands Instituut voor Industrie en Defensie (NIID).[9]

AANDACHTSPUNTEN OP CP-GEBIED

Op basis van de ervaring met het CP-proces zijn in de loop der tijd de nodige wijzigingen in dit proces aangebracht. Een voorbeeld hiervan is de introductie

9 Jaarverslag 1997, Afdeling Defensie Ondersteuning, PV NAVO / WEU.



Afb. 4 CP *'Flow Chart'*

van de ad-hoclandenbijeenkomst waarin vroegtijdig mogelijke probleemgebieden kunnen worden besproken, alvorens een CP aan het NAVO-hoofdkwartier wordt aangeboden. Desalniettemin kan worden gesteld dat de CP-procesgang nog genoeg ruimte biedt voor verbetering. Hierna wordt nader ingegaan op een aantal aspecten daarvan.

Operationele onderbouwing

De noodzakelijke onderbouwing van de operationele behoefte in CP's is niet in alle gevallen gerelateerd aan bestaande operationele plannen. De reden hiervoor is het beperkte aantal uitgewerkte en goedgekeurde COP's binnen de NAVO. Daar waar geen operationeel plan voorhanden is, wordt gebruik gemaakt van de inschatting van de verantwoordelijke NAVO-commandant die de behoefte stelt. In dat geval kan het voorkomen dat de onderbouwing van de operationele behoeftestelling niet het gewenste draagvlak krijgt en door de niet direct betrokken landen ter discussie wordt gesteld.

Soms worden ook vraagtekens gesteld bij de operationele noodzaak van de gestelde behoeften of bij de aangedragen oplossingen. Omdat het voor elk individueel land ondoenlijk is alle projecten van een willekeurige CP te toetsen op de operationele noodzaak, is men in sterke mate afhankelijk van de expertise en integriteit van de NAVO-stafofficieren die de CP's opstellen. Bij enkele CP's is verder gebleken dat de toetsing op de absolute minimale NAVO-eisen per hoofdkwartier kan verschillen. Mogelijk liggen hieraan politieke redenen en nationale belangen ten grondslag. Behalve een meer kritische houding van de betrokken NAVO-hoofdkwartieren waar de CP's worden opgesteld, is ook een

stringente evaluatie van de militaire operationele behoefte op hoog niveau binnen de commandostructuur noodzakelijk.

Van verschillende CP's uit de zuidelijke regio die werden ontwikkeld ten behoeve van de ontvangst van *reaction and augmentation forces* leidde de operationele onderbouwing in relatie tot een niet geaccordeerd COP en de ruimhartige 'toetsing' door de verantwoordelijke instantie, tot grote weerstand bij enkele landen uit de andere regio's. Deze situatie resulteerde uiteindelijk in een blokkade van de betreffende CP's in de SRB en het MC. Een reactie van de getroffen landen volgde dan ook spoedig, in de vorm van blokkades op andere CP's en projecten die in verband konden worden gebracht met het ontbreken van een goedgekeurd COP. Er dreigde tevens een situatie te ontstaan waarin willekeurige maar hoog op de agenda staande CP's in 'gijzeling' zouden worden genomen om zodoende alsnog de opgeworpen blokkades op te heffen. Dit aspect speelde een belangrijke rol tijdens de besluitvorming over de CP's ten behoeve van de hoofdkwartieren in de nieuwe NAVO-commandostructuur: een blokkade daarvan zou zeer negatieve gevolgen kunnen hebben voor de implementatie van de nieuwe structuur. Na intensief overleg tussen vooral de voorzitter van het MC met alle betrokken partijen werd uiteindelijk een acceptabele oplossing gevonden.

Ten slotte dient er onderzoek plaats te vinden naar de verhouding tussen de militaire behoeftestelling en de hieraan gerelateerde kosten, waarbij vooral moet worden bezien op welke wijze de beste technische oplossing kan worden geboden op de meest economische manier. In het verlengde daarvan is een integrale benadering van CP's op MNC-niveau, waarbij de operationele behoeften worden getoetst en de technische en financiële consequenties dienen te worden overwogen, zeer gewenst.

Eligibility

Als gevolg van de fundamentele herziening van het infrastructuurproces werden de eligibility criteria geherdefinieerd in de context van CP's en het O&A principe. In een CP wordt vermeld welke projecten voor vergoeding in aanmerking komen, waarbij door middel van een *cost share* indicatie procentueel wordt aangegeven welk deel nationaal, als gevolg van eigen gebruik, en welk deel door de NAVO zal worden bekostigd.

In feite is dit een globale inschatting, maar de toepassing ervan varieert per regio. Gestreefd moet worden naar een eenduidige methode voor het aangeven van cost shares, waarmee tevens de bereidheid wordt aangeduid om nationale elementen voor NAVO-doeleinden beschikbaar te stellen. Hierbij valt te denken aan een eenduidige regelgeving op basis van richtlijnen van het verantwoordelijke orgaan, de SRB, die kan worden toegepast op alle CP's.

Afb. 5 Ook dit Sheltervliegtuig is gemeenschappelijk gefinancierd
(Foto: AVD/KM)

Affordability
Het jaarlijkse gemiddeld plafond van het NVIP is circa *f* 1,4 miljard en geeft vooralsnog voldoende ruimte om de huidige en nog te ontwikkelen CP's te accommoderen. Naar verwachting zal echter in het jaar 2002, bij daadwerkelijke implementatie van de dan ontwikkelde en goedgekeurde CP's, een financieel knelpunt kunnen ontstaan. Binnen het NAVO-hoofdkwartier zijn nu echter nog kritische geluiden te horen over de lage realisatiegraad van CP-projecten in relatie tot het financiële plafond. Deze vorm van onderbesteding gecombineerd met de trend van dalende defensiebudgetten zou zelfs kunnen leiden tot een discussie over een mogelijke verlaging van het jaarlijkse plafondbedrag en derhalve verlaging in de bijdragen van de landen.

Om op kortere termijn de beschikbare financiële ruimte toch optimaal te benutten, zou het gevaar kunnen ontstaan om wat ruimhartiger om te gaan met het O&A principe, en projecten in te brengen die niet geheel passen binnen de gestelde criteria. Hoewel het gevaar van een vermindering van het plafondbedrag tot de mogelijkheden behoort, zou onderzocht kunnen worden of, en zo ja hoe, onderbesteding kan worden aangewend voor noodgevallen, potentiële dreigende kostenoverschrijdingen van grote projecten en grootschalige toekomstprojecten. Vanuit deze optiek dient de affordability van projecten nauwlettend in het oog te worden gehouden, waarbij een nauwkeurige screening van CP-projecten een absolute voorwaarde is.

Minimum Military Requirements (MMR's)

Er is slechts voor een beperkt aantal infrastructurele categorieën criteria opgesteld waarmee de MMR's kunnen worden aangegeven en op basis waarvan kan worden vastgesteld of de gewenste middelen in aanmerking kunnen komen voor gemeenschappelijke financiering. Het merendeel van deze richtlijnen kent overigens een voorlopig karakter en is nog onderhevig aan definitieve besluitvorming.

Wanneer er voor de noodzakelijk geachte faciliteiten geen criteria beschikbaar zijn, wordt de MMR per geval afzonderlijk vastgesteld. In een dergelijk geval verlangt het bepalen van de minimale eisen een eigen interpretatie en deze zal dan ook per instantie die een CP opstelt variëren, waarmee in feite geen sprake meer kan zijn van een objectieve screening. Het is dan ook van belang dat in de toekomst voor alle infrastructurele categorieën criteria worden ontwikkeld die een eenduidige interpretatie van vereiste middelen mogelijk maken.

Defence Capabilities Initiative (DCI)

Binnen de NAVO wordt het Defence Capabilities Initiative uitgewerkt. Het initiatief richt zich behalve op het verbeteren van de interoperabiliteit tussen de geallieerde strijdkrachten ook op het identificeren van verbeteringen voor de (toekomstige) defensiebehoeften van de Alliantie. In dit kader valt ook te denken aan de verwerving van collectieve capaciteiten door de Europese NAVO-partners die tevens in WEU-verband kunnen worden ingezet. Vanuit Nederland wordt in dit verband ook de aandacht gevraagd voor een herbezinning van de wijze waarop de gemeenschappelijke gelden moeten worden besteed. De voorkeur gaat daarbij uit naar grensoverschrijdende strategische en mobiele systemen.

Ten aanzien van het NSIP kan dit betekenen dat er een accentverschuiving zou kunnen plaatsvinden van investeringen die zijn gericht op infrastructuur naar investeringen voor militaire capaciteiten. Hiermee kan ook het draagvlak voor de politieke geloofwaardigheid ten aanzien van gemeenschappelijke investeringsprogramma's worden behouden.

In een dergelijke benadering dient men wel rekening te houden met hogere collectieve lasten, hetgeen zou kunnen leiden tot verhoging van het niveau van gemeenschappelijke middelen in met name het NVIP en het Militair Budget. De noodzakelijke bijdrage vanuit de nationale budgetten wordt hierdoor echter relatief minder, omdat een benodigde capaciteit nu niet door elke individuele lidstaat hoeft te worden aangeschaft. Een andere positieve invalshoek is wellicht dat de toename van collectieve capaciteiten een versterkende factor zal hebben op de cohesie binnen de Alliantie. De modaliteiten van het DCI zijn nog onderwerp van nader onderzoek, maar de uitkomsten ervan zullen ongetwijfeld van invloed zijn op de NAVO-budgetten in het algemeen en de uitvoering van het CP-proces in het bijzonder.

THE WAY AHEAD

Het aantal CP's en de diversiteit ervan zal in de toekomst stellig toenemen. Op nationaal niveau zal daarom het belang van coördinatie tussen de eerder genoemde instanties toenemen teneinde een gedegen afstemming en standpuntbepaling te garanderen. Vanuit internationale optiek blijft het van belang om de genoemde aandachtspunten binnen de NAVO te bespreken met als oogmerk het CP-proces te optimaliseren. Gelet op de financiële toekomstverwachting binnen het NVIP zal er naar verwachting een situatie ontstaan waarbij een afweging van keuzes maar vooral een prioriteitenstelling ten aanzien van CP's onvermijdelijk is. Om een integrale benadering van CP's te realiseren, waarbij de operationele behoeften worden getoetst en de technische en financiële consequenties worden overwogen, zullen de SRB en het MC een sleutelrol moeten vervullen.

TOT SLOT

De implementatie van zeer hoog op de prioriteitenlijst staande projecten, zoals die van het *Air Command and Control System* (ACCS) en de faciliteiten voor de hoofdkwartieren in de nieuwe NAVO-commandostructuur, alsmede die voor satellietcommunicatie, zal een enorme druk leggen op de beperkte financiële mogelijkheden binnen het NVIP en het Militaire Budget. Neemt men daarbij de uitbreiding van NAVO-taken en het DCI in ogenschouw, dat ongetwijfeld zal uitmonden in additionele dan wel versnelde behoefstellingen, dan ligt het zeer voor de hand dat de huidige vastgestelde plafondbedragen voor de budgetten niet toereikend zullen zijn om het totaal aan noodzakelijk geachte uitgaven te accommoderen.

Een discussie over de verhoging van NAVO-bijdragen wordt dan haast onvermijdelijk. De vraag is of landen daartoe bereid zullen zijn, gezien de trend van alsmaar dalende nationale defensiebudgetten. Een nieuwe uitdaging voor NAVO-resource planning ligt dan ook stellig in het verschiet.

Lijst van afkortingen

ACCS	Air Command and Control System
AWACS	Airborne Early Warning and Control System
Bi-MNC's	Bi-Major NATO Commanders
CBC	Civil Budget Committee
CIS	Communicatie & Informatie Systemen
COP	Contingency Plannen
CP's	Capability Packages
DCI	Defence Capabilities Initiative
DGEF	Directoraat-Generaal Economie en Financiën
DPC	Defence Planning Committee
DS	Defensiestaf
IC	Infrastructuur Comité
IMS	Internationale Militaire Staf
IRM	Integrated Resource Management
IS	Internationale Staf
MBC	Militaire Budget Comité
MC	Militair Comité
MMR's	Minimum Military Requirements
MSC	Major Subordinate Commander
MTFP	Medium Term Financial Plan
MTRP	Medium Term Resource Plan
NAR	Noord Atlantische Raad
NAU	NATO Accounting Unit
NDMC	NATO Defence Manpower Committee
NIID	Nederlands Instituut voor Industrie en Defensie
NIS	NATO International Staff
NMA's	NAVO Militaire Autoriteiten
NSIRN	NATO Security Investment Review Board
NVIP	NAVO Veiligheids Investerings Programma
O&A	Over and Above
PIP	Package Implementation Plan
PMV	Permanente Militaire Vertegenwoordiging
PSC	Principal Subordinate Commander
PV	Permanente Vertegenwoordiging
Req Cap	Required Capabilities
SACEUR	Supreme Allied Commander Europe
SACLANT	Supreme Allied Commander Atlantic
SRB	Senior Resource Board

Internationale hulp bij natuurrampen

De 'Rampenbrigade'

J.G.M. Hoppenreijs – majoor der artillerie

Tijdens een studiejaar aan het Koninklijk Hoger Instituut voor Defensie in Brussel worden vele internationale organisaties aan een analyse onderworpen. In nauwe samenwerking met de Nederlandse LSO bij het OCHA, luitenant-kolonel Heshesius, is het OCHA bestudeerd door de auteur tezamen met zijn Belgische collega's: de majoors Olligschlaeger, Ottevaere, Robrechts en Van Reybroek. Dit artikel is een uitbreiding van die studie, waaronder de betrokkenheid van Nederlandse strijdkrachten bij orkaan Mitch.

INLEIDING

Eind oktober werd Centraal-Amerika getroffen door de grootste natuurramp van deze eeuw. Orkaan *Mitch* liet een verwoest Nicaragua, Honduras en Guatemala achter zich. Het menselijk leed en de materiële schade zijn nauwelijks te schatten. De hulpverlening kwam slechts langzaam op gang. Tijdens een Nova-uitzending op 8 november zei de voormalig ambassadeur van Centraal-Amerika, J.W. Bertens, hierover het volgende:

> *Het wordt tijd dat er een rampenbrigade wordt opgericht. Wat ik zie, is dat er nu veel commotie en emotie is over de situatie aldaar, maar wat als we twee maanden verder zijn? Hoe moeten die landen verder? Er moet een internationale Task Force opgericht worden die, namens de wereldgemeenschap, de rampencoördinatie in de regio overneemt van de nationale regeringen. Die zijn daartoe op dat moment niet meer in staat.*

De wereldgemeenschap – lees de VN – heeft een dergelijke organisatie opgericht in 1991 en coördineert sindsdien de internationale hulp bij natuurrampen wanneer een regering hierom vraagt. Immers, de regering van een

getroffen land is en blijft de enige eindverantwoordelijke voor de hulpverlening bij een ramp. In dit artikel wordt uiteengezet hoe de *Organisation* for the *Coordination* of *Humanitarian Affairs* (OCHA) namens de wereldgemeenschap de helpende hand biedt bij rampen en noodsituaties.

HET OCHA

Het *mission statement* van het OCHA luidt als volgt:

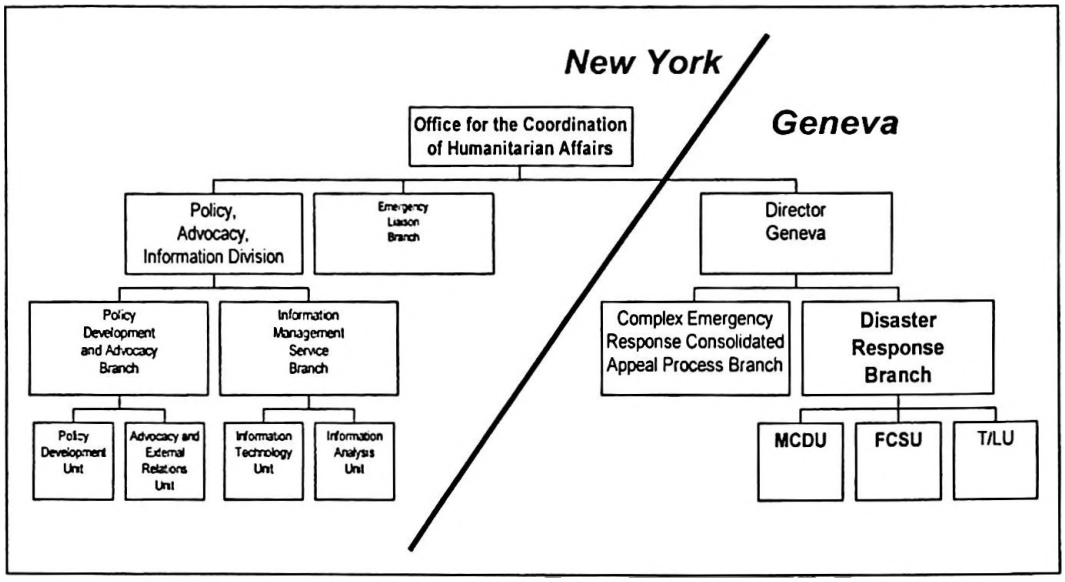
> *Mobilize and coordinate the collective efforts of the international community, in particular those of the UN-system, to meet in a coherent and timely manner the needs of those exposed to human suffering and material destruction in disasters and emergencies. This involves reducing vulnerability, promoting solutions to root causes and facilitating the smooth transition from relief to rehabilitation and development.*

Kortom: het OCHA regelt de coördinatie en uitvoering van humanitaire noodhulp en werkt daarvoor samen met een scala aan andere VN-organisaties en niet-gouvernementele organisaties (NGO's).

BELEID EN UITVOERING

Een enkele organisatieschets is noodzakelijk om de werkwijze van het OCHA te kunnen verduidelijken. De *Policy, Advocacy and Information Division* bevindt zich in New York. Deze divisie houdt zich hoofdzakelijk bezig met het algemeen beleid inzake wereldwijde noodhulp. In Genève bevindt zich het operationele gedeelte van de organisatie. Dit bestaat uit een *Complex Emergency Response/Consolidated Appeal Process Branch* en een *Disaster Response*

Afb. 1 Tegucigalpa, hoofdstad van Honduras



Afb. 2 Het OCHA*: het linkerdeel bevindt zich in New York, het rechter in Genève*

Branch. Hier houdt men zich bezig met de praktische coördinatie van noodhulp: het veldwerk.

De schatting en de verwerving van de nodige financiële middelen behoren eveneens tot de verantwoordelijkheden van deze Branch. Er zijn in deze eenheid verschillende bureaus die elk verantwoordelijk zijn voor hulp in een bepaald werelddeel: Africa, America & Caribbean, Europe en Asia & Pacific. Verder zijn er in de Disaster Response Branch drie belangrijke afdelingen te onderscheiden, die later nog ter sprake komen.

(1) de *Field Coordination Support Unit* (FCSU);
(2) de *Military and Civil Defense Unit* (MCDU) en
(3) de *Transport/Logistic Unit* (T/LU).

RAMPENBESTRIJDINGSTEAMS

In gebieden die zijn getroffen door rampen is een snelle coördinatie van groot belang. Een noodhulpcoördinator van het OCHA zal zich zo spoedig mogelijk wenden tot de coördinator ter plaatse. Deze laatste werkt nauw samen met de plaatselijke overheden, NGO's en andere humanitaire organisaties en brengt rechtstreeks verslag uit aan de bovengenoemde noodhulpcoördinator van het OCHA.

Om snel te kunnen reageren, heeft het OCHA het VN-team voor rampentaxatie en -coördinatie opgericht. Dit team is onmiddellijk inzetbaar in de getroffen landen en helpt plaatselijke en nationale autoriteiten bij het vaststellen van de hulpbehoefte. Tevens neemt het OCHA de coördinatie van de hulp op zich.

FONDSENWERVING

Het is duidelijk dat noodhulp handenvol geld kost. Dit geld moet snel beschikbaar komen, voor voedsel, medische hulp en transport van zwaar materieel. Het tijdig en efficiënt verkrijgen en aanwenden van financiële hulp is één van de belangrijke taken van het OCHA.

De financiering van de rampenhulp is gebaseerd op vrijwillige schenkingen van donorlanden, waaronder het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten, Canada, Zweden, Zuid-Afrika, Zwitserland, Nederland, Noorwegen, Griekenland, Cyprus, Italië, Australië, Japan, Oostenrijk en de OPEC. Met deze financiële ondersteuning heeft het OCHA sinds 1992 hulp kunnen verlenen bij ongeveer vierhonderd rampen. Hiermee was een bedrag gemoeid van 941 miljoen Amerikaanse dollar.

Zowel bij complexe noodhulp als natuur- en milieurampen moet men kunnen beschikken over een startkapitaal. Hiervoor beschikt de organisatie over een centraal en permanent noodfonds, het *Central Emergency Revolving Fund* (CERF). Uit dit fonds kunnen onmiddellijk voorschotten worden vrijgemaakt, in afwachting van de gelden die later op vrijwillige basis ter beschikking worden gesteld door de donorlanden. Sinds 1992 werden 51 voorschotten uitgekeerd voor een totaal van 128 miljoen Amerikaanse dollar.

ALARMERING EN COÖRDINATIE

De *Disaster Response Branch* (DRB) beschikt over een 24-uurs alarmsysteem. Dit systeem levert *on short notice* alle benodigde informatie over een ramp in een bepaald gebied. Deze informatie kan afkomstig zijn van seismologische centra, meteorologische diensten, *UN Residents Coordinators*, nationale hulpdiensten, maar ook van de media.

In noodsituaties wordt in Genève een operatiecentrum geactiveerd door OCHA-medewerkers. De exacte grootte en samenstelling van zo'n centrum is niet bepaald, maar men kan rekenen op minimaal vijftien personen die op permanente basis aanwezig zijn. Dit centrum alarmeert en mobiliseert de gespecialiseerde hulpdiensten van de donorlanden, van de organisaties van de VN, van gouvernementele en van niet-gouvernementele organisaties. De DRB stuurt informatie- en situatieverslagen naar zo'n driehonderd adressen en beschikt eveneens over een website, waarop de stand van zaken continu wordt gerapporteerd.

Na de initiële mobilisatiefase wordt de coördinatie en het beheer van de internationale humanitaire hulp overgenomen door één van de vier regionale kantoren: Afrika, Amerika, Europa of Azië – afhankelijk van de locatie van de ramp.

COÖRDINATIE TE VELDE

Het OCHA maakt bij de coördinatie van noodsituaties gebruik van lokale afgevaardigden. Zij worden door de FCSU zelf opgeleid om doeltreffend te kunnen coördineren bij een ramp. Het is ook mogelijk dat speciale coördinatieteams en reddingsmiddelen ingezet worden. Dit kunnen de volgende middelen zijn:

- *Search and Rescue* (SAR)-teams van verschillende landen.

- *United Nations Disaster Assessment and Coordination Teams* (UNDAC-team). Het UNDAC-team maakt een schatting van de benodigde internationale hulp, de prioriteiten en de coördinatie van de hulp. Een dergelijk team is samengesteld uit een kern van OCHA-personeelsleden en een aantal hoog opgeleide en ervaren managers uit een vijfentwintigtal landen. In totaal zijn er honderd man beschikbaar. Deze specialisten staan permanent *standby*. Zij kunnen binnen enkele uren vertrekken vanuit hun thuisbasis, eventueel vergezeld van communicatiespecialisten.

- *On-Site Operations Coordination Centre* (OSOCC). Dit centrum (ofwel commandopost) moet de activiteiten van de internationale hulporganisaties coördineren in samenwerking met de lokale autoriteiten op de plaats van de ramp.

- Communicatiemiddelen voor de nationale en internationale verbindingen vanuit het rampgebied. Het betreft hier vooral radio- en satellietverbindingen en GPS-materieel.

INZET VAN MILITAIRE MIDDELEN

Internationale hulpoperaties maken steeds meer gebruik van de militaire en civiele middelen (*Military and Civil Defense Assets*-MCDA). De ervaring leert echter dat het noodzakelijk is de coördinatie en de samenwerking met de militaire en de burgerorganisaties te verbeteren. Daartoe heeft het OCHA een *Military and Civil Defense Unit* (MCDU) opgericht.

De MCDU is het contactpunt voor de inzet van deze middelen. Het mobiliseert en coördineert de ontplooiing van de militaire en civiele middelen van een aantal staten en multinationale organisaties. De middelen bestaan uit

gespecialiseerd personeel en materieel, vliegtuigen, helikopters, schepen, veldhospitalen, waterzuiveringsinstallaties en NBC-ontsmettingsmateriaal. Nederland heeft een vertegenwoordiger (in de rang van ltkol) bij het OCHA te Genève, die zowel voor de VN-organisatie werkt als een liaisonfunctie met Den Haag vervult. De inzet van Nederlandse militaire middelen wordt mede door hem gecoördineerd. Zo zijn er na de orkaan Mitch de volgende militaire middelen door onze krijgsmacht ingezet: *fixed wing strategic airlift*, een assessment team, honderd mariniers, voorzien van boten, een fregat (inclusief heli), een logistiek transportschip (inclusief heli), de KDC10, twee C-130s, een F27, een ORION, en waterzuiveringsmiddelen. Met behulp van deze middelen:

- zijn waterbronnen hersteld;
- heeft voedselbewaking en -transport plaatsgevonden;
- zijn medische teams naar velerlei locaties gevlogen en
- is schade van wegen, vliegvelden, waterlopen en dijken in kaart gebracht, en, voor zover mogelijk, hersteld.

In Afghanistan (juni 1998) is een vijf man sterk *air control*-team van de luchtmacht ingezet. In Sierra Leone/Liberië en Kinshasa is de KDC-10 ingezet ten behoeve van het *World Food Programme* (WFP), het *United Nations International Children Emergency Fund* (UNICEF) en voor de *World Health Organization* (WHO).

Met deze consequente bijdragen wordt Nederland binnen het OCHA beschouwd als de 'meest welwillende natie' waar het gaat om het leveren van militaire middelen aan het MCDU.

EEN WAREHOUSE IN PISA

In 1983 ontstond er een discussie tussen de regering van Italië en de VN over de noodzaak van een noodhulpmechanisme dat het mogelijk maakt snelle en efficiënte hulpverlening te bieden aan slachtoffers van (natuur)rampen. Het bleek dat er behoefte bestond aan een permanente opslagplaats voor hulpgoederen, waaruit snel goederen konden worden betrokken die bij rampen noodzakelijk zijn.

Italië heeft een voortrekkersrol vervuld in de oprichting van dit warehouse. Daarnaast heeft dit land ook alle terreinen en faciliteiten ter beschikking gesteld. Rondom het warehouse ligt een taxibaan voor vliegtuigen, die het mogelijk maakt snel te laden en te lossen voor de deur van het complex. Dit was echter niet de enige reden dat Italië de eer te beurt viel om de locatie te leveren voor het warehouse. Pisa ligt op een gunstige locatie vanwaaruit de belangrijkste rampgebieden, zoals Afrika (veertig procent van de hulp) en het

Midden-Oosten (twaalf procent van de hulp), snel bereikt kunnen worden. Er is een militair en een burgervliegveld beschikbaar, waar de grootste en zwaarste vliegtuigen kunnen landen, en dat 24 uur per dag bereikbaar is.

Het risico van slecht weer in Italië is zeer gering, zodat de aan- en afvoer van goederen niet snel zal worden gehinderd. Behalve het vliegveld is er ook een grote haven in de directe omgeving van Pisa.

In het warehouse liggen onder andere de volgende (voornamelijk door Japan en Italië geleverde) goederen opgeslagen:

- beschuttingsmaterialen – tenten, plastic, bouwmaterialen voor containers enzovoort;
- watervoorzieningsmiddelen – jerrycans, tanks, zuiveringsinstallaties, pompen;
- stroomvoorziening – aggregaten en kabels;
- handgereedschappen – houwelen, bijlen, hamers, zagen;
- noodrantsoenen;
- medische artikelen.

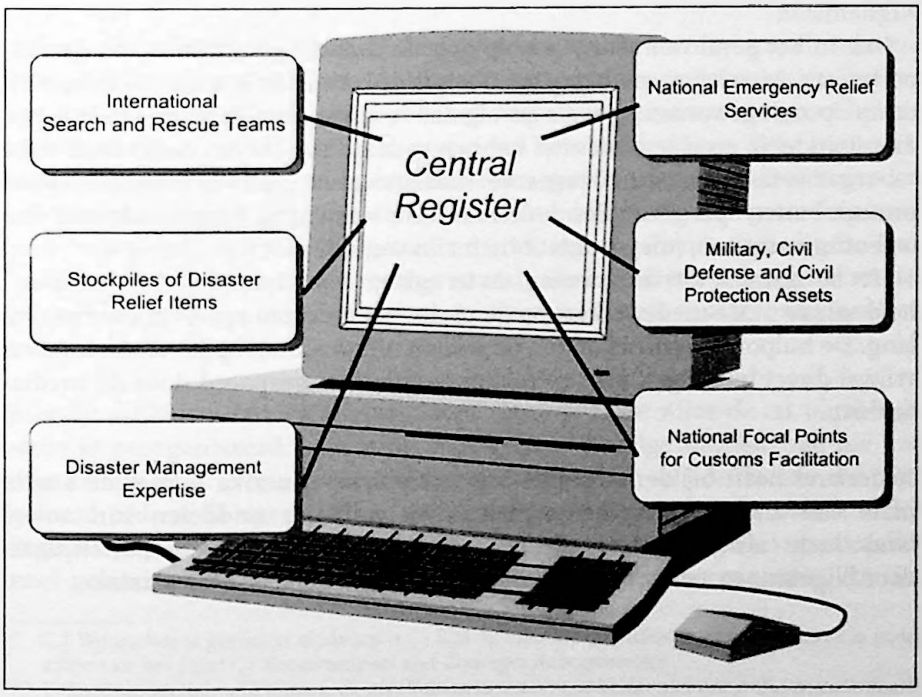
Afb. 3 Angkor Wat, het religieuze centrum

De meeste goederen worden verzonden met chartervliegtuigen van commerciële maatschappijen die door de OCHA worden ingehuurd. Ook worden militaire vliegtuigen, schepen en vrachtwagens ingezet, afhankelijk van het gewenste transport, type en plaats van bestemming. Tussen 1987 en 1997 vonden er zo'n 463 transporten plaats.

RAMPEN-DATABASE

In het centrale register is een database opgenomen waarin alle landen hun militaire of civiele bijdragen bestemd voor noodsituaties registreren. Met een simpele druk op de knop kunnen gewenste goederen, middelen of personeel worden geselecteerd en gemobiliseerd. In het register komen de volgende gegevens voor:

- *Beschikbare internationale 'Search And Rescue'-teams.*
  Van alle twintig gouvernementele en niet-gouvernementele teams, met een gespecialiseerde expertise en uitrusting, die kunnen worden ontplooid over de hele wereld, is informatie beschikbaar. Deze bevat tevens namen van de teamleden, de organisatie waartoe ze behoren, de bereikbaarheid, samenstelling, speciale expertise, uitrusting, ervaring, enzovoort.



Afb. 4 Een databank op een wereldwijd eigen netwerk

- *Een lijst van civiele en militaire inzetmiddelen.*
  Van elk land wordt bijgehouden welke middelen beschikbaar zijn, de mogelijkheden ervan, de termijn waarop ze beschikbaar kunnen zijn, de contactpunten, de instantie die verantwoordelijk is voor de autorisatie van de middelen, enzovoort.

- *Een register met noodvoorraden en hulpgoederen.*
  Dit register bevat informatie over vijftig noodvoorraden die worden beheerd door verschillende humanitaire organisaties.

- *Een bestand van contact points.*
  'Contact points' zijn personen, bevoegde instanties en organisaties die in een bepaald gebied kunnen handelen. Elke organisatie is opgenomen in de database met de namen van sleutelfunctionarissen, adressen, telefoonnummers, faxnummers, telex, e-mailadressen en postadressen.

TOT SLOT

De wereldgemeenschap heeft dus wel degelijk een organisatie die de mogelijkheden heeft en ook in staat is om gecoördineerd noodhulp te bieden bij natuurrampen. Het OCHA was bijvoorbeeld zeer succesvol in Bangladesh en Afghanistan.

Ook in het geval van Mitch is hulp geboden, zoals u kunt lezen in de rapporten (op de website) van het OCHA. Toch is de coördinatie van deze ramp een ramp op zich geworden, met als gevolg dat de landen die hulp wilden bieden, dit uiteindelijk op eigen initiatief hebben gedaan, zonder te wachten op deze VN-organisatie. Het OCHA reageerde inadequaat en veel te traag, en werd prompt buiten spel gezet. Eén reden hiervoor was dat de organisatie met een oefening bezig was, juist voordat Mitch zijn werk deed.

Het beëindigen van de oefening, de terugkeer naar Genève en de inzetbaarheid van de OCHA-medewerkers op de plaats van de echte ramp duurde veel te lang. De hulporganisaties konden en wilden niet wachten op de VN en hebben vrijwel direct hun eigen plan getrokken, hiertoe aangespoord door de mediabeelden.

Nederland heeft bij de hulpverlening in Centraal-Amerika – met de snelle inzet van zijn eigen coördinatieteams en militaire middelen van zowel land-, lucht- als zeemacht – zijn flexibiliteit en daadkracht getoond, en daardoor bijgedragen aan het verzachten van het menselijk leed ter plaatse.

Communications and Information Systems in de NAVO

Operationele ontwikkelingen

*G.J. Wennekes – kolonel van de verbindingsdienst**
*F. Luiting – luitenant-kolonel van de verbindingsdienst***

INLEIDING

Wij beogen met dit artikel geen technische verhandeling te geven over *Communications and Information Systems* (CIS) binnen de NAVO. Het is de bedoeling dat de lezer informatie wordt gegeven over CIS als een belangrijk, complex en ook duur element binnen de bestaande en toekomstige NAVO-organisatie ter ondersteuning van *consultation* (politiek) en *command and control* (militair) (C3).

Er staat een aantal ingrijpende wijzingen binnen de NAVO op stapel, waarvan een nieuwe commando- en strijdkrachtenstructuur en de ontwikkeling en invoering van het *Combined Joint Task Force* (CJTF)-concept van groot belang zijn voor de CIS-organisaties. Als gevolg van de veranderingen dient het operationele optreden met de huidige CIS-middelen (personeel en materieel) te worden aangepast. Dit moet gebeuren terwijl de NAVO-lidstaten worden geconfronteerd met krimpende defensiebudgetten en met lagere personeelsplafonds. Ook voor CIS geldt daardoor dat de tering naar de nering moet worden gezet en dat hetzelfde en vaak meer moet worden gepresteerd met minder personeel en krimpende budgetten.

Met dit artikel willen wij u graag laten zien op welke wijze de CIS binnen de NAVO is georganiseerd en wat de belangrijkste huidige nadelen van die CIS-organisatie zijn. Vervolgens wordt even stilgestaan bij de lessen die zijn geleerd tijdens de operaties van IFOR en SFOR in Bosnië. Daarna wordt nader ingegaan op de belangrijkste ontwikkelingen op technologisch en op operationeel gebied, en op de consequenties daarvan voor de CIS-organisatie. Tot slot

* G.J.Wennekes is geplaatst bij de NAVO C3 Staf op het NAVO-hoofdkwartier te Brussel en is voorzitter van het *Joint C3 Requirements and Concepts Subcommittee*.

** F. Luiting, sectiehoofd binnen de *CIS division* van SHAPE, is belast met integratie en coördinatie van CIS-projecten.

beschrijven we welke stappen de NAVO zal moeten nemen om de uitdagingen van de nabije toekomst het hoofd te kunnen bieden.

HUIDIGE SITUATIE

In de huidige CIS-organisatie is de volgende onderverdeling te maken: strategische CIS-middelen, regionale CIS-middelen en lokale CIS-middelen.

De *NATO CIS Operating and Support Agency* (NACOSA) is verantwoordelijk voor het operationele beheer van de strategische en overwegend statische CIS-infrastructuur. De aansturing geschiedt vanuit SHAPE in coördinatie met SACLANT. NACOSA kent voorts nog drie lagere niveaus (zie afbeelding 1). Het eerste bestaat uit vijf *Regional Operating Centers* (ROCS), die verantwoordelijk zijn voor het beheer van een deel van het strategische systeem in hun regio. Voorts zijn er nog de negentien *Local Control Organisations* (LCOS), die elk leidinggeven aan een aantal toegewezen *Operating Units* (OUS). Deze zijn verantwoordelijk voor de bediening en instandhouding van de systemen, zoals satellietstations, telefoon- en berichtencentrales.

In deze organisatie functioneren zo'n 2900 personen op vele geografisch gescheiden, statische installaties. Dat is ongeveer de helft van het totale CIS-personeel, van wie de andere helft zich bevindt in de regionale en lokale CIS-organisaties.

In 1993 onderkende men dat de aanwezige strategische communicatie-infrastructuur niet voldeed aan de eisen van NAVO's strategische concept (snelle, flexibele en mobiele inzet als antwoord op elke crisis). Men is daarom in 1993 op strategisch niveau begonnen met de vorming van een *NATO CIS Contingency Assets Pool* (NCCAP). Op dit moment is een groot deel van de NCCAP ontplooid voor ondersteuning van SFOR.

Het merendeel van de regionale CIS-middelen bevindt zich in *Allied Command Europe* (ACE) en bestaat uit de huidige CIS-bedieningseenheden die zijn ondergebracht bij LANDCENT en LANDSOUTH. Deze eenheden maken nog gebruik van ouderwetse transmissie- en informatieverwerkende systemen voor het aansluiten van hoofdkwartieren op de strategische CIS-infrastructuur en voor het uitbrengen van verbindingen naar lagere hoofdkwartieren en commandoposten.

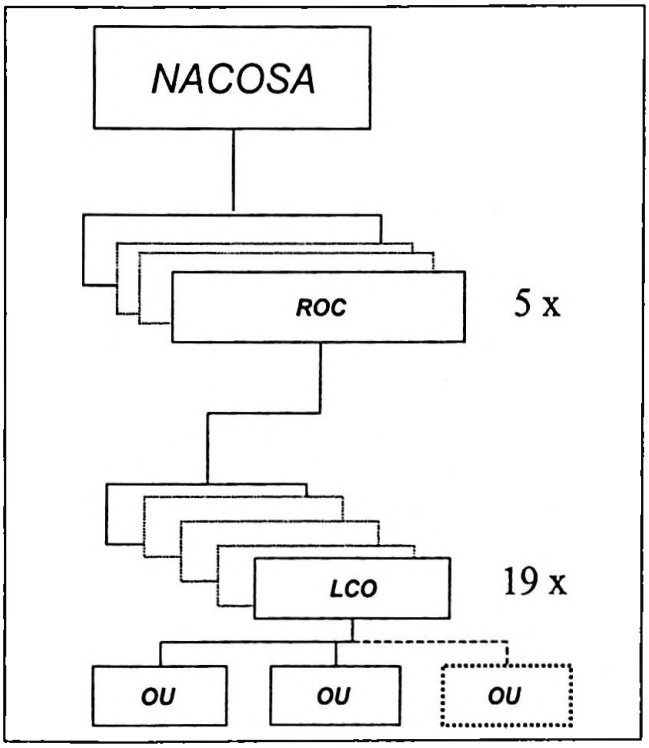
Personeel en materieel is zodanig georganiseerd dat elk land een bepaalde functionele entiteit levert. Nederland heeft eind vorig jaar zijn bijdrage (*1 (NL) Signal Squadron*) teruggetrokken, omdat de bestaande taken niet uitdagend genoeg meer waren voor het personeel. Nederland heeft zich echter bereid verklaard een passende bijdrage te leveren in de nieuwe organisatie, waarop wij verder in dit artikel zullen wijzen.

Zowel in ACE als *Allied Command Atlantic* (ACLANT) zijn lokale middelen te vinden op elk hoofdkwartier in het zogenaamde *HQ CIS Support*-element. Dit element is verantwoordelijk voor de dagelijkse ondersteuning van de staf, bijvoorbeeld met een verbindingscentrum, een helpdesk-functie voor telefoons, faxapparatuur, computers en met softwareondersteuning.

In elk hoofdkwartier maakt ook een CIS-divisie deel uit van de staf. In veel gevallen zijn de organisaties van deze divisies ondoorzichtig en niet gelijkvormig. Functies en taken worden verschillend beschreven en gedefinieerd en natuurlijk leidt dit tot verwarring en misverstanden. Inmiddels heeft men maatregelen genomen om deze situatie te veranderen door de structuur en de functie- en taakomschrijvingen zo veel mogelijk te standaardiseren in de nieuwe organisaties.

HUIDIGE NADELEN

De hiervoor beschreven CIS-organisatie is niet opgewassen tegen de operationele en technologische ontwikkelingen, die vaak vergaande consequenties hebben. Wij noemen hier de belangrijkste; op een aantal zal verderop in dit artikel nader worden ingegaan.



Afb. 1 De NATO CIS Operating and Support Agency (NARCOSA)

Het NAVO-optreden speelt zich in een groter gebied af, met minder troepen en ook buiten het traditioneel bekende: het zogenaamde *out of area* optreden. Dit vraagt om flexibele concepten, waarbij de inzet van modulair samengestelde middelen (personeel en materieel) wordt vereist. Deze zijn thans nog niet beschikbaar. Niet alleen wordt er out of area opgetreden, maar veelal geschiedt dit ook veel beweeglijker dan voorheen. Juist voor de NAVO, die nu slechts beschikt over overwegend statische strategische CIS-middelen, betekent dit een volledig andere benadering.

De praktijk in Bosnië (IFOR/SFOR) heeft aangetoond dat er binnen de NAVO sprake is van een tekort aan mobiele en/of verplaatsbare CIS-middelen. Dergelijke middelen zijn ook voor NAVO-commandanten essentieel, omdat een lokale gebeurtenis van groot politiek belang kan zijn en daarom vraagt om goede, volwaardige, soms directe communicatiemogelijkheden vanaf het laagste naar het hoogste niveau.

DE LESSEN VAN IFOR EN SFOR

Bij het begin van de planning voor de operaties van IFOR in 1995 is uitgegaan van het volgende generieke CIS-concept. Zoals in afbeelding 2 vereenvoudigd is weergegeven, werden vier functionele lagen voorzien, waarbij elke laag diensten aanbiedt aan het naasthogere niveau. De onderste laag vormt de basis van de te realiseren CIS-infrastructuur. De verschillende communicatiemogelijkheden zijn als het ware de wegen waarover het transport van data plaatsvindt. Deze laag bestaat uit 'PTT' lijnen in combinatie met militaire en civiele satellietcommunicatiemiddelen. Overigens moest het merendeel hiervan worden gehuurd, aangezien het beschikbare NAVO-gedeelte van deze basis communicatie-infrastructuur niet toereikend was.

In de derde laag worden de communicatiemiddelen gecombineerd met specifieke computers, zodat bij wijze van spreken knooppunten ontstaan, waarover het verkeer wordt geregeld. In vakjargon spreekt men dan van een *Wide Area Network* (WAN) en een *Local Area Network* (LAN).

Het WAN, dat het operatiegebied van SFOR bedekt, staat ook wel bekend als het CRONOS-systeem. Elk hoofdkwartier is hierop aangesloten door middel van zijn eigen LAN. Via deze netwerken wordt het aanbieden van specifieke diensten aan de gebruikers in staven mogelijk, zoals e-mail, data-uitwisseling en videoteleconferenties. Het uiteindelijk resultaat is het kunnen beschikken over de juiste informatie, met als hoofddoel de ondersteuning van Command and Control.

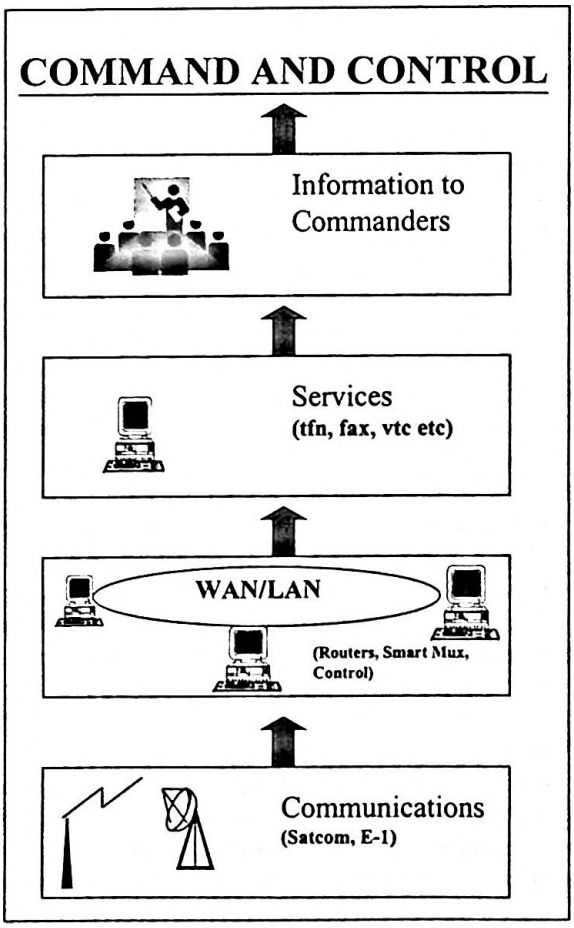
Gebrek aan materieel en personeel

In 1995 bleek de NAVO – naast haar strategische (statische) satellietcapaciteit – niet te beschikken over de benodigde apparatuur noch over opgeleid personeel.

Ook de NCCAP bleek onvoldoende te zijn uitgerust om als strategische reserve van CIS-personeel en -materieel invulling te kunnen geven aan het hiervoor vermelde generieke concept. Er was dus sprake van een *capability gap*. Dit kon slechts worden opgevangen met onmiddellijke verwerving van commerciële apparatuur, met het huren van capaciteit van commerciële *service providers* en van militaire capaciteit uit onder meer de Verenigde Staten. Daarnaast kon ook de – al in het theater aanwezige – capaciteit van de Verenigde Naties voor de *United Nations Protection Force* worden gebruikt.

Interoperabiliteit

Het tot stand brengen van de vereiste interoperabiliteit tussen de verschillende strategische, tactische en commerciële systemen van de NAVO en van de deelnemende landen (ook die van het Partnerschap voor Vrede) was een grote opgave. Dit heeft het nodige organisatorische en technische vernuft vereist van



Afb. 2
Het generieke CIS-concept

het personeel, dat hiervoor niet van huis uit was opgeleid. Ook hieruit bleek dat er behoefte ontstond aan anders en soms hoger opgeleid personeel, dat in staat is verschillende systemen aan elkaar te koppelen. Overigens heeft het Nederlandse verbindingsdienstpersoneel van het – inmiddels opgeheven – 1 (NL) *Signal Squadron* daarbij een voorbeeldige rol gespeeld.

De roep om NAVO-beleid te formuleren voor het gebruik van videoteleconferentie (hoge kosten) en internet (veiligheid) werd eveneens steeds urgenter. Er diende derhalve beleid te komen waar videoconferentie al dan niet beschikbaar moest zijn in de toekomst. Het aansluiten op internet is op zich eenvoudig, maar daardoor zouden NAVO-systemen min of meer open zijn voor alle internet-gebruikers. Het beleid daarvoor is inmiddels geschreven en wordt reeds geïmplementeerd.

TECHNOLOGISCHE ONTWIKKELINGEN

De ontwikkelingen op technologisch gebied schrijden steeds sneller voort en resulteren in commercieel beschikbare gestandaardiseerde hard- en softwarepakketten, die voor vele civiele en militaire doeleinden toepasbaar zijn. Zo kan de NAVO met relatief kleine ingrepen tegen lagere kosten van deze zogenaamde *Commercial Of The Shelf* (COTS) hard- en software gebruikmaken. In de planning wordt rekening gehouden met de toepassing ervan, maar dat vereist wel een aanpassing van de kundigheid van het personeel. Er kan weliswaar worden gereduceerd op traditionele functies, maar daarentegen ontstaat er een nieuwe behoefte aan anders opgeleide functionarissen.

Dit is al een groot probleem voor de lidstaten zelf, laat staan voor de NAVO-organisatie, die immers voor de vulling afhankelijk is van het beschikbare personele potentieel binnen de landen.

Verantwoordelijkheid

Toepassing van de nieuwe technologie vraagt tevens dat de CIS-organisaties zich niet meer beperken tot het aanbieden van de communicatiekanalen. Zij moeten met hun militaire middelen integraal verantwoordelijk zijn voor het tijdig en correct leveren van de gewenste dienst (bijvoorbeeld telefoon, fax, video) tot op de werkplek van de gebruiker in de vredeslocatie, maar ook te velde. De CIS-organisaties moeten echter ook leren hoe moet worden opgetreden indien de gewenste diensten geheel of gedeeltelijk worden geleverd door commerciële bedrijven.

Nieuwe geautomatiseerde monitor- en control-middelen stellen de CIS-organisatie in staat de netwerken op afstand te beheren, waardoor het aantal beheerniveaus kan verminderen. De organisatie kan hierdoor platter worden, wat personeelsbesparend kan zijn. Ook dit vereist wel gekwalificeerd personeel om de mogelijkheden van deze nieuwe monitor- en control-mogelijkheden te kunnen uitbuiten.

Een goed voorbeeld van toepassing van nieuwe technologie was de invoering van de WAN en LANS voor IFOR. Operationele, logistieke en inlichtingensystemen maakten daarvan gebruik, terwijl de monitor- en control-organisatie minimaal kon worden bemand.

Kern van de zaak is dat nieuwe technologie een fundamentele reorganisatie van CIS-organisaties mogelijk maakt tegen soms opvallende besparingen. Dit heeft echter wel de nodige consequenties voor de vereiste kwaliteit van het personeel.

DE NIEUWE COMMANDOSTRUCTUUR

De huidige commandostructuur kent twee *Major NATO Commands* (MNCS), te weten: ACE en ACLANT. Daaronder bevinden zich de *Major Subordinate Commands* (MSCS), zoals AFCENT. Deze hebben op hun beurt *Principle Subordinate Commands* (PSCS) onder hun commando, zoals LANDCENT. Daaronder bevinden zich de zogenaamde *Sub PSCS*, bijvoorbeeld COMLANDJUT. De huidige 65 NAVO-hoofdkwartieren zijn alle aangesloten op de strategische CIS-infrastructuur.

Reductie van hoofdkwartieren

De nieuwe structuur kent nog maar drie niveaus. De MNCS worden *Strategic Commands* (SCS) daaronder bevinden zich de regionale commando's. AFNW en AFCENT zullen worden samengevoegd tot *Regional Command North*. AFSOUTH zal verdergaan als *Regional Command South*. Het grote verschil met de huidige organisatie vinden we op het derde niveau. Per regio worden een *Air* en een *Maritime Component Command* (CC) en een aantal *Joint Sub Regional Commands* (JSRCS) voorzien. In RC-South komen er twee nieuwe JSRC-hoofdkwartieren bij, namelijk Larissa (Griekenland) en Madrid (Spanje). Het totale aantal van 65 hoofdkwartieren binnen de NAVO wordt tot 20 teruggebracht door het huidige vierde niveau te rationaliseren, dat wil zeggen: door een deel onder te brengen op het naasthogere niveau en de overigen aan te merken als strijdkrachtenstructuur.

Het gevolg is dat de strategische CIS-infrastructuur moet worden aangepast. Enerzijds wordt het totaal aan gebruikers op sommige hoofdkwartieren groter, waardoor extra capaciteit aan de bestaande CIS-infrastructuur moet worden toegevoegd voor het aansluiten van meer gebruikers, anticiperend op een toenemende informatie-uitwisseling. Anderzijds moeten bestaande verbindingen, die over af te stoten hoofdkwartieren lopen, worden vervangen. Het zal duidelijk zijn dat hiervoor nieuwe investeringen moeten worden gedaan.

De uitbreiding van de NAVO met drie nieuwe lidstaten heeft betrekkelijk weinig organisatorische gevolgen op CIS-gebied omdat er in deze landen geen nieuwe NAVO-hoofdkwartieren worden gerealiseerd. Wel worden CIS-middelen aange-

wend om consultatie tussen de NAVO en de respectievelijke hoofdsteden mogelijk te maken.

GEVOLGEN VAN CJTF-OPERATIES

Het CJTF-concept behelst de vorming en aansturing van snel inzetbare multinationale (combined), multiservice (joint) eenheden voor inzet in en buiten het NATO-verdragsgebied voor zowel artikel 5 als niet-artikel 5 operaties. Volgens dit concept leveren *Parent*-hoofdkwartieren de kernstaf ten behoeve van de vorming van een CJTF-hoofdkwartier, dat afhankelijk van de operatie eventueel wordt aangevuld vanuit NAVO- en andere hoofdkwartieren.

Planning

Het in een generiek stadium plannen en voorbereiden van een CJTF-operatie is als het oplossen van een moeilijke wiskundige vergelijking met te veel onbekenden. Het scenario kan variëren qua omvang, aard van de operatie (van noodhulp tot *peace-enforcing* en zelfs artikel 5 operaties) en kan buiten het NAVO-gebied plaatsvinden. De Parent-hoofdkwartieren, StrikeFleetLand, RC-North en RC-South, zullen elk een kern van een CJTF-hoofdkwartier vormen. Deze kern wordt bemand met *double hatted* personeel uit die hoofdkwartieren.

Het CJTF-hoofdkwartier wordt vervolgens opgebouwd rond die kern met *augmentation modules*, afkomstig van JSRC's of van de landen. Ook zullen er specifieke commando's worden gevormd zoals het *Multi Joint Logistic Command*, de *Special Forces* en op de *Points of Entry* (*Air, Sea en Rail*). Deze componenten zullen in het hele operatiegebied worden ontplooid. Bij een *sea-based* CJTF-operatie zal het hoofdkwartier met zijn verschillende componenten worden ondergebracht op een schip. Tijdens de oefening Strong Resolve 98 was dat op Mount Whitney. Alle noodzakelijke CIS-middelen, zoals moderne *C2 Information Systems* en satellietsystemen met een zeer grote capaciteit, vormen de standaarduitrusting van dit schip. Vanaf dit schip moeten de andere componenten worden aangestuurd. Daarnaast is er een scenario denkbaar dat de *sea-based CJTF HQ* tijdens de operatie overgaat in een *land-based* CJTF.

Ondersteuning

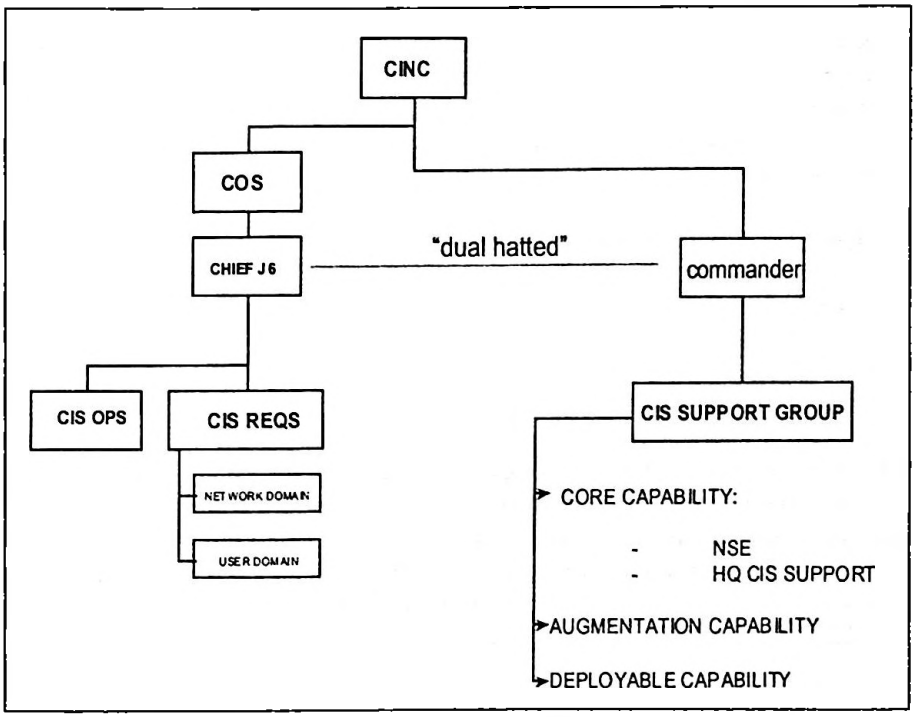
Hoewel het operationele concept nog moet worden ontwikkeld, is het duidelijk dat de CIS-ondersteuning van CJTF-operaties zeer flexibel moet zijn. Snel inzetbare en dus flexibele en transportabele verbindingselementen zijn noodzakelijk om dit soort operaties te kunnen ondersteunen. Ter ondersteuning van zowel maritieme als landoperaties wordt in de planning uitgegaan van *Deployable CIS Modules* (DCMS). Zij zullen deel uitmaken van de organisatie van RC-North en RC-South, maar staan op het moment van ontplooien onder *operational command* van de verantwoordelijke SC.

De DCM is gestandaardiseerd en bestaat uit transportabele satellietgrondstations, *Line of Sight Radio Relay* en HF radio's. Daarnaast beschikt een DCM over ultramoderne apparatuur om alle *user facilities*, zoals spraak en data, vercijferd aan de stafabonnees aan te bieden. Elke DCM wordt bemand door zestig man CIS-personeel. In RC-North worden de DCMS ondergebracht in een bataljonsstructuur, die deel uitmaakt van de *CIS Support Group*. Als gevolg van de geografische spreiding in de zuidelijke regio worden de DCMS ondergebracht in de organisatie van de respectievelijke JSRCS. Nederland heeft er in beginsel mee ingestemd om het personeel te leveren voor 1 DCM. Op dit moment is nog onduidelijk welke landen het personeel zullen leveren voor de overige DCMS.

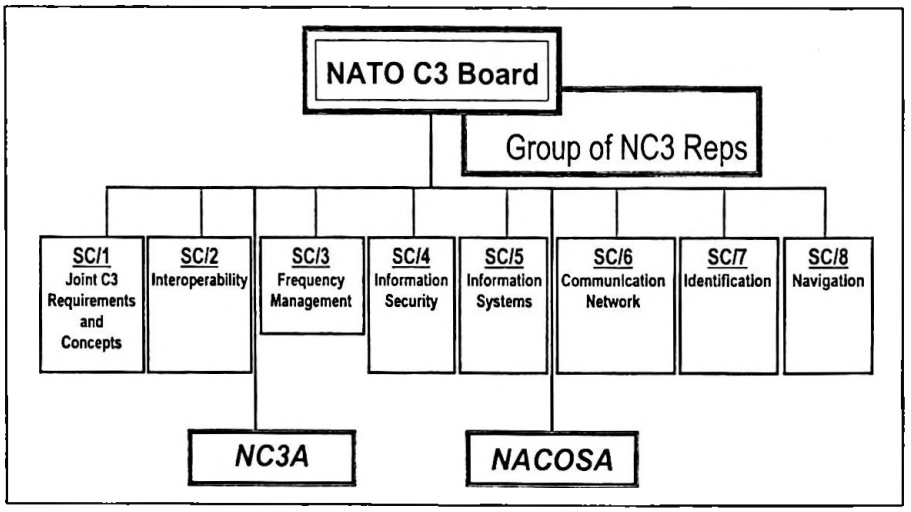
TOEKOMSTIGE SITUATIE

De nieuwe taakstelling van de NAVO, de ervaringen van IFOR en SFOR, de ontwikkeling van het CJTF-concept en de introductie van nieuwe technologieën zullen leiden tot organisatorische aanpassingen. In algemene zin komt de toekomstige organisatie eruit te zien als in afbeelding 3 is weergegeven.

Om meer gelijkvormigheid te krijgen op alle niveaus worden de CIS-staven onderverdeeld in een *CIS Operations* element en een *CIS Requirements*



Afb. 3 Toekomstige organisatie



Afb. 4 De NATO C3 Board

element. De laatste is op zijn beurt weer onderverdeeld in een *Network Domain* en een *User Domain* element.

Daarnaast wordt CIS-ondersteuning onderverdeeld in *Core Capability*, waaronder het *NACOSA Support Element* (NSE) voor de strategische statische systemen en de *HQ CIS Support* voor de lokale CIS, de *Deployable Capability* (waarin de toekomstige DCMS worden ondergebracht) en de *Augmentation Capability*, voor die gevallen waarin de vorige twee tekortschieten. Overigens zijn *deployable* en *augmentation* slechts aanwezig op *Strategic Command* en *Regional Command*-niveau.

Als gevolg van moderne technologieën en de introductie van geautomatiseerde monitor- en control-middelen wordt ook de organisatie van NACOSA aangepast. Dit betekent dat het LCO-niveau in afbeelding 1 wordt opgeheven.

DOOR DE NAVO TE NEMEN STAPPEN

De ondersteuning van *Consultation, Command and Control* is één van de onderwerpen waarover de NAVO-landen zich tijdens de Top in Washington in april 1999 hebben beraad. Voor alle landen is het duidelijk dat de uitwisseling van tijdige en relevante informatie van cruciaal belang is voor het C3-proces. Een effectieve *C3-capability* wordt beschouwd als de sleutel tot succes voor *combined and joint operations*.

Het voorzien in de vereiste toekomstige C3-ondersteuning vraagt om een informatiesysteem dat is gestandaardiseerd voor alle operationele functies en dat

wordt gedragen door een interoperabel communicatienetwerk. De NAVO zal daarom moeten streven naar een NAVO-breed ingevoerd *joint and combined Command and Control*-systeem, dat in staat zal zijn het verzamelen, verwerken en verzenden van de vereiste informatie om snelle besluitvorming op alle niveaus mogelijk te maken. Daartoe moeten maatregelen worden genomen om de huidige systemen te verbeteren en nieuwe mobiele, interoperabele, flexibele en veilige C3-middelen met een grote mate van overlevingskans en een goede onderhoudbaarheid te ontwikkelen.

Tevens moet de NAVO haar processen baseren op de mogelijkheden van de nieuwe informatietechnologie en haar personele middelen afstemmen op de eisen ervan.

Op korte termijn zal ernaar moeten worden gestreefd om het geplande *ACE Command and Control System* (ACCIS) en het *Maritime Command and Control System* (MCCIS) te laten integreren tot één *NATO Command and Control System* dat gebruikmaakt van een toekomstig *NATO Wide Area Network*.

Daarnaast zal er een oplossing moeten worden gezocht om het CJTF-concept te kunnen ondersteunen en moeten de informatiebeveiligingseisen en de behoefte aan het frequentiespectrum worden bezien. Niet in de laatste plaats moeten er initiatieven worden ontplooid om de interoperabiliteit in het tactische communicatiegebied te verbeteren.

Op langere termijn zal de NAVO de situatie moeten bereiken dat er een NAVO C3-Architectuur wordt overeengekomen, waardoor ook interoperabiliteit met nationale systemen wordt verbeterd. De hiervoor beschreven initiatieven op C3-gebied zijn door de NAVO-Top in Washington in april onderschreven.

TEN SLOTTE

Ongetwijfeld zullen deze initiatieven inventiviteit vergen van de nationale vertegenwoordiger in de *NATO C3 Board* (zie afbeelding 4) en zijn acht subcommittees, van de *NATO C3 Agency* (technisch design en verwerving), van NACOSA (bedienen en onderhouden), en niet te vergeten van de militaire NAVO-commandanten en hun staf. Om de hiervoor gestelde doelen te kunnen bereiken, is het vereist dat het huidige NAVO C3-planningsproces wordt herzien. Dat is een voorwaarde om vroegtijdige invoering van de nieuwe initiatieven met unanieme instemming mogelijk te maken. Of dit mogelijk is zal moeten blijken.

Factoren van invloed

Automatisering bij de Koninklijke Landmacht (Foto: AVDKM)

Nederlandse militair voert in Sarajevo met buitenlandse collega bewakingstaak uit (Foto: Hennie Keeris)

Geïntegreerd veiligheidsbeleid?

Een verkenning van de relatie tussen interne en externe veiligheid

*J.D. Berghuijs**

INLEIDING

Het is mij een groot genoegen dat ik vanavond enige gedachten in uw midden mag leggen over het thema 'Geïntegreerd veiligheidsbeleid? Een verkenning van de relatie tussen interne en externe veiligheid'.

Als ik het goed begrijp gaat er achter de titel feitelijk de vraag schuil of het niet zo zou kunnen zijn dat de capaciteiten die de krijgsmacht beschikbaar heeft voor taken op het gebied van de externe veiligheid, zoals humanitaire en crisisbeheersingsoperaties, meer en beter dienstbaar kunnen zijn voor een te voeren geïntegreerd veiligheidsbeleid binnen Nederland.

POLITIEKE ACTUALITEIT

Het is een boeiende vraagstelling wanneer deze mede wordt geplaatst in de actualiteit van de politieke dossiers die thans op de lessenaar liggen van de minister van Defensie, de heer F. de Grave, en de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de heer G.M. de Vries.

Voor de versterking van brandweer en rampenbestrijding is, naast de inspanning die door de gemeenten worden gedaan, een rijksbijdrage van 145 miljoen gulden per jaar nodig voor versterking van de regio's en de geneeskundige hulpverleningsketen. Bij het regeerakkoord van Paars-II zijn deze middelen niet toegevoegd aan de budgettaire kaders voor brandweer en rampenbestrijding. Het is nu aan staatssecretaris De Vries – na een motie van de Tweede Kamer – om op zoek te gaan om de vereiste middelen te vinden.

Als hij niet in staat zal zijn een extra financiële impuls te realiseren dreigen alle inspanningen van de afgelopen jaren gericht op de opbouw van een goede

* De auteur is commandant van de Regionale Hulpverleningsdienst Rotterdam-Rijnmond. Onder dezelfde titel hield hij een lezing voor de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap op 14 januari 1999.

rampenbestrijding in Nederland, in één klap teniet gedaan te worden, zo valt te lezen in de memorie van toelichting in de begroting 1999 van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Dat is dus een lastige positie voor de heer De Vries.

Bij defensie staan wij aan de vooravond van een presentatie van de beleidsvisie van minister De Grave die ertoe moet leiden dat er op jaarbasis structureel 375 miljoen gulden wordt bezuinigd. Het lijkt erop dat de minister duidelijke keuzen zal moeten maken welke taken de Nederlandse krijgsmacht de komende 10 tot 15 jaar moet vervullen en dat het wegwerken van dit 'vuiltje' door een kaasschaaf-operatie weinig soelaas zal bieden. Anders gezegd, De Grave zal – naar verwachting – in zijn Hoofdlijnennotitie wel de vraag centraal plaatsen wat het veiligheidsbeeld zal zijn tot 2015 en welke rol dan van Nederland verwacht mag worden.

Wat de rol van de krijgsmacht voor de toekomst betreft, scoren crisisbeheersing, vredeshandhaving (39 procent) en humanitaire hulpverlening (31 procent) substantieel hoger dan de verdediging van Nederland en het verdragsgebied van de NAVO (23 procent), zo blijkt uit onderzoek van de Stichting Maatschappij en Krijgsmacht van maart en november 1998.

Gezien de maatschappelijke strategische toekomstdiscussie die de minister van Defensie wil uitlokken over zijn toekomstige veiligheidsbeleid, zullen die discussies – gezien de voorkeur in de publieke opinie – wel eens dicht kunnen raken aan het thema dat wij vanavond bespreken.

VERSCHUIVING VAN TAKEN

Reeds eerder is mij bij een discussie over taakverdeling de relevantie van een koppeling tussen twee verschillende beleidsonderdelen in de rijksdienst gebleken. Toen het Korps Rijkspolitie capaciteitsproblemen had met de uitvoering van de politietaken op Schiphol en er geen extra middelen beschikbaar waren, werd besloten tot overdracht van deze taken aan de Koninklijke Marchaussee. Indien ik de daaropvolgende uitbreiding van de capaciteit van de Koninklijke Marchaussee ten laste van de rijksbegroting in beschouwing neem, dan sluit ik niet uit dat, indien deze middelen zouden zijn toegevoegd aan het budget van de Rijkspolitie en later het Korps Landelijke Politiediensten, dit korps geen probleem zou hebben gehad met de uitvoering van de politietaken op Schiphol.

Anders gezegd, budgettaire taakstellingen en beperkingen in de ene sector leiden soms tot taakverschuivingen en taakuitbreidingen in andere sectoren die uiteindelijk op de rijksbegroting een budgettair effect hebben van uitzetting in plaats van een voorgenomen krimp.

In dat verband zouden interdepartementale beleidseffect-analyses wel eens interessant kunnen zijn. Zo vraag ik mij wel eens af hoe groot de netto besparingen zijn geweest op de Rijksbegroting van de majeure ombuigingen bij Defensie gedurende het afgelopen decennium. Ik sluit niet uit dat in de keten van gerelateerde consequenties sprake is geweest van aanzienlijke 'weglekeffecten'.

Ook bij het hoog water in Nederland het afgelopen najaar heb ik mij de vraag gesteld of de inzet van rampenbestrijdingspotentieel (brandweer, militairen, en dergelijke) een substantiële bijdrage heeft geleverd aan het verlagen van de uiteindelijke maatschappelijke kosten en materiële schade. Of moeten wij vaststellen dat het slechts additionele kosten teweeg heeft gebracht? Kosten die overigens vanuit de kwaliteit van een zorgzame overheid best te rechtvaardigen zijn. Het valt mij op dat er na een politieke discussie en beslissing relatief weinig aandacht is voor een systematische beoordeling van de uitkomsten.

GEÏNTEGREERD VEILIGHEIDSBELEID

Het thema voor de discussie van vanavond roept de vraag op of er in Nederland niet één allesomvattend geïntegreerd veiligheidsbeleid zou moeten komen, waarbij de beschikbare middelen breed inzetbaar zijn. Een beleid waarin dus ook ruimte is voor de koppeling van de capaciteiten voor de externe veiligheid aan de doelstellingen van het interne veiligheidsbeleid.

Het is goed daar een paar opmerkingen bij te plaatsen. Uit mijn dagelijkse praktijk kan ik u melden dat het begrip 'geïntegreerd' veiligheidsbeleid behoort tot één van onze moderne containerbegrippen, die in de regel eerder bijdragen tot het scheppen van onduidelijkheid in plaats van het realiseren van eenduidigheid.

Subjectieve beleving

Het begrip 'veiligheid' laat zich kort en bondig omschrijven als *vrij zijn van gevaar*. De burgers verwachten dat de overheid beleid ontwikkelt dat bijdraagt aan hun veiligheid. Dat veiligheidsbeleid richt zich dus enerzijds op het vrijwaren van gevaren en anderzijds op het adequaat bestrijden van eventuele aantastingen van de veiligheid. Dat kan zowel betrokken zijn op de interne als de externe veiligheid van de samenleving.

In dit tijdsgewricht ligt er een zwaartepunt op de veiligheid binnen onze samenleving met thema's als het tegengaan van zinloos geweld: in een muziekcafé in een doorgaans rustige gemeente kun je vandaag de dag niet zonder gevaar voor eigen leven achter een blinde deur gaan staan.

Ten slotte kent het veiligheidsbegrip nog een derde dimensie: de subjectieve veiligheidsbeleving, die mogelijk het belangrijkste aandachtsveld is voor het

veiligheidsbeleid. Het blijkt dat veel mensen zich structureel onveilig voelen. Gevoelens van onveiligheid kunnen een belangrijke uitwerking hebben op het sociale en maatschappelijke gedrag van mensen en kunnen leiden tot gevoel van onvrijheid.

Het begrip veiligheid heeft dus een buitengewoon brede strekking. Het kan betrekking hebben op beleefde onveiligheid in de samenleving ten tijde van oorlogsdreiging of internationale crises. Het kan ook betrekking hebben op de vrees voor slachtofferschap als gevolg van criminaliteit. Na een ernstig autoongeval wordt onveiligheid vrijwel altijd beleefd in de zin van verkeersveiligheid en na een grote brand die zich wist uit te breiden naar de belendende woonpercelen manifesteren zich gevoelens van onveiligheid met betrekking tot brand en brandpreventie. Het begrip veiligheid is – zo lijkt het – dus buitengewoon situationeel bepaald.

Criminaliteit

Wanneer vandaag de dag in de Nederlandse samenleving over veiligheid wordt gesproken, denkt men in het bijzonder aan veiligheid in de zin van criminaliteit. Dat is ook logisch omdat dat aspect van veiligheid de afgelopen jaren in het bijzonder de aandacht vraagt. Maar het veiligheidsbegrip is zoals gezegd breder. Het omvat naast de internationale (externe) veiligheid ook brandveiligheid, milieuveiligheid, verkeersveiligheid en veiligheid gericht op de bestrijding van zware ongevallen en rampen. In het Engelse taalgebied laten die verschillende elementen rond de sociale veiligheid en criminaliteit zich veelal duiden door het begrip 'security'. Het begrip 'safety' laat zich gebruiken voor de fysieke veiligheid.

Het mag duidelijk zijn na deze nadere verkenning van de definitie van veiligheid dat het leggen van een directe verbinding tussen de veiligheidsinspanningen gericht op de uitwendige veiligheid van de staat naar het civiele geïntegreerde veiligheidsbeleid wel een bijzondere operatie is. En het is dus de vraag of het verstandig en doenlijk is een koppeling te leggen tussen het civiele geïntegreerde veiligheidsbeleid en de capaciteiten en inspanningen op het gebied van de externe veiligheid.

Het is wellicht aardig om u in dat verband te melden dat toen in de gemeente Rotterdam – ik meen als eerste in dit land – een project geïntegreerd veiligheidsbeleid van start ging, ik mij er als brandweercommandant tegen heb verzet om met de brandweer en de fysieke veiligheidszorg ondergebracht te worden in dat project. Er lagen aan die keuze een paar motieven ten grondslag.

- In de eerste plaats was duidelijk dat gegeven de kern van de problematiek: drugs, roofovervallen en overlast, het project zich terecht zou concentreren op criminaliteit en de sociale veiligheid. Vraagstukken waarbij de brand-

weer slechts in marginale zin een bijdrage zou kunnen leveren (bij de aanpak van illegale pensions en overlast gevende horeca).

- In de tweede plaats zou indeling in het project geïntegreerd veiligheidsbeleid ertoe kunnen leiden dat ernstig te nemen aspecten op het gebied van de fysieke veiligheid nauwelijks meer op de bestuurlijke agenda zouden kunnen komen.

Ons besluit om niet mee te willen doen, werd uiteindelijk positief gewaardeerd omdat het een bijdrage leverde aan het reduceren van het 'zwaan-kleef-aan effect'.

Deze non-bureaupolitieke opstelling bood uiteindelijk de opening voor een eigen project gericht op Integrale Industriële Veiligheid (I^2V).

GEÏNTEGREERDE AANPAK

Alles wegende lijkt het mij dus niet zo verstandig een binding tussen de externe en interne veiligheid tot stand te brengen door aansluiting te zoeken bij het geïntegreerd veiligheidsbeleid zoals wij dat in de regel in Nederland kennen. Ik denk dat het van belang is veel explicieter aan te geven waar het in essentie om draait.

Vanuit de invalshoek van de openbare orde en fysieke veiligheid zou ik menen dat het in essentie gaat om een *geïntegreerde aanpak* van noodhulpverlening, de bestrijding van zware en grootschalige ongevallen, rampenbestrijding en het instandhouden van het maatschappelijk leven. Waarbij het er vooral op aankomt om het element van de geïntegreerde aanpak te onderstrepen.

Wil je vandaag de dag in onze complexe samenleving succes kunnen bereiken, dan moet de beleidsaanpak vooral integraal zijn. Enige ambtelijke levens terug noemde ik dat voltooid stafwerk waarin op basis van een goede analyse van de relevante factoren van invloed en de eigen mogelijkheden conclusies werden getrokken en beleid werd geformuleerd.

Integraal beleid wil in mijn wijze van zien niet meer zeggen dan een samenhangende – vaak multidisciplinaire – beleidsaanpak die door die samenhang en de tijd- en ruimtefactoren die in ogenschouw worden genomen, meerwaarde genereert ten opzichte van een versnipperde en op incidenten gerichte aanpak.

Overigens moet ik er te zijde op wijzen dat het in onze moderne communicatiemaatschappij niet zo eenvoudig is – zeker niet in een politiek-bestuurlijke omgeving – om in plaats van incidentmanagement, integraal beleid te ontwikkelen en uit te voeren. Het volgen van het dagelijkse nieuws via de verschillende moderne media is voldoende voor deze conclusie. Het oud-Hollandse

spel 'mens erger je niet' lijkt al lang te zijn vervangen door een moderne variant van 'raden maar...', waarbij je naar aanleiding van het nieuws en de actualiteiten van de afgelopen dag moet raden welk Kamerlid in de ochtendbladen aankondigt vragen te zullen stellen aan deze of gene minister over een gebeurtenis in het nieuws.

Wat dat betreft zeg ik de president van de Tsjechische republiek Havel na dat het zeer de vraag is of het huidige massamediatijdperk gunstig is voor de opkomst en groei van politici van het kaliber van Winston Churchill.

KRIJGSMACHT EN DE CIVIELE VERDEDIGING

De verwijzing naar Churchill geeft een aardige overstap naar de vraagstelling hoe het komt dat krijgsmacht en civiele verdediging – de inwendige en uitwendige veiligheid – zo met elkaar verbonden zijn geraakt.

Het was met name in het tijdsgewricht waarin Churchill en Eisenhower actief waren dat een dergelijke relatie in het bijzonder tot stand is gekomen. Ik heb de indruk dat de ontwikkeling van de militaire naar de algemene oorlogvoering en het totale karakter van de moderne oorlogvoering geleid hebben tot een dergelijke ontwikkeling. Het gedachtegoed uit *Von Kriege* van Clausewitsz, het gebruik van massavernietigingswapens en de directe gevolgen daarvan voor de civiele samenleving hebben geleid tot een zekere verknoping tussen de taakstelling van de krijgsmacht en de instandhouding van het maatschappelijk leven.

De directe gevolgen van de potentiële vernietiging van grote groepen burgers, de vernieling van objecten die voor het functioneren van het maatschappelijk leven van groot belang zijn zoals spoorwegen, verkeersinfrastructuur, ziekenhuizen, energievoorziening, haveninstallaties, kunstwerken (dijken, sluizen, bruggen) hebben een aanzet gegeven tot wat ik zou willen duiden als algemene verdedigingsvoorbereiding en een directe relatie tussen militaire defensie en civiele defensie, tussen externe en interne veiligheid. Met het korps mobiele colonnes leverde de krijgsmacht een aanzienlijk potentieel, gericht op de interne veiligheid van ons land.

Het is in dat verband aardig nog eens kennis te nemen van de indeling van de civiele verdediging zoals gepresenteerd door luitenant-generaal Mathon in zijn referaat voor uw vereniging in 1959, dus precies 40 jaar geleden. In dat verband is het ook interessant te realiseren dat in 1948 artikel 195a werd opgenomen in de grondwet, waarbij het mogelijk werd onder de rechtstoestand Staat van Oorlog of Staat van Beleg het burgerlijke gezag ten aanzien van openbare orde en politie ondergeschikt te maken aan militair gezag.

Diegenen onder u die bij landmachtstaf, NTC of de PMC'n hebben deelgenomen aan de Wintex/Cimex-oefeningen kunnen zich nog wel voor de geest halen tot welke indringende discussies een dergelijke overdracht van bevoegdheden aanleiding kan geven binnen de staven en de oefenministerraad.

VAN UITWENDIGE NAAR EXTERNE VEILIGHEID

Terugredenerend van de feitelijke situatie veertig jaar geleden naar nu, kan geconcludeerd worden dat toen door de ontwikkeling van de militaire naar de algemene oorlogvoering, er dus ook een sterke verknoping ontstond tussen de inwendige en uitwendige veiligheid van de staat. Ik heb de indruk dat door de ontwikkeling van de veiligheidssituatie in Europa en de wereld een dergelijke strakke koppeling tussen de inwendige en uitwendige veiligheid thans veel minder bestaat. Het is daarbij ook opvallend dat tegenwoordig door de professionals in defensiekringen veelal gesproken wordt over interne en externe veiligheid in plaats van de meer rechtstatelijke begrippen in- en uitwendige veiligheid van de staat. Ik weet niet of het onbewust gebeurd is, het valt mij wel op.

Een dergelijke verschuiving in het taalgebruik is bovendien interessant, omdat het optreden van onze krijgsmacht in Cambodja, Angola, Libanon en Sinaï en in mindere mate in Joegoslavië en Bosnië-Herzegowina minder goed valt te duiden als een optreden in het kader van de constitutioneel verankerde uitwendige veiligheid van de staat. Het is nadrukkelijk een extern veiligheidsoptreden dat niet direct te relateren valt aan een bedreiging van de veiligheid van het Koninkrijk, maar meer past in de context van internationale rechtsorde en -humaniteit. In alle gevallen vond het externe militaire optreden plaats in internationaal verband en op verzoek van internationale organisaties zoals de Vereniging Naties (VN), de West-Europese Unie (WEU), de Organisatie voor Vrede en Samenwerking in Europa (OVSE) of de Europese Gemeenschap.

Het is goed dit uitstapje te maken omdat het bijdraagt aan de verdieping van het inzicht hoe het staat met de relatie tussen de in- en externe veiligheid van de staat. Naar mijn oordeel bestaat er in het perspectief van de huidige veiligheidssituatie en de huidige *defensietaken* op het gebied van crisisbeheersing en humanitaire operaties geen directe relatie meer tussen de externe veiligheidsinspanningen, de uitwendige veiligheid en interne veiligheid.

De koppeling tussen externe en interne veiligheid lijkt mij dan ook meer gebaseerd op de beschikbare fysieke middelen en potenties die uit doelmatigheidsoverwegingen zowel toegepast kunnen worden in het kader van een extern optreden van de krijgsmacht als voor interne ondersteuning binnen de grenzen van het Koninkrijk.

Het feit dat de krijgsmacht bepaalde potenties heeft die relevant kunnen zijn voor de interne veiligheid, wil niet zeggen dat er dan ook een *eigenstandige* taak ligt. De verbinding tussen de beschikbare capaciteiten voor de externe veiligheid en de interne veiligheid wordt naar mijn oordeel gelegd door bepalingen ter zake van militaire bijstand zoals artikel 18 van de Wet Rampen en Zware Ongevallen die de mogeljkheid biedt om indien het civiele potentieel bij rampenbestrijding tekortschiet, bijstand van militaire potentieel aan te vragen.

Ook de Politiewet (artikel 58 en 59) biedt de mogelijkheden tot bijstand door militairen ter handhaving van de openbare orde of voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Een dergelijke bijstand kan zowel betrekking hebben op de Koninklijke Marechaussee als andere onderdelen van de krijgsmacht.

Uit overwegingen van een juiste positionering is het van belang dat ondersteunende karakter aan het civiele potentieel nadrukkelijk vast te stellen.

Ik herinner mij nog dat ik tijdens de Golfoorlog als plaatsvervangend directeur politie bij het ministerie van Binnenlandse Zaken belast werd met de leiding van een taakgroep die zich bezig moest houden met het versterken van de beveiligingsinspanningen van de Nederlandse politie. In het kader van de beveiliging van vitale objecten werd toen ook inzet van militairen overwogen. Een belangrijk discussiepunt daarbij was het gegeven dat defensie – overigens uit pragmatische overwegingen – uit wenste te gaan van de eigen geweldsinstructie die op onderdelen nadrukkelijk afweek van de geweldsinstructie van de politie en de positie van de minister van Defensie als een soort derde politieminister.

GEÏNTEGREERDE VOORBEREIDING

Bij de planvorming rond de bestrijding van zware ongevallen en rampen zou uiteraard ook de potentieel beschikbare defensiecapaciteit bij een geïntegreerde voorbereiding in beschouwing genomen kunnen worden. Ik heb zelfs reden voor de vooronderstelling dat dat meer zou moeten dan thans het geval is. Immers, voor een adequate inzet van defensiepotentieel is inzicht in de mogelijkheden en beperkingen van zeer groot belang. Ook de tijd- en ruimtefactoren verdienen daarbij nadrukkelijk aandacht. Immers, het realiseren van militaire bijstand vraagt in de regel de nodige tijd. Het valt mij op dat indien in defensiekringen oefeningen gericht op de rampenbestrijding worden georganiseerd, er sprake is van een betrekkelijk geringe betrokkenheid van civiele operationele diensten.

Bij de planning en voorbereiding op de rampenbestrijding verdient overigens ook aandacht dat gezien de primair externe oriëntatie van de capaciteiten voor crisisbeheersing en humanitaire hulpverlening, er niet altijd gerekend kan

worden op het beschikbaar zijn van dit potentieel. Dat lijkt mij overigens vooralsnog niet zo bezwaarlijk omdat grootschalige militaire bijstand in de regel slechts in het kader van meer langdurige (natuur)rampen aan de orde zal zijn. In onze moderne, complexe en technologische samenleving zal het merendeel van de rampzalige situaties zich zeer snel voltrekken en ook vrij snel gestabiliseerd zijn.

Maar het is denkbaar dat zich in die moderne, technologische en complexe samenleving verstoringen voordoen die ertoe leiden dat op zeer grote schaal de besturing van de samenleving weer volledig op handkracht gerealiseerd zal moeten worden. Ook in een dergelijke situatie lijkt een omvangrijke militaire bijstand geboden. Ik kan mij voorstellen dat een dergelijke situatie aan de orde zou kunnen zijn bij een grote en langdurige stroomstoring en ook bij de millenniumwisseling zijn scenario's denkbaar waarbij een stevig beroep op militaire bijstand geboden kan zijn. Ik denk dat het goed is aandacht te geven aan een geïntegreerde voorbereiding van noodscenario's, op zijn minst op nationaal niveau.

SYSTEMEN EN DIENSTEN

Behalve capaciteit in de zin van handkracht in geval van nood, zijn er systemen en diensten in de defensieorganisatie die op meer permanente basis een directe maatschappelijke rol in de sfeer van de directe noodhulpverlening vervullen, zoals op het gebied van *Search and Rescue* (SAR) en taken op het gebied van de kustwacht. Ik kan u melden dat met die organisatie ook gestructureerd afstemmingsoverleg plaatsvindt.

Behalve deze direct zichtbare noodhulpdiensten zijn er – naar mijn oordeel – meer functies en systemen die een essentiële taak vervullen of kunnen vervullen voor de Nederlandse samenleving in het kader van nationale bijstand en hulpverlening in crisissituaties. Ik noem de inlichtensystemen, de communicatiesystemen, transportsystemen zoals helikopters, luchttransport en bepaalde wielvoertuigen, de medische systemen en capaciteiten, en de beveiligingssystemen.

Ook vanuit een meer lange-termijnperspectief liggen er relaties naar toegepast natuurwetenschappelijk onderzoek zoals dat uitgevoerd wordt door het FEL en PML ten behoeve van defensie. *Command and Control*, het adequaat omgaan met informatie, het functioneren in een frontlijnorganisatie, ondersteund door daarop afgestemde telematica, zijn militaire toepassingsgebieden die evenzeer dienstbaar zijn voor het functioneren van de diensten in de sector van Openbare Orde en Veiligheid.

AFRONDING

Ik keer terug naar de centrale vraagstelling. Vanuit de primaire en externe taakstelling van de krijgsmacht, te weten: het leveren van gevechtskracht voor de verdediging van het bondgenootschappelijk gebied, het grondgebied van Nederland en de Koninkrijksdelen en het uitvoeren van crisisbeheersing en humanitaire hulpverlening, beschikt de krijgsmacht over capaciteiten en potenties die mede dienstbaar gemaakt kunnen worden voor openbare orde, openbare veiligheidszorg, rampenbestrijding en het instandhouden van het maatschappelijke leven. Het lijkt mij verstandig – meer dan totnogtoe – in de planvorming daar rekening mee te houden en de betrokken partners daarbij te betrekken.

Daarnaast beschikt Defensie over systemen (inlichtingen, communicatie, transport, medische verzorging) ten behoeve van haar primaire taken die mede dienstbaar gemaakt kunnen worden voor hulpverlening in crisissituaties. Ook met de mogelijkheden en beperkingen van deze voorzieningen dient in de planvorming rekening gehouden te worden. Er ligt hier dunkt mij een belangrijke taak voor het Nationaal Commando, maar evenzeer voor de regionale brandweren en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Het beschikbaar zijn van capaciteiten die inzetbaar zijn voor hulpverlening impliceert naar mijn oordeel niet dat er daardoor een eigenstandige taak ligt voor de krijgsmacht. Naar mijn oordeel zullen de beschikbare middelen in de vorm van bijstand uit doelmatigheidsoverwegingen beschikbaar moeten worden gesteld aan civiele hulpverleningsdiensten en het burgerlijk gezag.

Inzet van de krijgsmacht voor dergelijke taken kan overigens maatschappelijk rekenen op een zeer brede ondersteuning. Het zou minister De Grave kunnen helpen in het door hem gewenste maatschappelijke debat over de toekomst van onze Nederlandse defensie. Maar het moet gezegd zijn, ook de reeds beschikbare civiele capaciteiten mogen niet onderschat worden. Vanuit de regio Rotterdam-Rijnmond die ik mag leiden hebben wij in het kader van de rampenbestrijding tweemaal een *out-of-area* operatie uitegevoerd samen met defensiecollega's. Eenmaal op de Antillen onder gezag van de Gouverneur op Sint Maarten en eenmaal onder gezag van de Gouverneur van Limburg.

Gezien de discussie om in het kader van de humanitaire hulpverlening een internationale rampenbestrijdingstaak voor defensie te introduceren en in meer structurele zin een snel inzetbare internationale rampenbestrijdingsorganisatie tot stand te brengen, liggen hier kansen en mogelijkheden om een gezamenlijke civiel-militaire rampenbestrijdingsorganisatie tot stand te brengen.

Naar een Europese krijgsmacht? Zeker weten!

ir. M.A. van Maanen – kapitein-ter-zee
V.J. Utermöhlen – kolonel van de Koninklijke Luchtmacht
R.J.M. Veger – kolonel der genie

> *It is always wise to look ahead, but difficult to look further than you can see.*
>
> Sir Winston Churchill

INLEIDING

Europa is in beweging, en ook het Europese veiligheidsbeleid is in ontwikkeling![1] De vorming van een Europese krijgsmacht, onder gelijktijdige versterking van de transatlantische band, is onontkoombaar. Alleen is nog niet iedereen daarvan doordrongen. In dit artikel zullen wij hier nader op ingaan.

In monetaire zin is de eenwording in feite bereikt, en op landbouwgebied is al geruime tijd sprake van een sterke Europese rol. Op tal van andere gebieden is het nog (lang) niet zo ver, maar er zijn wel voornemens gepresenteerd en zelfs zijn afspraken al in verdragen vastgelegd. Initieel in het Verdrag van Maastricht en verder uitgewerkt in het Verdrag van Amsterdam is, op intergouvernementele wijze, de basis gelegd voor het Europees Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (ondergebracht in de zogenaamde 'tweede pijler'). Bij het Verdrag van Maastricht werd bijvoorbeeld de West-Europese Unie (WEU) tot de militaire arm van de Europese Unie (EU) verklaard. En zo wordt onder meer in het Verdrag van Amsterdam, dat medio 1999 van kracht wordt, de EU bevoegd op het gebied van de zogeheten Petersberg-taken van de WEU (humanitaire actie, *peacekeeping* en *peace-enforcing* met inzet van gevechtseenheden). Bovendien wordt voorzien in nauwere institutionele betrekkingen tussen de WEU en de EU.

Wat betekenen deze ontwikkelingen binnen Europa voor de krijgsmachten van de lidstaten van de EU, mede bezien in het licht van de Atlantische band? Hoe verhouden deze ontwikkelingen zich tot het gestelde in de Hoofdlijnen-

1 Dit artikel is gebaseerd op een studie opgesteld door de deelnemers aan de Leergang Topmanagement Defensie 99-1.

notitie, waarin de nadrukkelijke keuze is gemaakt om alle krijgsmachtdelen in omvang te reduceren en vooralsnog van majeure taakafstoting wordt afgezien? Welke visie op de toekomst achten wij voor Defensie het meest waarschijnlijk? Op deze vragen willen wij in dit artikel graag onze visie geven. Om een visie te geven en in te gaan op de vraag op welke wijze de ontwikkelingen naar een Europese krijgsmacht gestalte kunnen krijgen, is het van belang na te gaan welke ontwikkelingen de EU doormaakt. Daarnaast moeten de ontwikkelingen die nu al waarneembaar zijn, maar wellicht nog niet zijn uitgekristalliseerd, zeker mede in beschouwing worden genomen en op hun realiteit in de (nabije) toekomst worden beoordeeld.

In dit artikel wordt, na een beschrijving van een aantal bepalende factoren van invloed, een analyse uitgevoerd op basis van het scenario-model dat Clingendael in 1998 heeft gepresenteerd met betrekking tot de toekomst van Europa. Onze analyse houdt in dat wij de keuzes uit de Hoofdlijnennotitie afzetten tegen mogelijke ontwikkelingen in de internationale verhoudingen in Europa.

Gezien de meest waarschijnlijke ontwikkelingsrichting van verdere politieke en economische integratie die zich binnen Europa zal voltrekken, wordt in de tweede helft van dit artikel een traject geschetst van de wijze waarop de ontwikkeling van de krijgsmachten tot een Europese krijgsmacht gestalte kan krijgen. Het einde van dit artikel gaat nader in op een onderwerp dat essentieel is in dit ontwikkelingstraject: taakspecialisatie. Dit onderwerp is actueel geworden in het Strategische Toekomstdiscussie Defensie naar aanleiding van de Hoofdlijnennotitie.

FACTOREN VAN INVLOED

De ontwikkelingen op het gebied van de internationale veiligheid zijn moeilijk te voorspellen. De zich voordoende ontwikkelingen kunnen als kansen worden gezien, maar ook als bedreigend worden ervaren. Niet alleen is de val van de Berlijnse muur in 1989 voor de meesten van ons als een verrassing gekomen, ook de Aziatische crisis maakt nog eens duidelijk dat wat vandaag als een alleszins aannemelijk scenario kan worden aangemerkt, morgen of overmorgen reeds een achterhaald concept kan blijken zijn. Tekenend is in dit opzicht dat ook het bedrijfsleven tot het inzicht is gekomen dat strategische planning die verder reikt dan twee jaar al zeer ambitieus is.

Niettemin heeft Defensie te maken met materieelinvesteringen, waarbij van eerste idee tot gerealiseerde capaciteit niet zelden tien jaar of meer is gemoeid. Daarop is mede van invloed het stap voor stap en *feel your way ahead*-achtige proces van Europese integratie. Ook de voorziene verdere uitbreiding van de NAVO speelt hierop in. Daarom is het verstandig verdere uitbreiding van de samenstelling van de toekomstige defensieorganisatie vooralsnog zo veel mogelijk open te houden, totdat gezamenlijk met de bondgenoten concrete

stappen kunnen worden gezet voor beter op elkaar afgestemde krijgsmachten. In feite is dit een belangrijke maar onvoldoende uitgesproken boodschap, die inherent aan de Hoofdlijnennotitie verbonden is en wel in de Defensienota zou moeten doorklinken.

Bedenktijd

Gegeven de situatie dat veranderingen in de internationale veiligheidsconcepties steeds minder in detail te voorspellen zijn, bestaat het gevaar dat in een te vroeg stadium verkeerde en onomkeerbare (organisatorische, materiële, operationele) beslissingen worden genomen. Teneinde dit te voorkomen, is het te overwegen om onomkeerbare keuzes pas dan te effectueren als de snel opeenvolgende ontwikkelingen niet strijdig met elkaar blijken te zijn, en zich een zekere consistentie in de veiligheidsconceptie heeft ontwikkeld.

Een effectieve maatregel hiervoor is het inlassen van een 'bedenktijd' tussen het moment van het voornemen van een besluit en het moment van daadwerkelijk uitvoering. Die periode heeft tot doel het voorgenomen beleid en de daaraan verbonden consequenties pas uit te voeren als die bedenktijd verstreken is en de bedoelde consistentie zich heeft afgetekend.

Dit heeft zowel politieke, financiële als operationele voordelen. In politiek opzicht geeft deze aanpak alle ruimte om keuzes te maken, zonder daarvoor de verkeerde (en veel hogere) rekening gepresenteerd te krijgen. In financieel opzicht valt bijvoorbeeld te denken aan het gedurende de bedenktijd aanhouden van materieel dat overbodig lijkt te zijn geworden. Mochten de voorspelde ontwikkelingen niet uitkomen, dan is daarmee een enorme kapitaalvernietiging voorkómen, en is een langdurig verwervingsproces van nieuw materieel niet nodig. Het leidt dan wel tot tijdelijk iets hogere exploitatiekosten, maar die vallen in het niet bij de kosten van het herstel van een te snelle afstoting.

Voor de krijgsmacht kan het afstoten van nog niet verouderd materieel ook kennisverlies inhouden. Om deze kennis in een later stadium eventueel weer te herstellen teneinde weer over de gewenste modaliteit te kunnen beschikken, vergt veelal een aanzienlijke tijd en inspanning.

Voor de bedoelde bedenktijd zou het best kunnen worden uitgegaan van een periode van vier jaar. Daarmee kan worden bereikt dat de politieke keuze na een regeringsperiode wordt herbevestigd.

Naar verwachting zal de druk op regeringen in stand blijven om financieel meer prioriteit te geven aan andere beleidsterreinen dan defensie. Bovendien staat het defensiebudget ook onder voortdurende druk als gevolg van het feit dat de defensiemiddelen naar verhouding steeds complexer en duurder worden, zij het dat de effectiviteit van de moderne systemen toeneemt. Daarnaast bestaat er als gevolg van snel voortschrijdende politieke, technologische en maatschappelijke ontwikkelingen bij voortduring behoefte aan andersoortige middelen en activiteiten, in aanvulling op de reeds bestaande defensiemiddelen. Als voorbeeld van een politieke ontwikkeling noemen wij hier de politieke

acceptatie van welke militaire slachtoffers aan eigen zijde dan ook, en van mogelijk *collateral damage* bij de inzet van eigen troepen op het grondgebied van de opponent. Door snelle technologische ontwikkelingen op het gebied van de informatica is er een grote nadruk komen te liggen op C3I-systemen teneinde de *information war* te winnen. Als voorbeeld van een maatschappelijke ontwikkeling noemen wij de wens om het niveau van geneeskundige verzorging bij uitzendingen op het Nederlandse thuisniveau te hebben en het in versterkte mate aandacht besteden aan de Arbo-aspecten.

Defensiebudget

Al deze ontwikkelingen leggen een extra druk op het defensiebudget. Deze druk zal er naar verwachting toe leiden dat steeds hogere efficiency-winsten moeten worden bereikt, teneinde toch een effectieve en geloofwaardige defensieorganisatie te kunnen behouden. Het alternatief is dat we moeten accepteren dat wordt ingeboet op de operationele capaciteiten en daarmee op de ondersteuning die de defensieorganisatie kan leveren aan het politieke ambitieniveau. Deze laatste oplossing zal zo lang mogelijk moeten worden vermeden.

Wordt de beoogde efficiency thans vooralsnog binnen de krijgsmachtdelen en in toenemende mate binnen de krijgsmacht als geheel gevonden, uiteindelijk zal alleen door betere afstemming tussen de afzonderlijke (Europese) krijgsmachten verdere efficiency-winst worden behaald. Juist door de onvoorspelbaarheid van de internationale ontwikkelingen en het tempo waarin deze zich kunnen voltrekken, kunnen zich plotsteling mogelijkheden voordoen om feitelijke keuzes te maken.

Om daarop voorbereid te zijn, is het noodzakelijk zich nu reeds te bezinnen op wat Nederland op het gebied van de defensieorganisatie in de verre toekomst wil bereiken. Daarbij zal moeten worden nagegaan langs welke weg die eindsituatie kan worden bereikt, opdat optimaal kan worden ingespeeld op en gebruik gemaakt van de kansen die zich voordoen in de internationale ontwikkelingen. De Hoofdlijnennotitie wordt daarmee in een langetermijnperspectief geplaatst.

EUROPESE POLITIEKE ONTWIKKELINGEN

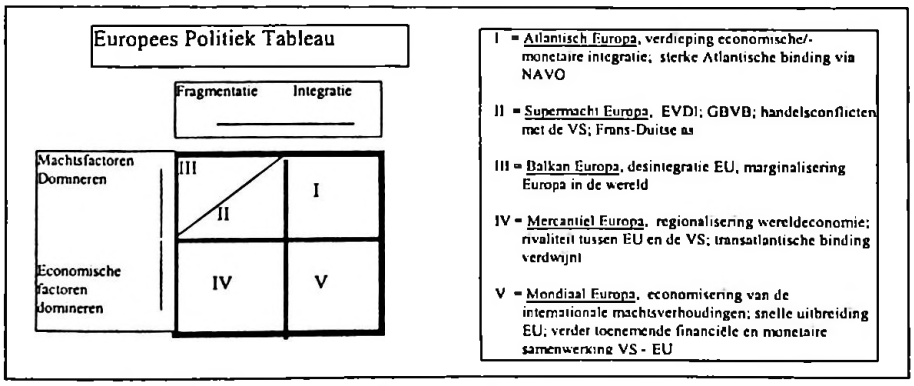
Consequenties voor de krijgsmacht

In 1998 heeft Clingendael een studie publiek gemaakt over de invulling van het nationale buitenlands beleid in haar publicatie *Europe on the treshold of the 21st century*. In plaats van de extrapolatie van 'relevante' beleidsaspecten, is daarbij gekozen voor de scenariobenadering. Zodoende kunnen meerdere ontwikkelingsrichtingen worden beschouwd. Voor wat betreft de ontwikkeling van Europa zijn vijf scenario's ontwikkeld, die de Clingendael-studie kortheidshalve als volgt betitelt: Atlantisch Europa, Supermacht Europa, Mercantiel

Europa, Balkan Europa en Mondiaal Europa. Deze scenario's, samengevoegd in een (door ons betiteld) Europees Politiek Tableau, oriënteren zich op de horizontale as als de mate van Europese integratie en de verticale as als economisering dan wel machtspolitiek. Uiteraard zijn in de modellering de nodige vereenvoudigingen aangebracht en is de werkelijkheid vele malen gecompliceerder. Toch biedt deze benadering voldoende interessante aanknopingspunten voor onze beschouwingen. Hieronder geven wij kort de karakteristieken van deze scenario's weer.

- Het Atlantische Europa-scenario, aangegeven met kwadrant I, kenmerkt zich door verdieping van de economische en monetaire integratie. In dit scenario is het vooral de vs die het voortouw neemt in conflictmanagement.
- In het scenario Supermacht Europa, kwadrant II, wordt de realisatie voorzien van de eigen Europese Veiligheids- en Defensie-Identiteit, met een versterkte Frans-Duitse as. Tevens ontstaat er een toenemende rivaliteit op economisch gebied binnen een mondiaal systeem.
- In het scenario Balkan Europa, kwadrant III, desintegreert Europa en wordt Europa's rol in de wereld gemarginaliseerd.
- In het Mercantiel Europa-scenario, kwadrant IV, voorziet men de regionalisering van de wereldeconomie, waarbij Europa echter de sociaal-economische verworvenheden weet te behouden; wel is sprake van sterk ontwikkeld protectionisme.
- In het Mondiaal Europa tot slot, aangegeven met kwadrant V, wordt een snelle uitbreiding van de EU voorzien, met een sterke economisering van de internationale betrekkingen, waarbij de militaire machtsmiddelen aan belang zullen afnemen.

Wij hebben de door Clingendael benoemde scenario's verbijzonderd naar het veiligheidsbeleid en de consequenties voor de krijgsmacht in een militair-strategisch veiligheidstableau weergegeven.



Afb. 1 Schematische weergave van de scenario's voor Europese politieke ontwikkelingen

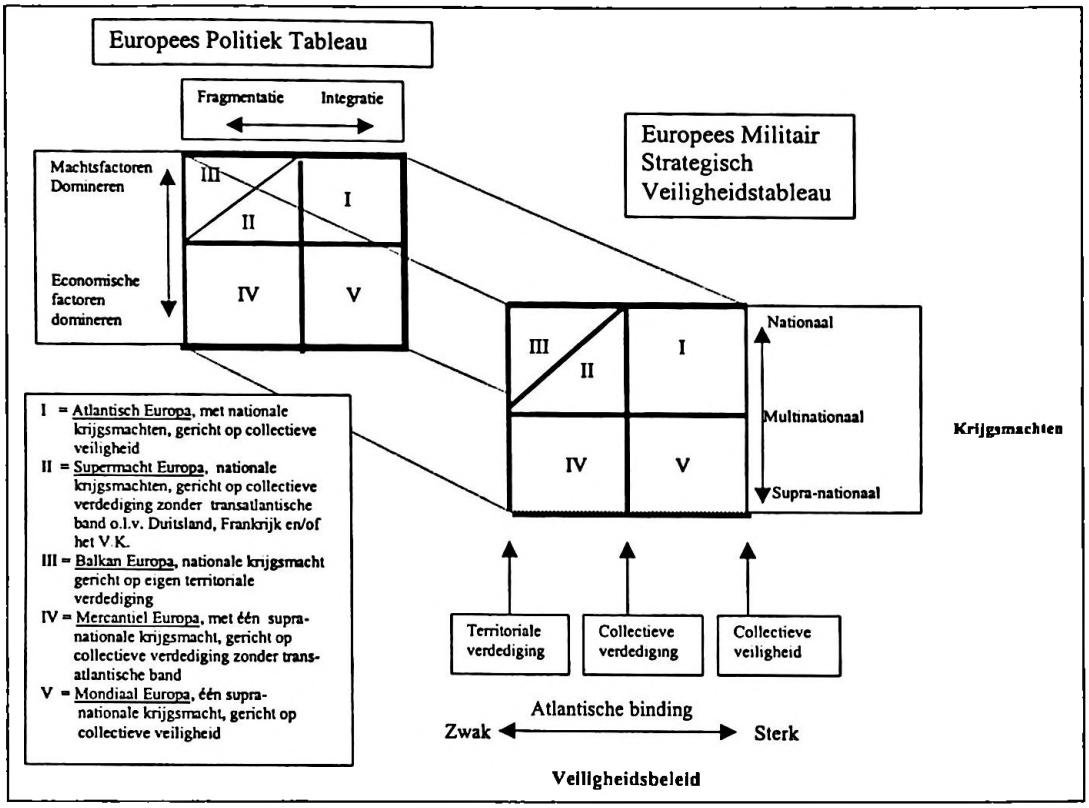
Voor het militaire veiligheidstableau zijn wij uitgegaan van het veiligheidsbeleid op de horizontale as. Dat veiligheidsbeleid verloopt van territoriale verdediging, via collectieve verdediging naar collectieve veiligheid. Op de verticale as gaat de schaal van 'de opzet van de krijgsmachten' van nationaal, via multinationaal naar supranationaal.

Hierna is per scenario beknopt de ontwikkelingsrichting uit de Clingendaelstudie weergegeven en verbijzonderd naar het veiligheidsbeleid. Dat betekent dus dat deze scenario's (gebaseerd op een politieke en een economische component) de basis vormen voor de hieronder opgenomen beschrijving van de scenario's voor het veiligheidsbeleid. Hierbij wordt opgemerkt dat wij in deze beschrijving de uitersten van het spectrum op beide assen beschrijven, waardoor bij eerste lezing een enigszins extreem beeld kan ontstaan.

Huidige situatie

Het huidige Nederlandse veiligheidsbeleid kan worden gepositioneerd in het Atlantisch Europa. In dit scenario wordt de huidige status quo gehandhaafd en vormt de transatlantische band met de vs de belangrijkste component in de Europese veiligheidspolitiek. De sterke band met de vs is geworteld in de gemeenschappelijke historische achtergrond en de daardoor verankerde maatschappelijke waarden. De langdurige samenwerking doet zich op economisch gebied ook gelden in het streven het transatlantische '*hartland*' in de wereldeconomie niet te laten marginaliseren door Aziatische landen.

Voorts blijkt in het Kosovo-conflict dat de Europese bondgenoten zonder steun van de Amerikanen thans niet in staat zijn voldoende militaire gevechtskracht en middelen in te zetten om de politiek gestelde doelen ter plaatse geloofwaardig te kunnen ondersteunen. Onverlet de uitkomst van het Kosovo-conflict, is bovendien nu reeds duidelijk dat de naweeën van dit conflict nog zeer lang een groot beslag op betrokken krijgsmachten zullen leggen. Is het niet ter beveiliging van Kosovo zelf door bijdragen aan een stabiliseringsmacht, dan toch in één van de buurlanden, als garantie voor de handhaving van stabiele verhoudingen in de Balkan en/of de wederopbouw (CIMIC) c.q. remigratie. Of ook daarbij een Amerikaanse inbreng zal plaatshebben, zal de naaste toekomst uitwijzen. Het feit dat vóór het uitbreken van het Kosovo-conflict de zogenaamde *Extraction Force* in Macedonië (in hoofdzaak bedoeld om OVSE-waarnemers uit Kosovo te kunnen evacueren) onder Franse leiding werd gesteld, toont in ieder geval aan dat de vs een grotere militaire rol aan de Europese partners wenst toe te delen. Voorts is binnen de EU sinds Rambouillet het besef gegroeid dat de EU over een eigen, coherent veiligheids- en buitenlandbeleid dient te beschikken. De keuzes die zijn gemaakt in de Hoofdlijnennotitie (namelijk het reduceren van alle krijgsmachtdelen zonder nadrukkelijk voor taakafstoting te kiezen) sporen logischerwijs met deze ontwikkelingen, waarin alle landen over een eigen 'volwaardige' krijgsmacht beschikken en er sprake is van samenwerking.



Afb. 2 Schematische relatie tussen de scenario's voor Europese politieke ontwikkelingen en scenario's voor het daaraan gerelateerde militair-strategische veiligheidsbeleid

Supermacht Europa

De ontwikkeling is denkbaar waarin de eerdergenoemde transatlantische band zeer sterk onder druk komt te staan. Enerzijds kan een verder integrerend Europa economisch en monetair een grote concurrent van de VS worden. Verschillen van inzicht over de ontwikkelingsrichting van de regionale economie kunnen leiden tot handelsoorlogen en escaleren tot scherpe politieke tegenstellingen. Anderzijds kunnen dergelijke ontwikkelingen grote invloed uitoefenen op de binnenlandse politiek van de VS en isolationistische bewegingen oproepen. De VS zullen als gevolg daarvan de EU een grotere rol in de handhaving van de internationale rechtsorde willen opdringen, waarbij Europa zich evenwel hoofdzakelijk zal richten op haar directe periferie. Europa zal in zo'n scenario haar eigen Europese Veiligheids- en Defensie-Identiteit (EVDI) nog nadrukkelijker willen ontwikkelen, waarbij Frankrijk, Duitsland en/of het VK de leiding op zich zullen nemen.

Hierbij zal de verdere ontwikkeling van de EVDI er vooral op zijn gericht om het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB) ook daad-

werkelijk door inzet van militaire middelen krachtig te ondersteunen. Primair zal die politiek zijn gericht op de directe omgeving van de EU. In een later stadium – wanneer de Europese integratie verder is verbreed en verdiept – wellicht ook elders in de wereld.

In zo'n scenario zal de EU ten minste willen beschikken over een multinationale krijgsmacht, waaraan ieder lid naar vermogen zijn steentje zal bijdragen. Aangezien alleen de grote landen in staat zijn militaire middelen te ontwikkelen en in stand te houden voor het gehele geweldsspectrum, zullen de kleinere c.q. minder draagkrachtige lidstaten alleen (financiële) aanvullingen c.q. unieke militaire middelen daaraan toe kunnen voegen. De EU zal wel veel dienen te investeren in onder meer kostenintensieve inlichtingensatellieten en C2-systemen. In zo'n scenario zal de NAVO geleidelijk naar de achtergrond worden verdrongen, met dien verstande dat de transatlantische plaatsen binnen de NAVO-structuren zullen worden overgenomen door ingezetenen van Europese lidstaten. Taakspecialisatie, en dus financiële reducties, zullen dan tot de mogelijkheden behoren, maar zullen ook hun effect hebben op de politieke invloed van Nederland binnen de EU-machtsverhoudingen. Tegelijkertijd zal de bijdrage aan de gemeenschappelijke Europese defensie-inspanning aanzienlijk groeien, door de opbouw van genoemde inlichtingen- en communicatiesystemen. Kortom, in zo'n scenario zal de defensie-inspanning sterk groeien, waarbij Nederland slechts een betekenisvolle rol kan spelen als die inspanning substantieel is.

Tegen deze achtergrond kan worden vastgesteld dat Nederland met de keuzes die in de Hoofdlijnennotitie zijn gemaakt nog steeds substantiële bijdragen aan zo'n multinationale krijgsmacht kan leveren. Daardoor zal Nederland ook politiek een stem in het kapittel kunnen blijven hebben. Het is minder waarschijnlijk dat een dergelijke ontwikkeling zich voordoet als gevolg van de toenemende globalisering op tal van gebieden in de internationale gemeenschap. In geval van een ontwikkeling in de richting van Supermacht Europa, is het risico dat in de Hoofdlijnennotitie verkeerde keuzes zouden zijn gemaakt, derhalve gering.

Balkan Europa

Het Balkan-scenario beschrijft, naast de verbreking van de transatlantische band, tevens een uiteenvallen van de EU. Zo'n scenario impliceert een terugkeer naar de machtsverhoudingen binnen Europa zoals die in de 19de eeuw bestonden. Deze terugkeer betekent dat een groot aantal volledig zelfstandige soevereine staten hun interne en externe veiligheid geheel politiek en militair voor eigen rekening nemen. In zo'n situatie zal Defensie een aanzienlijk hogere prioriteit binnen de nationale begroting moeten krijgen. Ontwikkelingen daarin zijn sterk afhankelijk van de dan geldende politieke en militaire (inter-) nationale machtsverhoudingen.

Duidelijk is dat de keuzes die thans in de Hoofdlijnennotitie worden gemaakt, in het licht van deze ontwikkeling alleen dan adequaat zouden zijn daar waar het behoud van een brede, evenwichtige, en moderne krijgsmacht betreft. De omvang van de huidige Nederlandse krijgsmacht zou voor een dergelijk scenario echter niet toereikend zijn. We kunnen evenwel constateren dat de kans op een ontwikkeling in de richting van 'Balkan Europa' als zeer gering kan worden aangemerkt. In politieke en economische zin is de Europese integratie al ver voortgeschreden; het terughalen van dit proces is uiterst onwaarschijnlijk.

Mercantiel Europa

Worden evenwel toekomstige internationale (machts-)verhoudingen vooral bepaald door handel en kapitaal, dan zal Europa trachten haar verworvenheden op het gebied van sociale zekerheid en het milieu te beschermen tegen de Aziatische en Amerikaanse vrije-marktstrategieën. Conform het vorige scenario zal de verhouding met de VS verscherpen en zal de NAVO geleidelijk desintegreren. Daardoor wordt de weg vrijgemaakt voor het beslechten van conflicten op een wijze waarbij militaire middelen minder dominant zijn en meer wordt nagestreefd deze conflicten vroegtijdig op te lossen met behulp van economische en monetaire middelen, en met een grote nadruk op diplomatieke inspanningen. Internationale instituties als de Wereldbank, het *International Monetary Fund* (IMF) en de *World Trade Organization* (WTO) zijn dan niet meer in staat richting te geven aan de mondiale economische ontwikkeling. De EU zal haar veiligheidspolitiek dan ook vooral inhoud geven door de intensivering van de handel met bijvoorbeeld Centraal-, Oost-Europa en Rusland. Voorts zal zij met economische hulpprogramma's in het Midden-Oosten, Noord- en Centraal-Afrika bijvoorbeeld een dreiging van transnationale criminaliteit en migratie willen tegengaan.

Het directe gevolg is dat meer handelsbarrières worden opgeworpen en dat zwakke onderdelen van de economie worden gesubsidieerd. Deze maatregelen veroorzaken frictie en kunnen leiden tot grootschalige handelsoorlogen die in de internationale verhoudingen de plaats kunnen innemen van oorlogen om grondgebied.

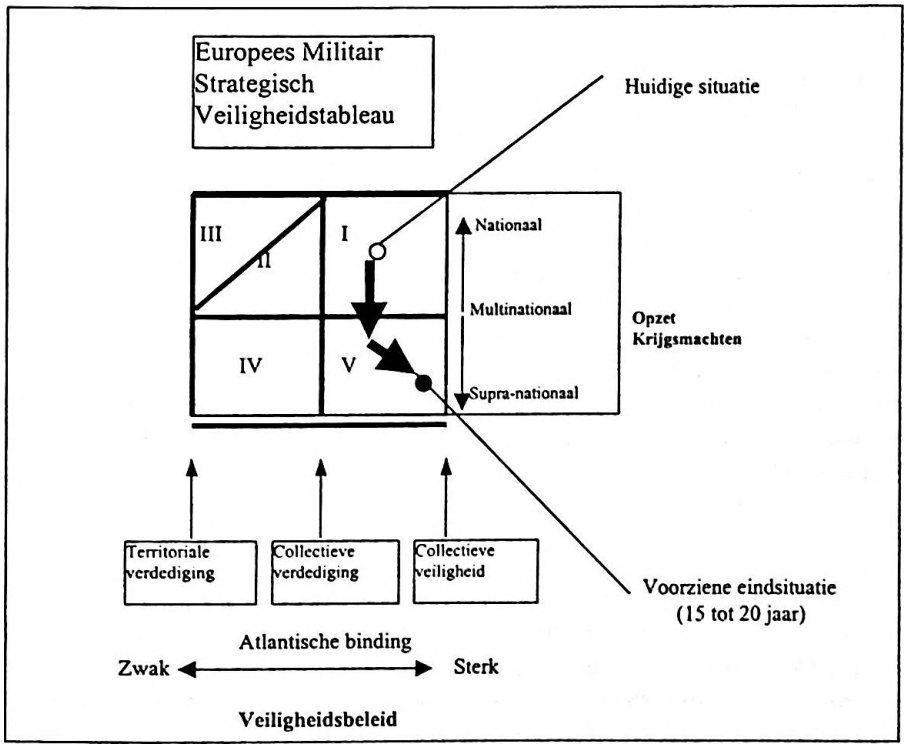
Aangezien de EU haar veiligheid kan borgen door de juiste handelsstrategieën toe te passen, zal een krijgsmacht alleen voor noodgevallen achter de hand worden gehouden. Gelet op de verdieping van de Europese integratie, zal de inrichting, aansturing en instandhouding van zo'n krijgsmacht in zo'n situatie supranationaal plaatshebben. Regionaal zal die Europese krijgsmacht veeleer het karakter krijgen van een politiemacht ter handhaving van vooral de interne stabiliteit en veiligheid, die bovendien kan assisteren bij de handhaving van de internationale rechtsorde, grote natuurrampen en/of andere calamiteiten elders in de wereld. De inrichting en omvang van zo'n Europese krijgsmacht zal sterk

afhangen van de mate waarin andere regio's in de wereld al dan niet zijn geïntegreerd, en welke rolverdeling er tegen die tijd is tussen de supermachten VS, EU, Rusland, en China.

In een Mercantiel Europa liggen supranationaal geleide taakspecialisaties en een ombouw van de nationale krijgsmachten naar een Europese krijgsmacht – waarbij de nadruk ligt op humanitaire acties en vredesoperaties – voor de hand. Voorts kenmerkt deze ontwikkeling door de desintegratie van de NAVO, en de verscherping van de rivaliteit tussen de VS en wellicht ook de Aziatische handelsblokken. De kans dat zo'n ontwikkeling zich op korte termijn zal manifesteren, lijkt echter niet groot. De Hoofdlijnennotitie biedt niettemin voldoende mogelijkheden om op een wijziging in deze richting te kunnen inspelen.

Mondiaal Europa

De economisering van de internationale verhoudingen heeft in dit laatste scenario haar hoogtepunt bereikt, en het onderscheid tussen de begrippen 'nationale veiligheid' en 'collectieve veiligheid' zal vervagen. Door de toenemende



Afb. 3 De voorziene ontwikkeling van de relatie tussen het Europese veiligheidsbeleid en de krijgsmachten van de lidstaten op de lange termijn

globale wederzijdse afhankelijkheid wordt de samenwerking tussen Europa en de VS op met name financieel en economisch gebied verder versterkt. Terwijl de VN toeziet op de handhaving van de internationale rechtsorde in de wereld, winnen de niet-gouvernementele organisaties (NGO's) en multinationale ondernemingen enorm aan invloed. Mondiale verhoudingen worden in toenemende mate gekarakteriseerd door samenwerking en multilateraal gedrag, zowel politiek als economisch. In Europa zal dit op supranationale wijze zijn georganiseerd. Voor zover conflicten nog voorkomen, worden deze via de diplomatieke weg opgelost. De economische wederzijdse afhankelijkheid wordt gemanaged door internationale instituties als de Wereldbank, het Internationaal Monetair Fonds en de Wereld Handelsorganisatie.

Borging van de externe veiligheid met militaire middelen neemt in deze ontwikkeling een minder prominente plaats in. De EU tracht haar veiligheid meer en meer te realiseren door de interdependentie met primair haar directe buren en vervolgens ook andere landen, te vergroten door handel en/of met economische hulpprogramma's. Niettemin blijft Europa in deze context een Europese krijgsmacht instandhouden om als een soort internationale brandweer in VN-verband haar verantwoordelijkheden ten aanzien van de handhaving van de internationale rechtsorde te kunnen nakomen. Zo'n krijgsmacht zal supranationaal ingericht, aangestuurd en in stand moeten worden gehouden.

Worden de keuzes als gemaakt in de Hoofdlijnennotitie geplaatst binnen deze context, dan is het evident dat ook in dit geval ombouw van de huidige nationale krijgsmachten naar een Europese krijgsmacht als hiervoor geschetst, meer voor de hand ligt. De huidige internationale ontwikkelingen geven evenwel geen aanleiding om te veronderstellen dat de wereld als *global village* binnen afzienbare tijd valt te verwachten. Dit scenario heeft derhalve in de hier beschreven ultieme vorm een hoog utopisch gehalte.

Het risico dat in de Hoofdlijnennotitie verkeerde keuzes zouden zijn gemaakt, is zeer gering. De uitgangspunten van de Hoofdlijnennotitie geven in dit geval dan ook voldoende mogelijkheden om adequaat op een plotselinge versnelling in deze ontwikkelingen te kunnen inspelen. Dit scenario geeft echter wel een toekomstperspectief dat houvast biedt bij het maken van de benodigde keuzes.

EVALUATIE VAN DE SCENARIO'S

Volgens ons zijn de hiervoor beschreven scenario's, zoals ook al bij de inleiding ervan is beschreven, een modellering van de werkelijkheid in uitersten, op een gekozen spectrum. De werkelijkheid die zich aftekent, is dat Europa steeds meer verantwoordelijkheden op zich neemt voor wat betreft haar collectieve veiligheid. Dit blijkt onder meer uit de rol van de OVSE en toegenomen activiteiten van de EU op het gebied van gemeenschappelijk veiligheidsbeleid.

De EU zoekt naar een grotere rol van economische en politieke maatregelen voor het oplossen van conflicten en heeft al veel zaken geïnstitutionaliseerd in Europese wetgeving, en integreert in toenemende mate op het politieke vlak. Hierdoor zullen militaire middelen bij het oplossen van conflicten een andere rol spelen dan wij tot op heden gewend zijn.

De EU legt in toenemende mate nadruk op materieelsamenwerking, en de inzet van de nationale krijgsmachten in multinationale eenheden vindt al op forse schaal plaats. Daarnaast hecht de EU sterk aan de transatlantische band. Deze ontwikkelingen leiden ertoe dat wij een beweging zien van een Atlantisch Europa (kwadrant I) naar een Mondiaal Europa (kwadrant V): niet in de hiervoor beschreven utopische vorm, maar in een minder extreme en meer realistische vorm. Deze door ons onderkende ontwikkeling heeft vanzelfsprekend ook militair-strategische veiligheidsconsequenties. Het tijdschema waarin een en ander zich zal voltrekken laat zich moeilijk bepalen. Gezien de snelheid van de ontwikkelingen het afgelopen decennium en de tijd benodigd om materieelafstemming daadwerkelijk inhoud te kunnen geven, schatten wij dat een periode van vijftien tot twintig jaar nodig is.

Bijzondere aandacht vraagt de Atlantische binding in de geschetste ontwikkeling. Door de aangegeven economische en politieke ontwikkelingen (verschuiving van een Atlantisch naar een Mondiaal Europa waarin veiligheid in toenemende mate door economische en politieke factoren en minder door militaire middelen wordt bepaald) zal ook de interdependentie tussen de VS en Europa verder toenemen. Daarmee komen de belangen voor Europa en de VS ook nader tot elkaar. Eventuele verstoringen van deze belangen vormen dus een 'gemeenschappelijk' probleem. Dit leidt tot de noodzaak om deze belangen dan ook gemeenschappelijk te verdedigen/behartigen.

De druk op de regeringen om financieel meer ruimte vrij te maken aan andere beleidsterreinen dan defensie, zal zich ook in de VS doen gelden.

Teneinde de gezamenlijke veiligheidsbelangen toch (voor een deel) met militaire middelen af te kunnen dekken, zal een nauwere samenwerking gestalte moeten krijgen. Daardoor zal de interdependentie tussen de VS en Europa op veiligheidsgebied, resulterend in een collectieve veiligheid, toenemen. Deze versterking van de Atlantische band komt in afbeelding 3 nadrukkelijk tot uiting door de schuin naar beneden gerichte pijl binnen het kwadrant V.

ONTWIKKELINGSTRAJECT ZUIDERKRUIS

Gezien de hiervoor beschreven ontwikkelingen in de internationale situatie zijn keuzes op de lange termijn onvermijdelijk. Enerzijds zullen de politieke ontwikkelingen hiertoe nopen, anderzijds zullen de ontwikkelingen zoals wij die bij de krijgsmachten van bondgenoten waarnemen, eveneens tot keuzes dwingen.

In deze paragraaf wordt aangegeven wat volgens ons de eindsituatie (in een langetermijnvisie van vijftien tot twintig jaar) is waar de krijgsmachten als gevolg van internationale ontwikkelingen zich naartoe zullen bewegen, gebaseerd op de meest waarschijnlijke politieke ontwikkeling: de vorming van een Europees defensiecollectief met een centrale aansturing. Tevens wordt daarbij ingegaan op de weg waarlangs die eindsituatie zal kunnen worden bereikt.

In ultima forma zou dan sprake kunnen zijn van een permanente internationale krijgsmacht, waarbij eenheden onder centraal bevel staan. Voor puur nationale veiligheidstaken beschikken de landen alleen over een relatief kleine veiligheidsorganisatie. De wijze waarop deze situatie zal kunnen worden bereikt en een beschrijving van de uiteindelijk te bereiken situatie, wordt door ons aangeduid als 'ontwikkelingstraject Zuiderkruis'.
De visie voor dit model luidt als volgt:

> *te beschikken over een geloofwaardige, effectieve en gezamenlijke Europese krijgsmacht in het kader van de Europese Unie, die dient ter ondersteuning van een gemeenschappelijk Europees buitenlands- en veiligheidsbeleid, waarin landen naar vermogen bijdragen en efficiency-voordelen door schaalvergroting worden behaald.*

Fasering
Een dergelijke wijziging van het heden naar deze toekomst is niet in één stap te maken. Daarom onderkennen wij een aantal fasen waarin het veranderingsproces zich kan voltrekken. Reeds in de huidige situatie (fase 1) kunnen een aantal maatregelen worden genomen die kunnen bijdragen aan het bereiken van een internationale krijgsmacht. In de tweede fase (door ons aangeduid als 'verkenning') wordt voortgeborduurd op de in fase 1 in gang gezette activiteiten. De daaropvolgende fase, 'voorbereiding', vormt de laatste stap alvorens de volwaardige invoering van een internationale krijgsmacht in fase 4 (de 'synthese'), zoals hiervoor beschreven, haar beslag zal krijgen. Het is naar onze mening wenselijk om in de Defensienota aan deze langetermijnvisie aandacht te besteden en aan te geven op welke wijze deze visie kan worden ingepast in de opeenvolgende begrotingscycli en nota's. De keuze voor welke vormen van taakspecialisatie Nederland zich zal willen inzetten, is hierbij een vereiste.

De eerste fase
In de 'huidige situatie' (de eerste fase) kunnen al een aantal maatregelen worden genomen die kunnen bijdragen aan de gedachte van geïntegreerd veiligheidsbeleid (*comprehensive security*). Hierbij stellen wij allereerst voor nadrukkelijk meer aandacht te besteden aan de geïntegreerde vorming van functionarissen die werkzaam zijn in het gebied van vrede en veiligheid. Een bijzonder praktisch middel daartoe is de oprichting van een Nationaal Insti-

tuut voor Vrede en Veiligheid (naar analogie van het *National Defence College* zoals wij daar kennis van hebben kunnen nemen in respectievelijk Roemenië, Portugal en binnenkort ook in Zuid-Afrika).

De basis voor een dergelijk instituut kan worden gevormd door het Instituut Defensie Leergangen en de aldaar gegeven cursussen in het kader van de secundaire en tertiaire vorming van (momenteel vooral) militairen. Voor het wetenschappelijke deel van een dergelijk nationaal instituut is het Instituut Clingendael de meest aangewezen instelling. Een tweede maatregel zou de oprichting van een Raad voor Vrede en Veiligheid kunnen zijn, waarin tal van deskundigen en betrokken ministeries zitting hebben en waar een integraal advies voor het Kabinet kan worden opgesteld. Een derde maatregel is het nadrukkelijk ondersteunen van het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid van de Europese Unie. Daarbij is het van belang te beseffen dat de positie van Nederland een bijzondere is: weinig bedreigend voor tal van partijen, en daardoor juist bijzonder geschikt de rol op zich te nemen van initiatiefnemer en betrokken te worden bij het overbruggen van belangentegenstellingen en het ontwikkelen van praktische oplossingen in een langetermijnperspectief.

Nederland kan nu al initiatieven ontplooien om meer gestalte te geven aan de vrijwillige samenwerking bij materieelbehoeften (zowel verwerving als instandhouding) en een beleid ontwikkelen om in de toekomst te komen tot verdere vormen en mogelijkheden tot invulling van taakspecialisatie (coördinatie, afstemming, en uitruil). Indien zich een ontwikkeling voordoet die daartoe aanleiding geeft, dan kan op grond van deze voorbereidende initiatieven een versneld resultaat worden geboekt.

Deze maatregelen kunnen in alle volgende fasen onverkort worden doorgezet.

De tweede fase

In de tweede fase (de 'verkenning') wordt voortgeborduurd op de in fase 1 in gang gezette activiteiten. In deze fase bestaan nog steeds nationale krijgsmachten maar de landen zijn zich meer bewust van de toenemende interdependentie. Landen zien in dat zij niet allen zelf over alle militaire middelen behoeven te beschikken. Bepaalde middelen zijn dusdanig complex dat zij door poolvorming in internationaal verband zullen worden ingebed (vergelijk de AWACS binnen de NAVO). De landen zoeken onderling vrijwillig afstemming in hun materiële behoeftestelling en instandhouding.

In deze fase komt ook een bezinning op welke taken de landen zich willen richten, teneinde over middelen te blijven beschikken om sommige taken zelfstandig te kunnen blijven uitvoeren en andere uit te besteden. Deze verkenning naar de *core-business* van de krijgsmachten komt voort uit de noodzaak de uitgaven voor vrede en veiligheid in verhouding te brengen met de politieke nationale en internationale keuzes. In toenemende mate streeft men binnen de krijgsmachten verdere afstemming tussen de krijgsmacht-

delen na (jointness in optreden, Single Service management, et cetera). De inzet van eenheden vindt in deze fase nog steeds plaats onder een coalitie van *the able and the willing*, NAVO en VN.

De derde fase

De derde fase (de 'voorbereiding') vormt de laatste stap alvorens de volwaardige invoering van een internationale krijgsmacht in de vierde fase haar beslag zal krijgen. Hier begint men op basis van de in de voorgaande fasen behaalde resultaten en opgebouwde mogelijkheden en verwachtingen met een Europese centrale afstemming van de materiële behoeftestelling en verwerving, maar ook met een centrale afstemming van de instandhoudingsinspanningen van elk van de landen. In deze fase zal vooral veel inspanning worden gericht op de voorbereiding van de laatste fase, de synthese.

Deze voorbereiding zal vooral in het beleidsmatige en het organisatorische vlak veel afstemming vergen. Er zal heel veel aandacht moeten worden besteed aan de vastlegging van bevoegdheden en verantwoordelijkheden op het gebied van personeel, materieel, opleidingen, doctrine, commandovoering en de afstemming tussen politiek en militair. Maar ook het feitelijke samensmeltingsproces van de vele krijgsmachten tot een groot geheel zal bijzonder complex en omvangrijk zijn. Absolute voorwaarde voor de succesvolle afronding is dat zich op het politieke vlak een ontwikkeling voordoet die een en ander mogelijk maakt.

De vierde fase

De eindsituatie in de vierde fase (de 'synthese') kenmerkt zich door een sterke reductie van nationale krijgsmachten ten gunste van een Europese krijgsmacht, die zowel in NAVO-verband als zelfstandig kan optreden. De landen dragen in principe alleen nog in financiële zin bij aan de instandhouding van een gezamenlijke krijgsmacht. In dit Europees leger kunnen Europese staatsburgers dienst nemen. De aansturing van deze krijgsmacht vindt centraal plaats, op Europees niveau. Dit heeft zowel betrekking op de materiële instandhouding en verwerving als op de aansturing van het operationeel optreden. Landen dragen hieraan bij door het ter beschikking stellen van trainings-, opleidings- en oefenfaciliteiten. De strategische wapens worden (waarschijnlijk als allerlaatste stap) ook onder bevel van de EU gebracht, en worden internationaal gefinancierd.

Ondanks de aanwezigheid van een internationale krijgsmacht blijven er taken over (zij het een gering aantal) die nog tot de eigen verantwoordelijkheid van de soevereine staat blijven behoren. Voor Nederland valt hierbij te denken aan de taken die de Koninklijke Marechaussee uitvoert en bepaalde Koninkrijkstaken. Daarvoor zal op nationaal niveau een restorganisatie in stand moeten worden gehouden, waarin alleen Nederlandse staatsburgers dienst kunnen nemen.

Omdat de ontwikkeling van een geïntegreerde veiligheidsperceptie verder voortgang zal vinden, zal ook in organisatorische zin binnen de nationale overheid in Nederland een verandering moeten worden ingevoerd. Er zal een ministerie voor (Internationale) Vrede en Veiligheid dienen te worden opgericht, bestaande uit de restorganisatie van het ministerie van Defensie, (delen van) het ministerie van Buitenlandse Zaken, Economische Zaken, Ontwikkelingssamenwerking en Binnenlandse Zaken en Koninkrijkstaken.

Opgemerkt dient te worden dat elk van de beschreven fasen voor langere tijd een 'eindfase' zou kunnen zijn. Elk van de fasen is op zich een stabiele situatie, zij het dat daarmee in mindere mate aan financiële druk tegemoet kan worden tegemoet gekomen.

TAAKSPECIALISATIE

Zoals aangegeven in het ontwikkelingstraject Zuiderkruis, is taakspecialisatie vandaag de dag nog 'een brug te ver'. Niettemin wordt voorzien dat het begrip 'taakspecialisatie' in de toekomst aan belang zal winnen, teneinde daarmee doelmatigheidswinst te behalen. Voor velen is taakspecialisatie echter synoniem met taakafstoting en zodoende met kostenbesparing.

In dit verband is het volgens ons nuttig onderscheid te maken tussen taakspecialisatie, taakcoördinatie of afstemming, taakafstoting en taakuitruil. Bij taakspecialisatie wenst een land voor een bepaalde taak zijn operationele capaciteit (middelen en mensen), kennis en kunde te vergroten, zodanig dat deze een meerwaarde krijgt ten opzichte van die van een of meer van de bondgenoten. Dit kan historisch gegroeid zijn, maar ook omdat hiermee andere specifieke nationale belangen worden gediend. Voorbeelden hiervan zijn de invulling van ons maritiem vermogen met onder meer fregatten (met als nevendoel het steunen van het nationaal militair industrieel vermogen), of de *Theatre Ballistic Missile Defence*-capaciteit van de Patriot (schaarse capaciteit in Europa).

Coördinatie

Bij taakcoördinatie of -afstemming maken landen onderling afspraken over aanwezige gelijkwaardige capaciteit van de aard, omvang (kwantiteit), kwaliteit, dan wel tijdsduur gedurende welke deze inspanning zal worden geleverd. Deze afspraak kan leiden tot taakdeling, waarbij bijvoorbeeld in NAVO-verband geïntegreerd kan worden opgetreden, maar landen vooralsnog wel het vermogen behouden om ook zelfstandig met deze eenheden te opereren. Vanwege het synergetisch effect hoeven beide landen echter een kleinere omvang van deze eenheden in stand te houden. Voorbeelden hiervan zijn het Duits-Nederlandse legerkorps, de *UK-NL Amphibious Landing Force*, de Belgisch-Nederlandse overeenkomst op het gebied van verregaande samenwerking tussen de KM en de Belgische Zeemacht. Als taakcoördinatie kan ook worden gezien: de poolvorming van duurdere middelen binnen NAVO, zoals bij de vloot van AWACS-

vliegtuigen het geval is. Taakafstemming betekent niettemin een grotere mate van interdependentie tussen de landen, waartussen deze afspraken gelden.

Interdependentie heeft alles te maken met wederzijds vertrouwen, dat veelal eerst over jaren kan worden opgebouwd; er is dus sprake van een incrementeel proces. Daarom zal het proces van verdergaande taakafstemming slechts geleidelijk kunnen verlopen. Ondanks lidmaatschap van de NAVO gaat de bereidheid van vooral de grotere Europese landen tot taakafstemming, momenteel nog niet veel verder dan de formatie van gemeenschappelijke operationele eenheden van beperkte omvang (zodat er in feite sprake is van taakdeling). Hierbij behoudt elk van deze landen vooralsnog het vermogen om ook zelfstandig met deze eenheden te kunnen opereren. Niettemin worden ook deze landen als gevolg van krappere financiële kaders en stijgende prijzen van noodzakelijke militaire middelen, steeds meer gedwongen uiteindelijk toch keuzes te maken. Veelal geven deze landen dan de hoogste prioriteit aan strategische middelen, zoals de nucleaire afschrikkingsmacht of vliegdekschepen bedoeld voor *power projection*. Naar verwachting zullen deze landen in toekomst ondersteunende taken, zoals escorteurbeveiliging met fregatten, meer willen overlaten aan de kleinere landen.

Bij taakafstoting gaat het om éénzijdig discontinueren van een bestaande taak, afgezien van de vraag of deze taak wel of niet door een ander land zal worden overgenomen. Bij taakuitruil, tot slot, is sprake van het afstoten van een bepaalde taak, terwijl men een andere taak erbij neemt, dan wel dat een reeds uitgevoerde taak (waarop men zich mogelijk ook reeds heeft gespecialiseerd) wordt uitgebreid. Taakuitruil kan dus worden gezien als een ultieme vorm van taakafstemming. Kostenbesparingen bij internationale taakuitruil komen op die manier dus enkel voort uit efficiency-besparingen, omdat men minder veelsoortige taken behoeft te kunnen vervullen, en er daardoor veelal sprake is van schaalvoordelen.

Besluitvorming

De besluitvorming in EU-verband op het gebied van GBVB vindt volgens het Verdrag van Amsterdam voor een belangrijk deel plaats door middel van gewogen stemverhouding. Nederland zal hierdoor minder invloed op het EU GBVB kunnen uitoefenen dan op gelijksoortige onderwerpen in NAVO-verband, waar besluitvorming in principe plaatsvindt op basis van consensus en *one-nation-one-vote*. Vanuit deze overweging strekt het tot aanbeveling om behalve de reeds bestaande bilaterale Defensie-samenwerkingsovereenkomsten met het Verenigd Koninkrijk en Duitsland, ook met Frankrijk een dergelijke samenwerkingsvorm aan te gaan. Langs deze weg kan immers meer directe invloed op ieder van de drie grotere Europese landen worden uitgeoefend.

De druk van de krappe defensiebudgetten van de afgelopen jaren, in combinatie met de immer stijgende prijzen van de militaire middelen, hebben de

westerse landen steeds nadrukkelijker doen streven naar doelmatigheidswinsten bij hun krijgsmacht. Deze werden vooral gevonden binnen de krijgsmachtdelen afzonderlijk, maar ook in toenemende mate bij de krijgsmacht als geheel. Om in de toekomst ook belangrijke doelmatigheidswinsten internationaal te kunnen behalen, zullen de landen bovenal in dezelfde mate de noodzaak daartoe moeten voelen. In de materieelsfeer wordt dit reeds in toenemende mate gevoeld en zijn grotere ontwikkelingsprojecten eigenlijk alleen nog maar haalbaar mits dit geschiedt in internationaal verband (bijvoorbeeld de NH-90 helikopter, Eurofighter, Active Phased Array Radar, opvolger YPR-pantservoertuig). Evenwel moet worden opgemerkt dat bij samenwerkingsvormen nog veel meer voordeel valt te behalen dan thans het geval is. Wij staan hierbij nog duidelijk aan het begin. Samenwerking op materieelgebied is één, operationeel afhankelijk zijn van anderen ligt echter aanzienlijk gevoeliger, omdat hier veelal de soevereiniteit van een natie in het geding is.

Ver doorgevoerde taakspecialisatie kan echter ook de eigen politieke beslissingsvrijheid om al dan niet mee te doen bij bepaalde crisisbeheersingsoperaties doen afnemen. Enerzijds loopt men namelijk het risico dat men niet beschikt over het type eenheid waar internationaal nu juist zo grote behoefte aan is, en men uit die overwegingen buiten de besluitvorming rond de crisis kan worden gehouden; anderzijds zou men zelfs moreel min of meer gedwongen kunnen worden om mee te doen, als alleen Nederland over de gevraagde middelen beschikt. Taakspecialisatie doet als het ware de behoefte aan centrale aansturing op NAVO-, en Europees niveau toenemen.

Ook de Nederlandse krijgsmacht zal zich dus moeten afvragen welke taken zich lenen om te worden omarmd als specifieke Nederlandse specialisaties, voordat een dialoog over taakafstoting dan wel uitruil aan de orde kan zijn.

Toetsingskader

Om te kunnen bepalen of een bepaalde taak in de toekomst kan worden afgestoten, eenzijdig dan wel middels taakuitruil, zou een toetsingskader ontwikkeld moeten worden. Vragen die hierbij aan de orde kunnen komen zijn:

- In hoeverre wordt de taak ook door anderen uitgevoerd?
- In hoeverre wordt de Nederlandse inbreng bij internationale politieke besluitvorming omtrent vredes- en veiligheidsvraagstukken beïnvloed?
- In hoeverre wordt de vrijheid van nationale besluitvorming over wel of geen inzet van Nederlandse troepen in conflictsituaties beïnvloed?
- In hoeverre wordt het vermogen tot zelfstandig militair optreden voor de eigen (zuiver nationale) taken beïnvloed?
- In hoeverre is sprake van een (on-)omkeerbaar proces? Met andere woorden: kan het verlies aan kennis, kunde en vaardigheid verbonden aan de af te stoten taak later alsnog weer eigen worden gemaakt als daaraan behoefte mocht ontstaan?
- Wat betekent de taakafstoting voor andere Nederlandse belangen (speerpunttechnologie, R&D, industrieel vermogen)?

Taakspecialisatie zal op termijn realiteit kunnen worden bij acceptatie van grotere interdependentie tussen de bondgenoten. Een toetsingskader om te bepalen welke taken voor Nederland als core-business zouden moeten worden aangemerkt, kan er als volgt uitzien:

- Welke taken zijn essentieel teneinde inhoud te geven aan het politieke ambitieniveau (onder meer op het gebied van vrede en veiligheid) van Nederland?
- Welke taken doen recht aan het technologisch kunnen van Nederland?
- Welke taken dragen bij aan het leveren en invullen van commandofaciliteiten?
- Welke taken dragen bij aan het strategisch vermogen (zoals expeditionair vermogen, power projection), dan wel dragen anderszins bij aan het vermogen om de situatie in een toekomstig theater daadwerkelijk en op overtuigende wijze in militaire zin te beïnvloeden?
- Welke taken sluiten aan bij de wervingsmogelijkheden en maatschappelijke acceptatie binnen Nederland?

Wij pleiten ervoor aan de hand van toetsingskaders waarvoor wij zojuist een aanzet hebben gegeven, dat de Nederlandse defensieorganisatie zich beraadt op welke taken Nederland zich wil richten en op welke wijze zij wil bijdragen aan een Europese krijgsmacht. De toetsingskaders geven tevens de mogelijkheid om 'naar buiten' de keuzes te onderbouwen.

TEN SLOTTE

De Hoofdlijnennotitie is onvoldoende duidelijk over de wijze waarop met Europese ontwikkelingen in de toekomst moet worden omgegaan. Er doen zich in de internationale veiligheidssituatie snel opeenvolgende ontwikkelingen voor die onvoorzien zijn, een aanzienlijke omvang en invloed hebben en waarvan de gevolgen sneller merkbaar worden dan verwacht.

Een belangrijk gevolg hiervan is dat zich misschien reeds op kortere termijn mogelijkheden zullen voordoen om feitelijke keuzes te maken. Om daar op voorbereid te zijn, is het noodzakelijk om zich nu reeds te bezinnen op wat Nederland op het gebied van de defensieorganisatie in de toekomst wil bereiken. Een voorbeeld daarvan is gegeven in de scenariobenadering van Clingendael, die in dit artikel verder is verbijzonderd naar het Europees militair-strategisch veiligheidstableau. In het model dat wordt gehanteerd voor het bepalen van de eindsituatie voor de langetermijnvisie, zal eveneens moeten worden nagegaan langs welke weg die eindsituatie kan worden bereikt. Dit

maakt het mogelijk om in voorkomend geval snel gebruik te maken van zich voordoende internationale ontwikkelingen.

Wij voorzien een ontwikkeling binnen Europa in de richting van een supranationale krijgsmacht onder versterking van de Atlantische band. Deze ontwikkeling wordt ingegeven door de verdergaande politieke Europese integratie en de noodzaak van alle regeringen om de kosten voor hun krijgsmacht terug te dringen.

In het ontwikkelingstraject 'Zuiderkruis' is door ons aangegeven langs welke weg de vorming van een Europees defensiecollectief met een centrale aansturing kan worden bereikt. Maatregelen zoals de oprichting van een Raad voor Vrede en Veiligheid, een Nederlands Instituut voor Vrede en Veiligheid, het ondersteunen van het GBVB, en het stimuleren van internationale materieelsamenwerking, kunnen nu echter al worden ingevoerd. De weg naar taakspecialisatie, met uiteindelijk taakuitruil in NAVO en Europees verband, is reeds ingeslagen, onder druk van de steeds krappere financiële kaders. Taakcoördinatie en afstemming zullen in dit proces de tijd moeten krijgen om te ontwikkelen tot taakspecialisatie met taakuitruil.

Deze weg zal dan ook omzichtig moeten worden gevolgd en geplaveid moeten zijn met toenemend onderling vertrouwen tussen de landen bij groeiende interdependentie; het proces van toenemende taakspecialisatie zal vooral moeten worden gedreven door het wederzijds inzicht van de NAVO- en EU-landen dat synergie op het gebied van defensie mogelijk en zelfs noodzakelijk is bij gegeven (krappe) financiële kaders. Hierbij zal in toenemende mate de behoefte ontstaan aan meer centrale aansturing door NAVO en in Europees verband. Nederland zal zich in de komende jaren een duidelijk beeld moeten vormen welke defensietaken als core business moeten worden beschouwd, en welke van de huidige taken elders (door andere landen) zouden kunnen worden vervuld.

Met dit artikel hebben wij mede het belang willen onderstrepen van een geïntegreerd veiligheidsbeleid (*comprehensive security*). Dit moet ertoe leiden dat Nederland is voorbereid op internationale ontwikkelingen en mogelijkheden. Sterker nog, het schept de mogelijkheid tijdig en inhoudelijk juist in te spelen op, en zo mogelijk ook mede richting te geven aan, een onvermijdelijke toekomst, op een wijze die past bij het politieke ambitieniveau dat Nederland nastreeft in de internationale politiek.

Resultaatverantwoordelijke Eenheden... papier of werkelijkheid?

J. Heijnsdijk

INLEIDING[1]

De KL heeft sterk ingezet op de Resultaatverantwoordelijke Eenheden (RVE-)filosofie als managementsturing. De RVE-filosofie is ook in het bedrijfsleven al enkele decennia – in de vorm van de divisiestructuur – een topic. Meest in het oog springend kenmerk hierbij is delegatie van bevoegdheden, en sturen op output (resultaten) in plaats van op processen. Implementatie ervan in een van oorsprong bureaucratische organisatie als Defensie gaat uiteraard met de nodige weerstanden en 'leemlagen' gepaard.

Op dit moment heeft het er alle schijn van dat de implementatie van de RVE-filosofie, *zoals oorspronkelijk bedoeld*, stagneert. Bovendien is een aantal tendensen zichtbaar – bijvoorbeeld in de Hoofdlijnennotitie –, die eerder wijzen op een centralisatie- dan een decentralisatietendens binnen de krijgsmacht.[2] Dit is overigens niet te merken aan de vloed aan management(?) informatie die op dit moment binnen RVE-en wordt geproduceerd en van hoog tot laag en dwars door eenheden schiet, die zelfs een 'gourmand' op managementgebied als ik een indigestie oplevert.

Daarom is het tijd voor herbezinning, waardoor juist de 'gourmets' – en dat zijn de commandanten van hoog tot laag binnen de KL – op het terrein van organisatie en management binnen ons bedrijf weer aan hun trekken komen.

In dit artikel komen fundamentele vragen aan de orde, die eerst beantwoording behoeven alvorens we tot vitalisering van het besturingssysteem binnen

1 De auteur dankt kol. drs. P.L.E.M. Everts, prof. dr. H.P.M. Jägers, prof. drs. J.A.M. Oonincx RA en mr. drs. G.C.A.Steenbakkers voor hun waardevolle commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

2 Pagina 34: 'Wel menen wij dat de bevoegdheden van de CDS moeten worden uitgebreid tot de operationele planning [....]' en 'Deze verantwoordelijkheid van de CDS zou niet alleen betrekking moeten hebben op Nederlandse bijdragen aan vredesoperaties, maar ook op de uitvoering van – nationale – militaire hulpverlening en calamiteiten'.

de defensie in het algemeen – en in het bijzonder de KL – kunnen komen. Op deze manier kan worden voorkomen dat de RVE-filosofie evenals vele meer of minder illustere voorgangers overwaait en een tragisch einde wacht.

VOORGANGERS VAN RVE

Al vanaf de Tweede Wereldoorlog worden er pogingen ondernomen om binnen de defensieorganisatie – zowel in Nederland als in andere landen – managementbeheerssystemen te ontwikkelen. De eerste aanzet daartoe was *Planning, Programming and Budgetting Systems* (PPBS) in de jaren vijftig en zestig. Dit was een poging om zo veel mogelijk zaken vooraf planmatig te benaderen en daar budgetsystemen aan op te hangen. PPBS leunde nog sterk aan tegen de bureaucratische traditie in de defensieorganisatie. Men ging uit van veel zekerheid in de omgeving, die een planmatige benadering van de werkelijkheid mogelijk zou maken. Daaraan gekoppelde budgetsystemen leverden daarbij het noodzakelijke controlemechanisme. PPBS beleefde een roemloos einde omdat een maakbare defensiewereld een utopie bleek.

Management by Objectives

In de jaren zestig en zeventig kwam het toentertijd moderne managementsysteem van *Management by Objectives* (MBO) op. Kennelijk legde men zich neer bij de onmogelijkheid van volledige bureaucratische planmatige beheersing en ging men meer de kant op van het sturen op te bereiken doelen ('sturen op output' in hedendaags taalgebruik). Meer vrijheid voor de commandanten op verschillende niveaus, veelal gebonden aan hun chef met een managementcontract was en is een noodzakelijke voorwaarde voor het realiseren van MBO. Ook MBO ging eind jaren zeventig roemloos ten onder. Kennelijk bleek het toch niet mogelijk om daadwerkelijk tot delegatie van bevoegdheden over te gaan en deed de vertrouwde hiërarchie als dominant stuurmiddel weer zijn intrede.

Centrale staven

Daarna zien we een ontwikkeling waarbij, in lijn met de bureaucratische traditie, de nadruk van de sturing binnen de krijgsmacht en ook de KL steeds nadrukkelijker bij de top komt te liggen, en dan in het bijzonder de sterk uitdijende centrale staven. Hetzelfde verschijnsel was zichtbaar bij grote concerns, waar – naar later bleek – topzware staven het hart van de coördinatie vormden.

Defensie maakte de beheersingsproblematiek nog ingewikkelder door lang vast te houden aan de matrixstructuur. Medio jaren tachtig erkent men de onmogelijkheid van deze complexe centrale beheerssystemen en doet zelfbeheer zijn intrede. Ten aanzien van het primaire proces blijft men bij het zelfbeheer-concept weliswaar uitgaan van centrale sturing, maar voor de onder-

steunende (beheers)functies kiest men voor decentralisatie; de bekende PIOFAH-factoren doen hun intrede.[3]

Begin jaren negentig blijkt dat zelfbeheer niet de verwachte vitalisering van de defensieorganisatie kan brengen. Commandanten zitten niet te wachten op de (administratieve) rompslomp die delegatie van PIOFAH-functies met zich meebrengt, terwijl het primaire proces gecentraliseerd via de hiërarchie aangestuurd blijft. Bovendien blijkt dat het decentraliseren van PIOFAH-functies met moeite van de grond komt. Ook het feit dat het niet lukt om de te behalen efficiency-winst te hanteren als 'motivator' voor commandanten en medewerkers, leidt ertoe dat ook zelfbeheer een stille dood sterft.

Resultaatverantwoordelijkheid
Het nieuwste concept sinds het begin van de jaren negentig is resultaatverantwoordelijkheid, met daaraan gekoppeld Verbeterde Bedrijfsvoering en Verbeterd Economisch Beheer (VEB). Het Beleid Bedrijfsvoering Defensie (BBD 93) was daarbij richtinggevend. Ook in het vorig jaar uitgekomen BBD 2000 blijkt de RVE-filosofie uitgangspunt voor de beheersing van de bedrijfsprocessen binnen de defensieorganisatie. Bij de RVE-filosofie wordt (evenals bij MBO) op output gestuurd in een klimaat van vergaande delegatie. De vraag is waarom RVE geen voorbijgaande moderniteit zal zijn, terwijl de 'voorgangers' wel stuk voor stuk sneuvelden... *Lessons learned* uit de MBO-periode kunnen hierbij goed van pas komen, waarover later meer.

KENMERKEN VAN DE RVE-BENADERING

De kenmerken van RVE en daarmee geaccepteerde doelstellingen bij de invoering ervan zijn de volgende:

- *Sturen in de lijn*
  Door verantwoordelijkheden en bevoegdheden terug te brengen in de lijn moet het mogelijk zijn om transparant management te realiseren. Dat wil zeggen dat er niet langer sprake is van diffuse aansturing vanuit verschillende lijnchefs en (centrale) staven. In het verlengde daarvan werd de matrixorganisatie afgeschaft, omdat dit een managementsysteem is met per definitie een diffuse aansturing. Bovendien zou in lijn daarmee een sterke vermindering van centrale staven moeten plaatsvinden.

- *Delegatie van bevoegdheden*
  De toenmalige Defensieleiding streefde bij de invoering van RVE naar het

3 Personeel, Informatie, Organisatie, Financiën, Aanschaf en Huisvesting.

dieper in de organisatie leggen van bevoegdheden. Sturing op basis van hiërarchie werd vervangen door sturing op basis van managementcontracten. Dit alles onder het motto dat de leiders die het dichtst bij de problemen zitten, deze het beste kunnen oplossen. Immers, de steeds turbulenter wordende omgeving maakt gedetailleerde planning vanuit centraal niveau steeds moeilijker, zo niet onmogelijk.

- *Sturen op output*
  Evenals bij MBO is de output het aanknopingspunt voor sturing tussen verschillende managementniveaus. Men wil af van de traditioneel bureaucratische besturing op basis van processen. De nadruk wordt sterker gelegd op wat men bereikt in plaats van hoe men het bereikt.

- *Efficiënte bedrijfsvoering*
  Een efficiëntere bedrijfsvoering is volgens beleidsstukken (tot en met BBD 2000) ook een kenmerk van RVE. Hierbij kunnen vanuit managementtheoretisch oogpunt grote vraagtekens worden gezet. Immers, de bureaucratie (niet: bureaucratisme) is juist bekend om zijn efficiëntie. Divisieachtige structuren als bijvoorbeeld RVE zijn per definitie minder efficiënt omdat er in kleinere eenheden wordt georganiseerd. Deze structuren zijn echter wel effectiever en flexibeler. De voordelen komen dus uit een geheel andere hoek; namelijk, snel kunnen inspelen op de 'klant'.

- *Managementcontrol*
  RVE werkt slechts wanneer er een managementcontrolsysteem wordt opgebouwd dat is gericht op het ondersteunen van managers op verschillende hiërarchische niveaus die sturen op output.

STAND VAN ZAKEN

Vanaf 1993 wordt de RVE-filosofie ingevoerd met het bijpassende beheersinstrumentarium, dat zich het afgelopen jaar steeds verder heeft verfijnd. De toenmalige Bevelhebber der Landstrijdkrachten droeg de RVE-gedachte met verve uit; en gebruikte daarbij onder andere het *Mission Statement* als kapstok. Staven togen aan het werk om de RVE-filosofie te documenteren (BBD 1993 en later BBD 2000) en produceerden talloze beleidsstukken op het terrein van Verbetering Bedrijfsvoering, kwaliteitsmanagement en financiële rapportages. De KL-staf werd gereorganiseerd in die zin dat het planning- en controlproces daarin centraal kwam te staan. (Zie het artikel van Baars[4].) Veel bedrijfsfuncties die ten tijde van 'zelfbeheer' zouden worden gedelegeerd, werden nu los-

4 Baars, 1999, pagina 22 e.v.

gekoppeld en gecentraliseerd in ondersteunende diensten (het Defensie Interservice Commando, de Defensie Telematica Organisatie, het Nationaal Commando), die via trekkingsrechten – geen financiële verrekening – aan eenheden werden toebedeeld.

De controllersorganisatie werd bij de eenheden conform het model van de KL-staf opgewaardeerd tot Management Control (met afdelingen als Verbetering Bedrijfsvoering) die fungeerden als complement ten opzichte van de afdelingen Planning en Beleid binnen die eenheden. Commandanten begonnen te werken met Mission Statements, bedrijfsplannen en managementcontracten en -rapportages. We kunnen dus concluderen dat Defensie – en in het bijzonder de KL – enorm veel energie heeft gestoken in het tot leven brengen van de RVE-filosofie.

Ondanks al deze inspanningen blijkt uit onderzoek[5] dat de RVE-filosofie slechts in beperkte mate aanslaat, en dat geldt in het bijzonder voor de lagere managers en de 'werkvloer'. Enkele cijfers kunnen dit illustreren:

- In 1998 meent slechts 37 procent van de commandanten dat RVE leeft in zijn organisatie. Dit percentage is niet gestegen in vergelijking met 1996.
- Van circa 60 procent van alle in 1998 geënquêteerde commandanten kan slechts 20 procent of minder zijn budget beïnvloeden; dit was 65 procent in 1996.
- In 1998 meent 50 procent van de commandanten dat RVE heeft geleid tot meer bevoegdheden; een terugval van tien procent ten opzichte van 1996.
- In 1998 meent 50 procent van de commandanten dat door de invoering van RVE de invloed van de centrale staven *niet* is verminderd. Dit percentage is licht gestegen in vergelijking met 1996.
- Volgens 23 procent van de commandanten is door RVE de snelheid van werken toegenomen; dit was 50 procent in 1996.

Hieruit kunnen we concluderen dat de RVE-filosofie anno 1999 niet gebracht heeft wat oorspronkelijk in de bedoeling lag, maar zelfs dat de overtuiging in deze bestuursfilosofie aan het afnemen is. Evenals ten tijde van de MBO-invoering – en de mislukking daarvan – lijkt het te schorten aan daadwerkelijke delegatie van bevoegdheden, waardoor RVE, in deze vorm uitgedragen, in de eenheden niet tot leven komt en niet de beoogde resultaten oplevert, terwijl commandanten wel te maken krijgen met de administratieve rompslomp.

5 Heijnsdijk 1997 en Heijnsdijk 1998.

AANDACHTSGEBIEDEN

Voor een effectieve sturing van de defensieorganisatie en de krijgsmachtdelen verdienen de navolgende gebieden de aandacht.

Keuze van een organisatiestructuur

Op dit moment hinkt Defensie en zeker ook de KL een op twee gedachten. Enerzijds is de bureaucratie nog steeds dominant aanwezig, waarbij gestuurd wordt op regels en procedures. Op zich kan dit een uiterst efficiënte organisatievorm zijn in een planbare omgeving. Het gevolg is dat RVE-commandanten nog steeds opdrachten en aanwijzingen ontvangen vanuit vele richtingen en zij worden niet alleen gestuurd op output. Anderzijds richt Defensie zich op de divisiestructuur; een concernmodel met RVE-filosofie. Dit is weliswaar een minder efficiënte organisatievorm, maar ze kan wel beter op veranderingen en de klant reageren.

Omdat er geen duidelijke keuze wordt gemaakt tussen beide structuren is de kans groot dat Defensie de nadelen van beide meepakt. Dat wil zeggen dat er een structuur ontstaat waarbij binnen de al minder efficiënte werkende kleine eenheden minibureaucratieën ontstaan.[6]

Aansturing

Evenals ten tijde van de matrixstructuur hebben RVE-commandanten te maken met meerdere partijen in hun aansturing; de directe meerdere via het managementcontract, maar ook centrale staven en eenheden waarmee de commandant via trekkingsrechten is verbonden (onder andere eenheden van het DICO, NATCO en de Centrale Staven). Door de procedures, richtlijnen en gedwongen winkelnering, is de aansturing niet transparant en wordt het moeilijk of oneerlijk de RVE-commandant volledig verantwoordelijk te stellen voor zijn output.

Uit een artikel van B.J Baars[7] blijkt dat aansturing door de Legerraad omgeven is door een groot aantal meer of minder specialistische comités en andere overlegstructuren, waarin lijn- en stafbevoegdheden van functionarissen door elkaar lopen. In de Legerraad zitten bijvoorbeeld meer 'stafleden' dan 'lijnleden'. Diverse gremia zijn – behalve de lijn- en staforganisatie – nodig om tot integraal beleid te komen, zoals 'Stafberaad' gevoed door COP, COM, COEF en COCB, COBIP met IPOMAT, IVO, PCO en IPOPERS.[8] In deze complexe aansturing is

6 'Beleid Bedrijfsvoering Defensie: Transparant en integraal management in de defensietop?' MS 167 (1998) (II).

7 Baars, 1999, pagina 22-29.

8 Comité Personeel (COP), Comité Materieel (COM), Comité Economie en Financiën (COEF), Comité Chef Defensiestaf en Bevelhebbers (COCB), Comité Beleidsintegratie en Planning (COBIP), Integraal Planningoverleg Materieel (IPOMAT), Informatievoorziening Overleg (IVO), Planning en Control Overleg (PCO) en Integraal Planningsoverleg Personeel (IPOPERS).

weinig 'lijn' (in beide betekenissen van het woord) te ontdekken. Procesbeheersing en operationele verantwoordelijkheid zijn grotendeels uit elkaar getrokken en daardoor wordt sturen in de lijn steeds moeilijker.

Delegatie van bevoegdheden
In de praktijk blijkt dat van een delegatie van bevoegdheden tot diep in de organisatie nog onvoldoende sprake is, getuige de resultaten van het genoemd onderzoek. Uit ander onderzoek[9] blijkt dat veel RVE-commandanten behoefte hebben aan meer bevoegdheden. Komt dat niet van de grond, dan ontvalt het fundament aan RVE en is er ook geen enkele reden om een RVE-instrumentarium, met inbegrip van managementcontrole op te bouwen in deze omvang.

Twee werelden
Ondanks het ontbreken van een aantal fundamentele vereisten voor een effectieve RVE-organisatie, gaan de ondersteunende processen – vooral gestuurd vanuit de staven – gewoon verder in hun opbouw. Zo ontstaat de papieren organisatie, waarbinnen van hoog tot laag alle producenten van cijfers over planning en realisatie elkaar bezighouden. Elke RVE, groot of klein, met veel of weinig eigen bevoegdheden, kopieert het voorgeschreven RVE-beheersinstrumentarium en produceert gedwee alle cijfers. Binnen elke RVE gaan beleidsmakers en planners aan het werk (ook al heeft de RVE geen enkele eigen beleidsruimte), tobben stafleden met beleids- en andere audits, bedrijfsvoeringfilosofieën en *Total Quality Management* en stijgt de werkdruk ten top bij de voorbereiding van de driemaandelijkse managementrapportages.

Aldus ontstaat een cirkel waarin een enorme hoeveelheid papier door stafafdelingen op verschillende niveaus wordt rondgepompt. Van hoog tot laag via de afdelingen Beleid en Plannen en weer terug via de afdelingen van de controllers. De hiërarchisch verantwoordelijke lijnmanagers staan hier goeddeels buiten, hoewel een en ander wel namens hen gebeurt. Zo ontstaat een 'businesswereld' en een wereld van het 'primaire proces', elk met een eigen taal, cultuur en beheerssystemen (zie in dit verband ook het artikel van P.L.E.M. Everts[10]).

De staf van vrijwel elke RVE is driemaandelijks in rep en roer. Dan moet de managementrapportage worden opgesteld. Alle targets worden nog eens nagelopen en cijfermateriaal moet (liefst in prachtige power-point opmaak) de mate van realisatie adstrueren. De afdelingen Beleid en Plannen en de afdeling van de controller maken dan overuren. Het resultaat wordt naar de Directeur Control gestuurd. In een enkel geval komt er nog wel eens een

9 Ooninck, 1997, pagina 311.
10 Everts, 1999, pagina 296.

vraag van deze of gene stafbehandelaar (die de controller van de RVE inmiddels goed kent) en daar blijft het verder bij. Dit is ook logisch, omdat commandanten niet over werkelijke bevoegdheden beschikken om in welke uitgavenpost dan ook substantiële veranderingen aan te brengen. Uiteindelijk is iedereen in het papieren circuit gelukkig wanneer alles zo veel mogelijk conform het plan verloopt en dat is meestal het geval. Het merkwaardige is dat de 'werkers' in het primaire proces hiervan nauwelijks iets merken.

Ondertussen gaat het primaire proces gewoon zijn gang. Medewerkers doen hun werk als altijd en hebben tot hun 'genoegen' in elk geval geen last van de papieren wereld.

Zo ontstaan twee werelden: een papieren wereld en een reële wereld, waarin voor het overgrote deel mensen met veel toewijding aan de militaire organisatie werkzaam zijn (zo is mijn ervaring). Deze situatie is vergelijkbaar met de eerder genoemde managementsystemen als PPBS, MBO en Zelfbeheer; ook daar onstonden al snel papieren werelden die een geheel eigen leven gingen leiden. We kunnen daarom concluderen dat welslagen van de beoogde resultaatverantwoordelijkheid slechts mogelijk is wanneer de papieren wereld en de wereld van de 'werkers' gekoppeld worden.

KERNVRAGEN

In deze paragraaf behandel ik verschillende kernvragen die moeten worden beantwoord alvorens beslissingen genomen kunnen worden over de keuzes die noodzakelijk zijn voor het realiseren van een effectieve defensieorganisatie. Zonder beantwoording van deze vragen door de defensieleiding zal de huidige weg alleen maar leiden tot het verder uit elkaar groeien van papier en werkelijkheid.

Product-marktcombinaties in de KL

Invoering van RVE-en is geen vrijblijvende zaak; RVE-en overstijgen de traditionele op interne beheersing gerichte hiërarchische structuur en cultuur (top-down). Binnen een RVE wordt een commandant verantwoordelijk gesteld voor zijn output conform de filosofie van de divisiestructuur. Die verantwoordelijkheid blijkt vooral uit de invloed die de commandant heeft op zijn product-marktcombinaties.

Ook de eerder genoemde onderzoeksresultaten wijzen erop dat RVE-commandanten weinig vrijheid hebben. Heeft hij die vrijheid niet, dan is het onzinnig om van een RVE te spreken. Er is dan immers sprake van een onderdeel dat verplicht is voor een bepaalde hoeveelheid middelen een vaststaande prestatie te leveren. Dat is exact de manier waarop in een bureaucratische organisatie

wordt gestuurd. Met minimale bevoegdheden voor wat betreft de positionering van producten en markten wordt van commandanten verwacht op efficiënte wijze hun doelen te bereiken.

In feite doet Defensie al decennialang niet anders. Ook al tuigen we dit op met afdelingen Beleid en Plannen en Managementcontrol, het verandert niets aan de fundamentele situatie van een op interne beheersing gerichte organisatiestructuur en -cultuur.

Defensie, en in het verlengde daarvan de KL, moet zich afvragen hoeveel eenheden als RVE-en in de ware zin des woords kunnen worden aangemerkt. Daarbij moet eerst de vraag worden beantwoord of – en zo ja, in hoeverre – de KL wel een 'echte' RVE is, gezien de sterke centralisatie van bevoegdheden bij de CO voor wat betreft de operationele inzet.

Sinds enkele jaren is de KMA al erkend als RVE. Het gevolg is dat de KMA ook intern volledig in het 'circus' van Beleid en Plannen en Managementcontrol meedraait. Maar is de KMA daadwerkelijk een RVE?

De instroom van cadetten wordt door anderen bepaald; zowel kwalitatief als kwantitatief. Onderwijsmodel (qua inhoud en opleidingsduur) en OTAS zijn op hoger niveau vastgelegd. De eindeisen van de officier (het product dat de KMA aflevert) worden door de klant bepaald. Het merendeel van de ondersteunende processen, zoals investeringen, onderhoud, transport, bewaking, messes, enzovoort liggen ook buiten de directe invloedssfeer van de gouverneur van de KMA (deze zijn gekoppeld via trekkingsrechten aan DICO en NATCO).

In de ware zin des woords kan de KMA dus niet als RVE functioneren vanwege allerhande conditioneringen in de producten (afgestudeerde officieren), 'markten', het primaire proces en de ondersteunende diensten. Zolang deze blijven bestaan is er 'gewoon' sprake van een eenheid die wordt gestuurd via inputfinanciering en waar de vrijheid van de commandant zich beperkt tot interne procesbeheersing. In alle andere situaties is hij afhankelijk van de medewerking van anderen.

Wanneer we de opvattingen over divisiestructuur grondiger bezien, blijkt dat het alleen zinvol is om divisies (RVE-en) te onderscheiden wanneer deze in hoge mate onafhankelijk van elkaar kunnen functioneren. Geen enkel bedrijf zet divisies op wanneer er sprake is van een grote mate van onderlinge afhankelijkheid tussen deze divisies. Immers, dan kiest men voor een organisatiemodel dat een toenemende noodzaak tot coördinatie legt op het topniveau; en het is nu juist de bedoeling van de RVE-filosofie om die noodzaak tot coördinatie in de top te verminderen.

De 11e Luchtmobiele brigade is een RVE, evenals 1 Divisie '7 December'. Ook de Tactische Helikopter Groep (THG) is een RVE. In de praktijk blijken 11 Luchtmobiel en THG niet zonder elkaar te kunnen. Niets zou meer voor de hand liggen dan van deze twee eenheden één RVE te maken, omdat een kenmerk van kiezen voor RVE is, dat eenheden worden gevormd op basis van *samenhang en onderlinge afhankelijkheid.* Door dit niet te doen neemt de noodzaak tot coördinatie tussen beide eenheden enorm toe; zelfs tot boven het niveau van die commandanten. Het gevolg is dat men te maken krijgt met de nadelen van een verkeerde keuze van de grenzen van de RVE, te weten: hoge coördinatiekosten en minder flexibiliteit.

Bij de beantwoording van de vraag naar het aantal RVE-en dat Defensie (en daarmee de KL) wenst in te voeren, moet dus eerst worden nagedacht over de volgende aspecten:

- Willen we RVE of niet, en willen we dat voor alle eenheden op dezelfde wijze? Denk aan het onderscheid tussen operationele eenheden en ondersteunende eenheden.
- De mate van vrijheid die een eenheid kan krijgen om tot zelfstandig beleid te komen.
- De mate van onderlinge afhankelijkheid tussen eenheden.

Het aantal RVE-en dat is ingevoerd, doet de vraag rijzen of men niet ondoordacht een aantal eenheden het RVE-schap in de schoot heeft geworpen. Ontegenzeggelijk is de KL zelf als RVE aan te merken, omdat de bevelhebber een zekere mate van speelruimte heeft om eigen verantwoordelijkheden in te vullen. Voor alle niveaus daaronder is dat nog de vraag; zeker waar het operationele eenheden betreft.

Waarop sturen commandanten?
Essentieel bij sturen op output is dat commandanten weten wat hun output is en waarop zij dus moeten sturen. In de divisiestructuur waarvan het RVE-concept is afgeleid, ligt dit eenduidig vast in enkele kengetallen: winst, omzet en marktaandeel. Hoe lager in de organisatie, des te gedetailleerder de informatie.

Bij Defensie (en dus ook bij RVE-commandanten) is het onduidelijk waarop gestuurd moet worden. In het kader van Managementcontrol zijn de doelstellingen veel minder eenduidig dan voorheen, toen de operationele resultaten de 'meetlat' waren. Vandaar dat men nu hard doende is met kengetallen, kritische succesfactoren, SWOT-analyse[11] en zelfs met de Balanced Score Card om de

11 SWOT: Strenghts, Weakness, Opportunities, Threats.

gevraagde meetresultaten te leveren. Er zijn zelfs commandanten druk doende in navolging van de bevelhebber een eigen dashboard en passend managementinformatiesysteem te ontwikkelen.

De ervaring leert dat er tegenwoordig een onvoorstelbare hoeveelheid zogenaamde managementinformatie van hoog tot laag door de organisatie wordt geschoten. Opvallend daarbij is dat de mate van gedetailleerdheid per niveau nauwelijks verschilt en – wat nog erger is – dat het niet altijd geschikt is als stuurinformatie. Dat kan ook niet, omdat de vrijheidsgraden van de commandanten om zelfstandig beslissingen te nemen op de verschillende niveaus uiterst beperkt is. Daardoor treedt het 'schoorsteeneffect' in werking, waardoor alle informatie – hoe gedetailleerd ook – als vanzelf naar boven wordt gezogen. Moderne IT-technieken maken dit op eenvoudige wijze mogelijk en de filterende werking van tussenlagen verdwijnt.

Substantiële bevoegdheden?
Om daadwerkelijk als RVE te functioneren, moet de defensieleiding bevoegdheden diep in de organisatie durven en kunnen leggen. Juist het geven van daadwerkelijke bevoegdheden kan een belangrijke drijfveer zijn voor commandanten om de RVE-filosofie tot leven te brengen.[12] De defensieleiding moet echter nadenken over de vraag of dat wel kan, dan wel of dat verstandig is.

In het traditionele oorlogsbeeld, waarin de RVE filosofie ontstond, is beantwoording van deze vraag onomstotelijk bevestigend. Grote, massale operaties vragen een zekere mate van decentralisatie om gebruik te kunnen maken van de creativiteit van ondercommandanten. Sindsdien zijn de tijden sterk veranderd. Defensie wordt nu vooral ingezet in crisis- en vredesoperaties en operaties worden – mede door de moderne informatietechnologie – tot in detail vanuit de top van de organisatie gestuurd. Hier past geen decentralisatie, laat staan RVE. Ook al zou de defensieleiding daadwerkelijk tot de noodzakelijke delegatie van bevoegdheden in het kader van RVE willen komen, dan kan men zich dus afvragen of dat wel zinvol is.

Defensie lijkt steeds minder vergelijkbaar met een concern waar op hoofdlijnen wordt gestuurd en onderdelen werkelijk de vrijheid hebben een eigen beleid te voeren.

Degenen die Defensie met een concern vergelijken (zie BBD 2000) zouden hier nog eens goed over moeten nadenken. De centrale vraag is, in het verlengde hiervan, of de defensieleiding daadwerkelijk substantiële bevoegdheden *kan* delegeren.

12 Oonincx, 1997, pagina 313.

Voorwaarde daarvoor is dat de defensieleiding zelf over substantiële bevoegdheden beschikt. Deze worden al aanzienlijk ingeperkt door het regeerakkoord waarmee Defensie moet werken. In het regeerakkoord ligt – afhankelijk van de omvang van de defensieparagraaf – al een aantal zaken vast: uitgavenplafonds, ingeboekte besparingen, personeelssterkte en accenten van beleid bij alle krijgsmachtonderdelen. De vrijheden worden verder ingeperkt door Defensienota's, de Hoofdlijnennotitie en invullingen van bezuinigingsrondes. Op het niveau van de bevelhebbers is daarmee al het overgrote deel van de *strategische beleidsruimte* verdwenen, die kenmerkend is voor een concernmodel, waar juist divisiemanagers een grote strategische bewegingsvrijheid overnemen van de concernleiding.

Zo staat in de Hoofdlijnennotitie[13] tot op bataljons- en eskadronsniveau beschreven waar de bevelhebber het mee moet doen. Bovendien maakt de Hoofdlijnennotitie melding van een centralisatie van alle operationele activiteiten bij de CDS[14], hetgeen de bevoegdheden van de bevelhebbers over het primaire proces nog verder inperkt en hen tot *toeleveranciers* maakt aan het primaire proces van de krijgsmacht. De vraag is dan ook gerechtvaardigd wat er nog te delegeren valt binnen de krijgsmachtdelen, behalve zorg voor interne beheersprocessen. En ook die worden op dit moment in hoge mate voorgeschreven!

Stimulansen voor medewerkers?

Ook is de vraag relevant naar de 'motivatoren' voor commandanten en medewerkers om RVE-gericht gedrag te vertonen. Deze discussie deed zich ook al voor in het RVE-tijdperk. Eindeloze discussies en nota's over de besteding van inverdiende middelen waren het gevolg; tot op het niveau van het percentage dat de commandant van zijn efficiencywinst mocht behouden, inclusief tips hoe hij deze zou kunnen besteden (bijvoorbeeld aan het verfraaien van de messes).

Kortom, de bureaucratie ging al weer aan de slag met het dicteren van de 'motivatoren'. Een vergelijkbare situatie lijkt zich nu ook voor te doen. Om RVE te laten slagen, zal tot op de werkvloer duidelijk moeten zijn wat men er aan heeft. Wordt het werk gemakkelijker? Krijgt men meer zicht op het eindproduct dat men levert? Komen er vormen van prestatiebeloning voor RVE-gedrag? Worden de capaciteiten van medewerkers meer aangesproken en gewaardeerd?

Het feit dat RVE niet of onvoldoende leeft bij het overgrote deel van de medewerkers in de eenheden, duidt erop dat het niet is gelukt om drijfveren in te bouwen voor RVE-gericht gedrag van medewerkers binnen RVE-en. Zeker wan-

13 Hoofdlijnennotitie 2000, pagina 27-29.
14 Hoofdlijnennotitie, pagina 34.

neer RVE voor hen betekent dat zij alleen maar méér moeten administreren en nauwkeurig hun begroting in de gaten moeten houden, levert de RVE meer lasten dan lusten. Bij hen ontstaat dan een houding van: laat ze maar doen, als ik er maar geen last van heb.

Overkill aan methoden en technieken

Invoering van de RVE-filosofie is gepaard gegaan met een ware vloed aan 'moderne' managementmethoden en -technieken. Allerlei 'geavanceerde' managementmethoden en -technieken worden als warme broodjes bij commandanten – die daar vaak niet om gevraagd hadden – neergelegd. Gezagsgetrouw en gecommitteerd aan onze organisatie als ze zijn, proberen zij de broodjes te verorberen, hoewel de honger ontbreekt.

Te denken valt aan Concernmodel, Managementcontrol, kengetallen, Balanced Score Card, Total Quality Management, dashboards, bedrijfsplannen, Mission Statement, targets, managementcontract, procesbeschrijvingen, audits, Verbetering Bedrijfsvoering, basementrapportages, product-marktcombinatie, klantbenadering, SWOT-analyse, managementinformatiesystemen, kritische succesfactoren, enzovoort.

Gezien de uiterst beperkte manoeuvreerruimte van commandanten op verschillende niveaus binnen de krijgsmachtdelen lijkt hier sprake van het schieten met een kanon op een mug. Bovendien is het de vraag in hoeverre deze besturingsmethoden passen bij de defensieorganisatie. Liggen bij toepassing van deze methoden in vredessituaties de besturingsaspecten nog wel in het verlengde van situaties waarin sprake is van operationeel optreden? Terecht merkt kolonel drs. P.L.E.M. Everts[15] op dat de genoemde methoden een organisatiecultuur uitstralen waarvan het maar zeer de vraag is of deze bij het defensiebedrijf past. Omdat er weinig bevoegdheden (kunnen) worden gedelegeerd, verliezen deze systemen zich in stuitende details aangaande de interne beheersprocessen. Dat brengt ons weer terug bij de klassieke bureaucratische organisatie met haar sturen op processen in plaats van op output.

CONCLUSIES

Defensie is door haar taken en inbedding in de politiek geen 'gewoon' bedrijf; laat staan een concern. Door in het kader van de RVE-filosofie scherp in te zetten op planning en control is een bureaucratische beheersmethode ontstaan die zich voor een belangrijk deel buiten de lijnfunctionarissen en buiten de werkelijkheid heeft geplaatst. Lijn- en stafverantwoordelijkheden lopen in de besturing van de KL door elkaar heen. Daarmee schiet men het doel – integrale en transparante procesbeheersing – voorbij.

15 Everts, 1999, pagina 294.

Juist omdat het er op dit moment alle schijn van heeft dat het moment van de RVE-filosofie voorbij is – we zijn er al zes jaar mee bezig en vele 'werkers' merken er nog niets van –, lijkt een herijking op zijn plaats.

Bovendien voltrekt zich momenteel, zoals blijkt uit de Hoofdlijnennotitie, een tendens tot centralisatie die nog meer bevoegdheden bij de bevelhebbers wegtrekt waardoor er nog minder te delegeren overblijft. Een ontwikkeling die haaks staat op het idee van concernmodel en die de RVE-filosofie – in de ware zin des woords, met de daaraan door de KL gekoppelde ambities – ondergraaft.

Het is van groot belang dat de fundamentele vragen die zijn gesteld in dit artikel eerst worden beantwoord alvorens beslissingen te nemen over de aard en de ondersteunende systemen van de bedrijfsvoering in de KL. Op dit moment bestaat de indruk dat de RVE-filosofie in de vorm van managementtechnieken een geheel eigen leven gaat leiden en doel op zichzelf wordt. De RVE-filosofie moet worden ontdaan van alle franje en de KL moet op zoek naar de essentiële stuurmechanieken in de lijn. Pas als men die op het spoor is, kan worden bezien in hoeverre onderdelen van de RVE-filosofie hierin een zinnige plaats kunnen krijgen. Worden deze vragen niet beantwoord, dan houdt de papieren tijger zijn eigen dynamiek, zonder enig contact met de werkelijkheid en blijven we leven in twee werelden die elkaar steeds minder raken.

Fundamentele herbezinning op de uitgangspunten van de inrichting en besturing van de KL is noodzakelijk, zonder dwang vooraf om voor een bepaald managementconcept te kiezen. Daarbij zal moeten worden aangesloten bij heersende of gewenste waarden en normen die de defensieorganisatie eigen zijn en die belangrijk zijn voor het uitoefenen van de primaire taak.

Ook bedrijven in de particuliere sector zoeken besturingsmethoden die passen bij hun organisatiecultuur. Managementconcepten met inbegrip van RVE zijn een middel en geen doel op zich.

In hoeverre de positieve zaken, die de RVE-filosofie ook gebracht heeft, daarin een plaats kunnen krijgen, wordt pas duidelijk wanneer eerst de genoemde fundamentele vragen beantwoord zijn. Daarbij zal – in navolging van BBD 1993 – tevens moeten worden nagegaan in hoeverre er sprake moet zijn van verschillende vormen van aansturing voor de 'groene' (lees: operationele) KL en de ondersteunende eenheden.

Dit onderscheid is in de loop der jaren uit het zicht verdwenen en alle eenheden worden over één kam geschoren. Het is zeer de vraag of dit verstandig is. Ook zal de besturing in vredestijd in het verlengde moeten liggen van besturing bij operationele inzet.

Beantwoording van de in dit artikel gestelde vragen zou een bijdrage kunnen leveren aan het herdefiniëren van de RVE-filosofie binnen Defensie. Een 'pas-

sende' RVE-definitie levert een opstap voor transparante en vooral ook realistische managementconcepten, die leiden tot het verenigen van de planning en control-wereld enerzijds, en de wereld van het primaire proces anderzijds. Dan komt het misschien weer goed tussen de stuurders in de lijn en *hun* ondersteunende staven.

En wie weet, zal de werkvloer er dan ook iets van merken en er zijn voordeel mee kunnen doen, waardoor de KL daadwerkelijk een effectieve en efficiënte organisatie wordt, waarin medewerkers hun energie van harte aanwenden.

Literatuur

B.J. Baars, 'De landmachtstaf: oude wijn in nieuwe zakken?', MS 168 (1991) (1).
P.L.E.M. Everts, 'Taal en Bedrijfsvoering', MS 168 (1999) (5).
J. Heijnsdijk, *RVE binnen defensie; droom of werkelijkheid?* Research Paper KMA/KOC FMB 97-39.
Heijnsdijk, *RVE binnen defensie; stilstand of vooruitgang?* Research Paper KMA/KOC FMB 98-46.
Hooflijnennotitie voor de Defensienota 2000.
J.A.M. Ooninckx, 'Commandant en bedrijfsvoering, RVE en VEB', MS 166 (1997) (7).

Oil and international tension in the 21-st century

*F. Heisbourg**

Op 8 oktober vond in Parijs een symposium plaats ter gelegenheid van het veertigjarig bestaan van de Central Europe Pipeline Management Agency (CEMPA). Deze tekst bevat één van de vier aldaar gehouden lezingen. De redactie dankt de defensie-attaché te Parijs, kolonel KLU A.C. Tjepkema, voor zijn bemiddeling.

'LOCATION, LOCATION, LOCATION'

In the restaurant and hotel trade, it is often said that there are three secrets for success: 'location, location and location'. If you don't have the three in spades, whatever other qualities you have may count for little. If such were the case in the world of energy, hardly anybody would be using oil nowadays. Oil has a discouraging tendency to hide in places which are politically or strategically unsavoury, hostile or unstable (and quite often all three adjectives apply).

Where human conflict doesn't make oil difficult or risky to get, nature seems to find all sorts of ways to make extraction or transportation particularly unpleasant, from the wastes of Arabia or Siberia to the stormy waters of the North Sea.

I will obviously not deal here with the natural difficulties, but in considering the future of the relationship between oil and international security, it is essential never to lose sight of the hiatus which usually separates the oilfields and the consumers of refined products. This is indeed one of the reasons why there is little debate about the need to reflect on oil and international security.

Another, even more obvious reason flows from the fact that oil remains the widest used source of energy: 50 percent of world primary energy consumption in 1973, still 40 percent a quarter of a century later. And even when this is not the

* Mr. Heisbourg is Chairman Designate of the Geneva Security Policy Center. From 1992 until today, he has fulfilled the function of the Senior Vice President (Strategic Development) of Matra Défense/Espace.

case (after all, oil only superseded coal in the European countries during the sixties), oil has no readily available substitute for the provision of power to motor vehicles on the ground and in the air – including those used for war. Daniel Yergin's book[1], *The Prize*, provides a useful reminder of the importance of oil, in shaping grand strategy – at the time a quantitatively modest source of energy.[2]

THE CHALLENGES OF PREDICTION

If there is therefore little reason to doubt the usefulness of analysing the geopolitics of oil and its strategic impact, the exercise, on the face of it, is also extraordinarily hazardous. In considering oil and international tension one is compelled to stack one awesome sets of uncertainties on top of the other – those of oil on the one hand, those of international relations on the other. Who can honestly pretend to have come close to forecasting the major gyrations in the price of oil over the last 25 years?

And who can swear to have, for instance, foreseen the peaceful disappearance of the Soviet Empire? And if such remarkable souls exist (I can actually come up with two or three names in the latter case), who could have afforded to run the risks inherent in acting upon their advice at the time?

There are few instances where the (not inappropriately) Arab proverb applies so aptly: 'beware of making predictions, especially when they deal with the future'. If I run the risk today, it is not because I am exceedingly brave, nor (at least, I hope) inordinately foolish. There are several reasons why some sort of forecasting is both necessary and possible; and I spell out these reasons not only to support my endeavour, but also because they are in several instances part and parcel of the forecasting process itself.

- First of all, the time lags involved in finding, extracting and delivering oil are usually considerable. Nor will these time lags readily diminish, as oil has to be eked out of ever more hostile environments in remote locations. And we also have a fair idea of how long it would take and how much it would cost to build the infrastructure necessary to move the crude from the area, assuming political problems are resolved. These are factors which provide some heft to prediction, whereas other factors (such as price) tend to be much more volatile (with geopolitical effects of their own, as in 1973).

1 *The Prize: The Epic Quest for Oil, Money & Power*, Daniel Yergin, Simon & Schuster, New York 1991.

2 The 3rd Reich consumed less than 8 million tons of crude and synthetic oil in 1943, versus more than 340 million tons of coal.

- Second, the geopolitics of oil will continue to be characterised by the imbalance between the places where oil is (and will continue to be) produced and the places where it is consumed. New areas of supply may emerge – the North Sea yesterday or the Caspian tomorrow – and new poles of demand gradually appear (e.g. China becoming a net importer from 1993/94 onwards), but the overall polarisation will continue to exist: on one side the US, Northeast Asia and the European Union will remain highly dependent on oil which lies outside of their respective territories; on the other side the Persian Gulf's absolute importance in terms of both extraction and transportation is not likely to disappear.

- Last, whatever the potential weaknesses of forecasts or scenarios, policymakers and their advisers need to prepare contingency plans, whether they deal with the apparently probable or simply with the merely possible. 'Thinking about the unthinkable' is useful because major discontinuities from the prevailing trend (let's say the fall of the Berlin Wall) do occur: history, including that of oil (remember 1973!) is replete with non-linear events.

QUESTIONS

In looking into the future of oil and international security, there are four partially overlapping sets of questions which I will use as prisms when analysing specific areas of oil-related tension.

Market versus non-market forces

First, we have the relative importance of market versus non-market forces. In examining a given situation, this translates as: can market forces alone cope with a given contingency, if given a chance to do so; or are the pressures (of time, of geography, of national survival, et cetera) such that non-market solutions – such as war – will necessarily be a major part of the equation?

For example, in examining the future prospects of war and peace in East Asia it is well worth posing this set of questions. It is all too easy to assume that East and South Asia's long term need for oil will eventually lead to conflict, a temptation reinforced by the very real tension for possession of assorted parts in the South China Sea.[3] Yet the timeframes in which this appetite for energy develops are such – even setting aside the current economic depression in parts of East Asia – that market forces may well be sufficient to cope gracefully with the new requirements. This indeed is Daniel Yergin's analysis, an author who is not shy in acknowledging the role of oil in, for instance, the Japanese attacks against the Western states in December 1941.

3 In my own book on the future of Warfare (*Warfare*, Weidenfeld & Nicholson, 1997) I use Chinese-Indonesian competition for the control of Natuna as a trigger of conflict in the region.

If such a market-driven analysis is correct – and if (a big if) it is shared by the East Asian nations themselves the risks of conflict in the region will be rather different than what would otherwise be the case. Conversely, the geography and the politics of Central Asia are such that the transportation of oil from the Caspian Basin is not going to be principally moulded by market forces: pipelines can only be built where local conflict and external intervention will allow them to be laid.

Fixed versus volatile factors

The second set of questions has to do with the important but delicate distinction between relatively fixed factors and those which are more volatile. Prices have been spectacularly in the latter category for the last quarter of a century. They may, or may not be similarly volatile during the next quarter of a century (this is one forecast which I will gladly leave to braver people than myself): whatever the answer may be, this is an area where contrasted scenarios are in order, even if one cannot pin a reliable degree of probability on them.

Whether prices remain low, whether they climb high (and stay high) or whether they oscillate wildly: all these variations have a potential bearing on international tension (or the absence thereof). Conversely, some items are fixed in time, some of which I mentioned earlier on.

Extraction and transportation

Another set of questions relates to the functional aspects of oil and international tension. Extraction and transportation are two broad categories which respond to their respective logies and within each category, contrasting rules may prevail whether, in the case of transportation for instance, one is dealing with pipelines or with sea-lanes. The pipeline politics of Central Asia make for a very different type of game than the politics of moving oil through the Persian Gulf – even if the tension can be very high in both instances.

Interests

The last set concerns the balance of interests of both suppliers and consumers (and in the suppliers I include the 'transit' countries: Georgia or Chechnya for instance, in the case of the Caspian basin). What are the stakes involved? Who stands to gain or lose the most in a given contingency? Gain or loss, of course, need to be considered in total – i.e. the political and strategic dimensions, not simply the energy and economic aspects.

Posing this type of question is also useful in dealing with issues relating to the Caspian basin. Maybe the US and Saudi Arabia would have been less tolerant (or, in the case of the Saudis, less supportive) of the Taleban thugs in Afghanistan if the narrow oil interest of American and Saudi companies had not been allowed to cloud the overall analysis of the complete set of interests involved.

It is impossible to attempt to provide a catalogue of forecasts. What I would wish to do is zoom in on four interconnected geographical areas of the foremost importance in which oil and international tension appear to be walking hand in hand (taking into account the foregoing analytical aspects).

- The Gulf (as important and explosive as ever).
- The Great Game revisited (the Caspian basin).
- Russian roulette (the future role of the world's number one producer).
- Asian appetites.

This does not imply that other areas are unimportant – such as oil in Angola or Nigeria – but they tend either to be of regional rather than of global significance, in terms of their impact on the international system, or an element among other minerals resources.

At the end of each case, I will formulate some conclusions to be drawn by the West in general and the United States in particular.

THE GULF: AS IMPORTANT AND EXPLOSIVE AS EVER

In the Gulf region, there is a greater likelihood of more rather than less international tension.

Before stating the reasons for this, let us reflect for a moment on what 'positive' could mean in this region:

- countries with open and diversified economies capable of sustaining enough growth to cope with the consequences of the demographic explosion of the last thirty years;

- states with institutions sufficiently representative and robust to accommodate the rising expectations of younger people, including women, who have no direct experience of pre-1973 circumstances but who have had the opportunity to acquaint themselves with other standards than those of their current regimes (which mostly range from the benightedly medieval to the brutally dictatorial);

- international relations which would not be dominated by the happy-go-lucky (or, more often than not, unlucky) use of force to resolve issues of prestige or regional dominance.

All this would indeed be progress – but by simply stating what this could be, we realise how remote this sort of vision is. Furthermore, the amount of disruption required to get from here to there would be immense. Even the best-

Countries	1970-1973 (millions)	1995-1997 (millions)
Saudi Arabia	7.0	17.5
Iran	30.0	66.0
Iraq	10.0	20.0

Afb. 1 The growth of the population of the major Gulf oil states during the last quarter of a century

case evolution would entail massive intra and inter-state disruption. Although such a process *can* happen peacefully – as was the case for the end of communism in Central Europe and the former USSR –, it is much more likely that a shift away from the status quo would be extremely violent, for the same reasons which have made the end of the Cold War so traumatic in the Balkans and the Caucasus: backward countries with inordinately weak civil societies do not change easily.

I hasten to add that a shift away from the status quo is also much more likely to move towards non-liberal, anti-western solutions than towards the sort of democratisation process we have witnessed in much of East Asia or in Central Europe.

This brings me to the reasons for negative evolution: first and foremost, it is difficult to conceive how the larger countries of the Gulf will cope with the combination of runaway demography and fairly low oil prices.

Baby-boom

Saudi Arabia and Iran have population growth rates in excess of three percent a year. We also know that oil prices are today, in purchasing power, just about where they were before the oil shock of 1973, whereas populations have more than doubled – and oil production has remained on average at around 20 Mbd.

The children of this baby-boom are now arriving massively on the job market. Countries without a high degree of popular mobilisation (democratic or otherwise) or without an exceptionally ruthless dictatorship (such as Iraq) will find it increasingly difficult to cope with this. States which combine a medieval Islam with little public participation and an utter dependency on foreign powers for their external security will not be a well place to deal with the combination of population growth and stagnating revenues. Saudi Arabia fits this description all too well.

Unstable regimes

We are relying on regimes which are simultaneously retrograde (supporting the Taleban brand of Wahhabism which makes Iran look like a force of

progress), utterly non-democratic, economically incompetent, militarily third rate (remember the role of the Gulf states in the war of 1991) and yet increasingly vulnerable to attack from Islamic radicals with an anti-Western agenda. The best that can be said about such regimes is what used to be said by conservative US politicians about certain rightwing Latin American dictators during the fifties: 'he's a bastard, but he's our bastard'. Such regimes eventually became liabilities.

Weapens of mass destruction

The second reason for despondency is that the Middle East may well witness the collapse of the various attempts to stem the spread of weapons of mass destruction. Without the Gulf war, Saddam Hussein would today be in possession of a diversified nuclear, biological and chemical arsenal, with a full set of ballistic missiles and combat aircraft to deliver them. India and Pakistan have overtly acquired nuclear weapons. It would be surprising if within the next two decades, one or the other of the Middle Eastern states didn't succeed where Iraq failed.

Unstable or militant regimes and weapons of mass destruction are not an appealing combination. None of this necessarily means that the flow of oil from the Gulf will be cut. After all, militant regimes also need to sell oil: radical Iran or baathist Iraq have tended to sell what the market could bear. Furthermore, the oil-market has been sufficiently resilient to cope with reduced oil flows from the Gulf on several occasion – although sometimes at a high price (the chaos of the Iranian revolution caused a doubling of the price of oil).

However, the risks of disruption being repeated and aggravated will tend to be greater, not lesser, and its intensity may be also be greater. Furthermore, the advent of weapons of mass destruction will make direct intervention by outside powers less easy to contemplate than it was, for instance, against Iraq after the invasion of Kuwait.

CONCLUSIONS

What conclusions are we to draw? In broad terms:

- We should avoid solutions which enhance rather than reduce dependence on the Gulf (e.g. pipelines from the Caspian basin should not primarily end at or around the Gulf or the strait of Hormuz). Out of 40.1 Mbd of world oil exports 18.2 Mbd came from the Gulf states in 1997. There is no reason to put more eggs in that particular basket.

- Since external intervention may become more difficult, outside powers may have to play a much more deliberate balance of power game. Rather than the

former US policy of 'dual containment' (which played against both of the strongest regimes in the area), this could mean: support Iran when Iraq is strongest, shore up Iraq when Iran is in the ascendant. The United States have not been particularly adept at this kind of Realpolitik. It is in the interest of the oil importing countries that no single power exercise hegemony over the Gulf.

- In the long term, allies will be reliable only if they are economically sound, politically stable and military serious. Promoting economic and political liberalism should be no more taboo in the Middle East than in East Asia or Latin America. This kind of Wilsonian approach is the opposite of a cynical Realpolitik: surprisingly, the US has also been very poor at playing Wilsonianism in the region.

In effect, the West – which in this part of the world means essentially the US – has got its priorities upside down: Washington has been Wilsonian, indeed exceedingly moralistic, in dealing with inter-state relations (e.g. the failure of dual containment) when a Bismarckian approach could have been more appropriate. And where Wilsonian principles should have prevailed (at the intra-state level), a crude Bismarckianism has prevailed: Osama bin Laden and the Taleban have long been helped by Saudis, with the US apparently turning a blind eye (to put it mildly) until very recently.

THE CASPIAN BASIN: THE GREAT GAME REVISITED

I don't know (and I don't know if anybody really knows) how much recoverable oil lies in the area stretching from Azerbaidjan to Kazakstan. But even assuming that the more conservative estimates are correct, the amounts of oil are considerable, akin to the resources of the North Sea: well worth going after in comparison to the current production in the area (close to 1 Mbd). But in a sense the oil may not be as significant in itself as the games surrounding it: geography and politics ensure that oil (and especially its evacuation) provides multiple opportunities for coalitionmaking (or unmaking) which are more important than the addition of a new Libya or a new UK, to the oil market. Iran, Russia, China, Turkey, the US (but hardly the still weak European Union) all seek to use oil as an instrument for influence vis à vis the countries of Central Asia, and vis à vis each other. And naturally the oil producers or the countries of 'first transit' (Georgia or Chechnya for instance) seek to exploit the same leverage, but in the other direction.

The cocktail is spiced by the extraordinarily adverse constraints of distance and environment: the oil-fields of Kazakstan lie just about halfway from Western Europe and the Chinese seaboard, and are close to neither. Pipelines can end up in already overexposed areas such as the Gulf. Most have to cross geo-

logically difficult terrain, with awkward ethnic conflicts on the way: Kurds, Chechens, Afghan tribes or the 135 ethnic groups of Daghestan. Ecological issues also crop up – watching the tanker traffic on the Bosporus is an impressive but somewhat daunting sight.

All of this will offer plenty of work for a very long time to every possible type of area specialists, oil consultant or international lawyer under the sun. The flow of oil will gradually increase; and in order to spread multiple risks, pipelines will be built far and wide. But none of this will happen as quickly as one would have hoped, if only because the capital expense of spreading risks in this increases already high costs.

Regional tension

Hopefully, the game in terms of barrels lifted will be worth the candle. Conversely, I would be very surprised if the magnitude of regional tension were to be very different tomorrow from what it is today: there has been an enormous amount of anticipation of future flows, and by the time they will occur, their political effects will have been largely discounted. The wars of the Caucasus, of Kurdistan, of Afghanistan are happening now, and may well continue tomorrow. The number of players already involved makes it difficult for a hegemon to emerge, and there is a general need for spreading risks which affect all, even if all are affected in different ways. These considerations will have the effect of either:

- allowing, in the fuliness of time, the flow of growing quantities of Caspian oil, in the framework of regional compromises (of the sort we already have concerning the Caspian sea-bed). This implies a moderation rather than an increase in regional tensions;

or

- preventing the useful exploitation of oil much beyond current quantities, which would be a result of conflicts multiplying and returning to the levels they were at in the years 1992-1997 (wars in Afghanistan; between Armenia and Azerbaidjan; between Georgia and Abkhaz separatists; between Chechnya and Russia). This would be unfortunate but hardly more so than has already been the case.

For the West, the combination of current competition and necessary compromise has a corollary: although it is natural for the US and others to favour solutions which benefit friends rather than rivals (e.g. helping Turkey rather than Iran), it is also in our interest not to put all our pipeline eggs in the same geopolitical basket. Balance of power and compromise should be sought – which in turn implies the existence of a modicum of relations with all players, not least Iran.

The parallel between the Caspian rivalries and Rudyard Kipling's Great Game is thus actually quite apt: the late 19-th century Russian-British friction on the confines of Central Asia, Tibet and Northern India, did not lead to war but to eventual compromise (and in retrospect, it was not nearly as important as contemporary observers believed: but that is a remark which it would be premature to make about the Caspian).

RUSSIAN ROULETTE

After the disappearance of the Soviet Union (whose oil production peaked in 1987 at 12.5 Mbd of which 11,2 Mbd in Russia) and despite the decrease of Russian oil production (8 Mbd in 1992; 6 Mbd in 1997), Russia is the world's third largest oil producer, after Saudi Arabia (8,9 Mbd) and the United States (7,8 Mbd). With 9 percent of the world's production and 5 percent of global proven reserves – and one third of the world's proven reserves of gas (50 trillion m^3) Russia is a force to reckon with. Its role as an exporter is prominent – with 3,4 Mbd of oil exports in 1997, Russia comes only after Saudi Arabia (close to 8 Mbd) – and its performance has proven remarkably strong despite the fall in production: a shrinking GDP combined with somewhat greater efficiency in energy use have allowed Russia to secure its position as exporter. Moreover, it is number one in natural gas exports of which it produced 479 Mtoe (i.e. the equivalent of 9,6 Mbd) in 1997.

Indeed oil and gas exports represent by far the largest source of Russian hard currency earnings. In addition, Russia's location and size make it a non-circumventible player in the Central Asian game and put it in a strong position vis à vis its immediate Western neighbours, who depend on Russia as an energy supplier (Ukraine) or who benefit from the transit of Russian oil (Latvia especially). Given the existence of untapped reserves as well as the possibility of improving extraction efficiency from existing fields, Russia's position as oil (and gas) exporter is hardly in doubt in the long run.

Future geopolitics

The future geopolitics of Russian oil are less straightforward. On the one hand, Russia's weight vis à vis its western neighbours will gradually diminish, as the former communist countries seek alternate sources of energy: by 1997, Central Europe's oil dependency on the former Soviet Union had dropped below 50 percent.[4] On the other hand, Russia's relative weight vis à vis Caspian oil remains in doubt: alternate routes (Georgia, Turkey, Iran, Afghanistan) plus the instabilities of Chechnya, Daghestan and other parts of the Caucasus may limit Russia's role

4 In 1997 Central Europe's oil imports were of 65,3 Mt of which 31,8 Mt from the former Soviet Union.

as a gateway of Caspian oil. Even oil from Northern Kazakstan has trouble moving via Russia to the West, with Rosneft's pipeline network close to saturation and the railroads not being a viable alternative for large quantitics of crude. Conversely, if somehow Russia were to attract substantial investment rapidly, and if deals were struck in the Caucasus, Russian pipelines routes may become comparatively more important than the alternatives.

Three scenarios

This uncertainty is one example of the much larger and momentous uncertainty, created by the murky prospects relating to the political and economic governance of Russia. Here we have in effect three generic scenarios.

- A best case, in which Russia evolves within the next five to ten years into a politically stable entity, with relatively reliable rules of the game in the economic area (with the rule of law being the preferred outcome, but even the sort of reliability prevalent in the Gulf monarchies would be preferable to the current mix of corruption and administrative instability). This in turn would presumably contribute directly (through investment in oil production and transportation) and indirectly (through energy efficiencies comparable to those of industrialised countries with similar cold climates)[5] to greatly enhanced Russian energy exports. That scenario remains daringly remote.

- A steady-state scenario, in which we have more of the same as during the last five years. Russia's role would be comparable to what it is today, with a similar capability to contribute to instability or stability in the Caucasus: a player which will operate in the Caspian game with an unpredictable level of skill, but without first order consequences in terms of global oil supply or major international tension. In view of its current economic collapse, Russia is not currently engaged in such a state scenario.

- A worst case scenario, which as been haunting analysts ever since the Soviet Union broke up, in which civil war or major unrest unfolds with a partial loss of central control of weapons of mass destruction which remain dispersed fairly widely over the length and breadth of Russia. It is not clear whether this scenario is becoming more probable than it was in 1991-92 when the USSR broke up. On the one hand, the number of weapons and storage sites has diminished; on the other political instability is currently increasing and the living conditions of the military custodians of weapons of mass destruction are likely to deteriorate. I leave to your imagination what the unfolding of such a scenario would entail in terms of Russia's position as a supplier of energy (not to mention the other consequences).

5 With a GDP of around 400 $ bn, Russia consumes 580,5 Mtoe of energy, whereas Finland, with a GDP of $ some 100 bn consumes 23,2 Mtoe of energy. If Russia had the energy efficiency of Finland, it would have in theory, 480 Mtoe more energy to export.

The West has long been sensitive to this risk, and significant financial and technical assistance has been provided by the United States (the NunnLugar initiative) but also by France (the so-called Aïda programme) and the United Kingdom to mitigate the nuclear aspects of such a scenario. Such efforts have to be kept up, and extended to the chemical arena – a prospect which has been facilitated by the entry into force of the Chemical Weapon Convention[6] – and even more so in the field of biological weapons.

ASIAN APPETITES

In 1973, Asia east of Iran was consuming 8 Mbd of oil, versus a production figure of around 4 Mbd. By 1996 theses figures were respectively of 18,5 Mbd and 7,8 Mbd: net imports thus increased from some 4 Mbd to close to 11 Mbd. Indeed, additional Asian consumption (+ 10,5 Mbd) during that period represented more than four-fifths of the global increase in the demand for oil. Before the recent economic crisis, it was forecasted that Indonesia, a founding member of OPEC, would become a net oil importer before 2005 and that China would import as much oil as the US by 2015-2020.

These forecasts will probably be put off by a number of years, for even if Asia pulls out the current crisis within two or three years, it is far from obvious that post-crisis annual growth rates will be of the previous + 7 percent / + 10 percent variety.

This delay, along with the prospect of more mature growth rates in the region greatly enhances the chances that this increased demand will be accommodated by the normal play of market forces: in 2010 or 2020 Chinese warships are unlikely to confront Western navies for physical control of the indispensable Persian Gulf.

Competition for control

However, there are at least two causes for worry in terms of the relationship between oil and international tension in the region. The first, is the wellknown competition for control of the South China Sea. China (Beijing but also Taïpeh), Viet Nam, the Philippines, Brunei and Malaysia all have claims on overlapping parts of the sea and its islands; more recently, China appears to have expressed a claim vis à vis part of Natuna area, which is under Indonesian control. If part of the South China Sea is not a proven oil province (the Spratley archipelago has generated greater flows of ink and saliva than of oil or gas), there are some oil and gas producing areas (between the Paracel islands and

6 The Chemical Weapon Convention bans the production and possession of chemical weapons. Russia has ratified the Treaty, which entered into force in 1997.

Tonkin and, of course, Natuna). To the extent that national egos and territorial possession are involved, market forces are not at the forefront here.

Indeed, the risk of conflict would rise sharply if significant amounts of oil were reliably discovered in the Spratleys, which is the area with the largest number of conflicting claims and claimants.

The arms race

The other, less obvious sore point, is a consequence of the arms race in the Indian subcontinent. India's growing economy is highly dependent on imported oil (0,92 Mbd of oil imports in 1997, versus 0,74 Mbd of domestic production). Furthermore, India is spending some $ 10 bn a year on defence, much of it on a blue water navy. By virtue of geography, such a navy is within easy reach of the approaches of the Straits of Hormuz.

In normal times, all of these developments should preclude the normal functioning of the oil market. However, India and Pakistan are locked in a bellicose relationship, with both countries equipping themselves with fully fledged nuclear arsenals. If conflict broke out, embargos or other forms of pressure could be used by foreign states against either or both of the belligerents. The Indian navy's capability to threaten the Hormuz approaches could be used as a deterrent (or in retaliation) against such sanctions.

This scenario is not necessarily farfetched: the Indians themselves point out that they first developed their naval forces during the Seventies in order to avoid a repetition of what happened during the Indo-Pakistani war of 1970, when the US deployed a carrier group in the Bay of Bengal in order to put pressure on India.

Sea-lanes

This is an appropriate point at which to focus briefly on the sea-lane aspect of oil and international tension. Defence of the sea-lanes (SLOC's, in the jargon) was all the rage in the Seventies and the Eighties, with the combination of the Soviet threat (as the primary factor) and of regional menaces against the free flow of oil from the Middle East to areas of consumption, via choke points such as Hormuz, the Malacca Straits, Lombok, or the Mozambique channel, to mention only a few. This concern has lost in prominence, with the disappearance of the Soviet navy – then the world's second largest – from the high seas. Mine warfare and naval guerrillas in the Gulf or the Red Sea, piracy in the Malacca Straits have been real dangers but these have proven fairly amenable to counter-measures.

However, we should not lose sight of the future prospects of warfare against SLOC's: new blue water navies are growing (India, China); modern, quiet diesel-electric submarines have been sold to a broad array of countries; proficient

ship-to-ship (or air-to-ship) missiles have improved qualitatively and are in the possession of a large number of countries.

In regional conflicts – such as the Indian-Pakistani scenario, or in the South China Sea – the risks of disruption of tanker traffic are significant, even if such disruption were not a central objective of the belligerents.

In other words, continued investment in the naval arena for SLOC control is justified (without requiring Cold War levels).

Similarly, restraint should be exercised by the industrialised countries when it comes to transferring cuttingedge weaponry to countries which may use them against our own shipping interests.

IN CONCLUSION

Oil is an essential commodity extracted, transported, refined and distributed by a relatively small number of major players carrying a significant weight in their relationship with the nation-states with which they interact. Oil is also a physical, territorially-based resource ultimately under the control of nation-states. This is wellknown, but in a world where economic activity is increasingly knowledge-based – not relying on physical, territorially based resources –, oil is even more 'special' then it was in the past.

It is possible to talk about the geopolitics of oil, or about oil international tension, on a scale way which does not apply to other commodities. Even when and where market forces operate smoothly, nation-states will continue to be directly involved with all aspects of the oil cycle,[7] up to and including even the most downstream aspects (such as oils contribution to global warming). Oil and politics will not cease to mix, more or less explosively.

7 I use deliberately an expression lifted from the realm of nuclear energy – the 'nuclear fuel cycle' – because the forces at play are not dissimilar.

Defensie in de Staten-Generaal in 1999

*dr. H.W. Bomert en dr. J.W.L. Brouwer**

HOOFDLIJNENNOTITIE

Op 25 januari 1999 presenteerde De Grave zijn 'Hoofdlijnennotitie voor de Defensienota 2000'.[1] De hierin verwoorde plannen zijn niet slechts een antwoord op de tijdens de kabinetsformatie genomen *ad hoc* beslissing om jaarlijks 375 miljoen te bezuinigen op Defensie. De notitie is óók een concept voor het defensiebeleid van de komende tien jaar en diende in het bijzonder als aanzet voor de door De Grave gewenste, zogenoemde 'Strategische Toekomstdiscussie Defensie'. In het document wordt dan ook uitgebreid stilgestaan bij die STD – een maatschappelijke gedachtewisseling die het draagvlak voor het defensiebeleid zou moeten vergroten.

Het betreft, aldus De Grave, niet alleen organisaties en wetenschappelijke instellingen die zich van oudsher met vrede en veiligheid bezighouden, maar ook organisaties 'die vanwege de militaire taken in vredesoperaties en humanitaire hulp nog maar recentelijk met Defensie in aanraking zijn gekomen'. De discussie moet tot 1 juli duren en de resultaten zullen worden 'meegewogen' in de uiteindelijke besluitvorming. In de media vroeg men zich af of er wel iets van deze inspraakprocedure terecht zou komen. Stel dat de Nederlandse bevolking werkelijk iets anders zou willen, zou de minister dan bereid zijn het kabinet en de Tweede Kamer te melden deze notitie te verscheuren? Dat lijkt onwaarschijnlijk, omdat de notitie niet alleen gedetailleerd aangeeft welke veranderingen op til zijn, maar ook nauwelijks alternatieve beleidsopties formuleert. Daarom is het gevaar alleszins aanwezig dat het STD-initiatief averechts werkt doordat allerlei verwachtingen worden teleurgesteld.[2]

---

* Dr. H.W. Bomert en dr. J.W.L. Brouwer zijn verbonden aan respectievelijk het Studiecentrum voor Vredesvraagstukken en het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis van de KU Nijmegen. Dit jaaroverzicht, dat gebaseerd is op een rubriek die de auteurs voor het tijdschrift *Transaktie* verzorgen, 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 1998-1999, 26382, Hoofdlijnennotitie Defensienota 2000, nr. 1, Brief van de ministers van Defensie en van Buitenlandse Zaken en van de staatssecretaris van Defensie, 25 januari 1999.

2 Inspraak 'Hoofdlijnen' een zijspoor, NRC *Handelsblad*, 26 januari 1999.

De notitie opent met een analyse van de internationale situatie en de daaruit voortvloeiende veiligheidsrisico's. De conclusie daarvan is dat de dreiging van een massale aanval tegen het grondgebied van de NAVO sinds het einde van de Koude Oorlog is geweken – 'althans voor de afzienbare termijn. Daarentegen zijn er aan de randen van het NAVO-gebied vele militaire en niet-militaire bronnen van spanning en instabiliteit die tot nieuwe conflicten kunnen leiden'.

Uit deze beschouwing trekt De Grave de conclusie dat de klassieke verdedigingstaak weliswaar blijft bestaan, maar dat het accent van de defensie-inspanning voortaan zal moeten liggen op het vermogen om bij te dragen aan internationale crisisbeheersing. Een derde taak van de krijgsmacht is intussen de handhaving van de nationale rechtsorde en de ondersteuning van civiele overheden onder meer bij rampenbestrijding.

De Grave wil overigens fors méér bezuinigen (in tien jaar oplopend tot 6,5 miljard) dan de 375 miljoen uit het regeerakkoord. Het geld dat overblijft, zal hij gebruiken voor nieuw beleid. De bezuinigingen treffen vooral de onderdelen die betrokken zijn bij de klassieke defensietaak. Drie mobilisabele tankbataljons zullen worden opgeheven en het aantal Leopardtanks zal met de afstoting van 150 tanks vrijwel worden gehalveerd. Bij de marine wordt het aantal Orionpatrouillevliegtuigen verminderd van dertien tot tien en worden twee standaardfregatten uit de vaart genomen. De Grave schrijft dat overwogen is om de Marineluchtvaartdienst en de Onderzeedienst op te heffen, maar dat hij daarvan afzag omdat eenzijdige stappen schadelijk zouden zijn voor het internationale overleg over taakspecialisatie en bovendien zouden leiden tot kapitaalvernietiging. De luchtmacht, ten slotte, moet achttien F-16 vliegtuigen afstoten en het 306e squadron zal worden opgeheven.

Tegenover deze bezuinigingen staan maatregelen die de inzetbaarheid van de krijgsmacht moeten vergroten. De landmacht krijgt drie extra compagnieën bij de pantserinfanteriebrigades (dat wil zeggen: 500 extra militairen) en de genie wordt met 300 man versterkt. De mariniers krijgen er een derde bataljon (300 man) bij, alsmede een tweede amfibisch transportschip. Ten slotte zal er worden geïnvesteerd in het personeelsbeleid. Dat laatste is, gezien de grote personeelstekorten, een cruciaal onderwerp en het krijgt dan ook veel aandacht in de notitie. Vanaf 2001 zal jaarlijks 100 miljoen beschikbaar moeten zijn voor werving, opleiding, scholing en de verbetering van de arbeidsomstandigheden.

Met de Hoofdlijnennotitie maakte de minister zijn ferme taal van het najaar van 1998 niet helemaal waar. Net als in het verleden zullen de bezuinigingen worden uitgesmeerd over de krijgsmachtdelen, die tegelijkertijd, om de pijn te verlichten, uitzicht krijgen op nieuwe taken. Opvallend is ook dat de minister – in een notitie die nota bene was bedoeld een breed debat op gang te brengen –

niet een uitdagender toekomstbeeld durfde te schetsen.[3] Tijdens de presentatie van zijn notitie verdedigde De Grave zijn defensieve keuze: de hervorming van de krijgsmacht moet geleidelijk plaatsvinden – 'Een mammoettanker neemt nu eenmaal geen haarspeldbocht'.[4] Toch is duidelijk dat er een nieuwe stap is gezet op de weg die Ter Beek in 1991 met zijn Defensienota insloeg: er wordt meer ruimte geschapen voor nieuwe taken ten koste van de klassieke middelen.

Intussen bleek ook uit de reacties in het parlement dat De Grave met zijn notitie de gulden middenweg bewandelde. De regeringsfracties toonden zich overwegend tevreden met de plannen van de minister. PVDA-woordvoerder Zijlstra steunde de 'primaire keuze' voor internationale vredesoperaties. Hij stelde vast dat De Grave de PVDA-voorstellen grotendeels had overgenomen. De VVD-fractie – die tijdens de formatie slechts morrend akkoord ging met de voorgenomen bezuinigingen – vond dat de minister van de nood een deugd had gemaakt en dat de plannen goed aansloten bij de internationale ontwikkelingen.

D66 was iets kritischer, vooral over de manier waarop De Grave fundamentele keuzes uit de weg ging. Maar uiteindelijk kwam alleen de oppositie met harde kritiek. Het CDA meende dat de nieuwe opzet ten koste zal gaan van de landsverdediging. Ook vreesden de christendemocraten dat de nieuwe hervormingen de onzekerheid onder het personeel alleen maar zullen vergroten, temeer daar zij op de korte termijn nieuwe bezuinigingsrondes niet ondenkbeeldig achtten. GroenLinks en de SP vonden dat er nog te veel middelen overblijven voor de klassieke landsverdediging en noemden de nieuwe plannen 'te vrijblijvend en onvoldoende'.[5]

VOORMALIG JOEGOSLAVIË

De ontwikkelingen in voormalig Joegoslavië blijven een belangrijke plaats innemen op de agenda van het ministerie van Defensie en het parlement. Noch Defensie, noch de Tweede Kamer heeft het hoofdstuk-Srebrenica definitief afgesloten. In reactie op het rapport-Van Kemenade stelde minister De Grave een 'Stuurgroep Veranderingsproces Defensie' in die, bijgestaan door de externe communicatiedeskundige Etty, het functioneren van de defensieorganisatie tegen het licht houdt. Deze stuurgroep zal voor 1 maart 1999 rap-

3 Defensieve keuzes, *NRC Handelsblad*, 26 januari 1999.
4 Inleiding van de minister van Defensie De Grave bij de presentatie van de Hoofdlijnennotitie voor de Defensienota 2000, 25 januari 1999 (http://www.mindef.nl/nieuws/toespraak/min992501.htm).
5 Voldoende steun voor De Grave, *Het Parool*, 26 januari 1999; Coalitie tevreden over defensieplannen De Grave, *de Volkskrant*, 26 januari 1999; en Defensienotitie roept gemengde reacties op, *NRC Handelsblad*, 26 januari 1999.

porteren aan de minister, waarna, in de woorden van De Grave, 'het afrondende debat met de Kamer' zal plaatsvinden.[6]

Dat kan uiteraard niet een finaal debat over het gehele Srebrenica-dossier zijn. De werkgroep-Blaauw, die namens de Tweede Kamer onderzocht welke vragen door het rapport-Van Kemenade nog onbeantwoord zijn gebleven, pleitte voor de instelling van een tijdelijke parlementaire commissie. Deze commissie dient onderzoek te verrichten naar de besluitvorming die aan het begin van de jaren negentig resulteerde in het sturen van Nederlandse soldaten op VN-missie, in het bijzonder naar voormalig Joegoslavië. Het CDA en GroenLinks waren van begin af aan voorstander van het zwaardere middel van een parlementaire enquête (waarbij getuigen verplicht zijn te verschijnen en onder ede kunnen worden gehoord), VVD en D66 waren tegen (met name om het RIOD niet in de wielen te rijden), en de PVDA was onderling verdeeld.

De werkgroep-Blaauw kon vlak voor het Kerstreces een compromis bereiken over de instelling van een tijdelijke commissie die openbare hoorzittingen zal organiseren met bewindslieden, kamerleden, hoge ambtenaren en de militaire top.[7] Deze commissie zal op basis van een evaluatie van de criteria voor deelname aan vredesoperaties ook aanbevelingen kunnen doen over de voorwaarden waaronder toekomstige uitzending mogelijk is. De reikwijdte en definitieve taakomschrijving van de commissie moet nog worden vastgesteld; wel is duidelijk dat zij binnen een jaar zal rapporteren. Daarover zal ongetwijfeld een plenair debat worden belegd, waarna het wachten is op het eindrapport van het RIOD (inmiddels omgedoopt tot NIOD: Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie), dat op zijn vroegst eind 2000 openbaar wordt gemaakt.

De nasleep van de kwestie-Srebrenica speelde op de achtergrond ook een rol in de gedachtewisseling tussen Defensie en Buitenlandse Zaken enerzijds en de Tweede Kamer anderzijds over het kabinetsvoornemen om de Nederlandse militaire presentie in voormalig Joegoslavië aanzienlijk uit te breiden. Het ging hierbij niet om de onomstreden Nederlandse bijdrage aan SFOR in Bosnië-Herzegowina (die overigens in het kader van een door de NAVO doorgevoerde doelmatigheidsreductie wordt teruggebracht van 1.260 naar 1.125 Nederlandse militairen; besparing: 6,1 miljoen gulden over 1999),[8] noch om de deelname van acht (in januari 1999 uitgebreid tot zestien) Nederlandse F-16's in luchtacties boven de regio, maar om de vraag of Nederland grondpersoneel diende uit te zenden naar Kosovo en/of Macedonië.

---

6 Tweede Kamer 1998-1999, 26237, Functioneren van Defensie, nr. 2, Verslag van een algemeen overleg (25 november 1998), 16 december 1998.

7 Tweede Kamer 1998-1999, 26122, Srebrenica, nrs. 5-6, Rapport van de Werkgroep Srebrenica, 15 december 1998.

8 Tweede Kamer 1998-1999, 22181, De situatie in voormalig Joegoslavië, nr. 231, Brief van de minister van Defensie, 20 januari 1999.

Het kabinet wenste zowel Nederlandse burgerwaarnemers naar Kosovo te sturen als onderdeel van de OVSE-Kosovo Verification Mission (KVM), als militairen ter beschikking te stellen voor de in Macedonië te stationeren Extraction Force (EF), die in noodsituaties zorg moet dragen voor eventuele evacuatie van KVM-leden. Dit kabinetsvoornemen, dat vurige pleitbezorgers had in de persoon van de twee meest betrokken ministers, Van Aartsen en De Grave (beiden VVD), leidde tot verdeeldheid in de Kamer, ook in de regeringscoalitie. Het CDA, de SP en de kleine christelijke partijen waren tegen Nederlandse deelname aan de KVM en ook de VVD liet grote aarzelingen blijken. De liberale fractie meende dat de veiligheid van de KVM'ers onvoldoende kon worden gegarandeerd, omdat daar de Amerikanen hadden laten weten niet deel te zullen nemen aan de Extraction Force. Tevens werd de vraag gesteld of de OVSE de zware taak wel aan zou kunnen.[9] Ook voor de regering was de veiligheid van de waarnemers een majeure kwestie en om die reden had zij binnen het NAVO-overleg aangedrongen op uitbreiding van evacuatie-scenario's.[10]

Met name minister Van Aartsen toonde zich zeer ontstemd over het verzet in de Kamer, ook in eigen VVD-kring. Bondgenoten hadden volgens Van Aartsen geklaagd dat Nederland, dat vóór Srebrenica zo gretig was om deel te nemen aan internationale missies, nu zo terughoudend was. De internationale geloofwaardigheid van Nederland kwam in het geding nu bleek dat alle EU-lidstaten en een overgrote meerderheid van de OVSE-leden deelname aan de KVM hadden toegezegd, terwijl ons land nog aarzelde, zo meende de bewindsman.[11] Weliswaar had het kabinet geen parlementaire meerderheid nodig voor een besluit om burgerwaarnemers naar Kosovo te zenden, maar de betrokken bewindslieden hechtten toch zeer aan een zo breed mogelijke parlementaire instemming.

Om die reden ontraadde Van Aartsen tijdens het plenaire Kamerdebat op 18 november 'met de grootst mogelijke klem en met de grootste kracht die ik in mij heb' aanvaarding van een motie (ingediend door het CDA en de kleine christelijke partijen), waarin de regering werd opgeroepen 'nu geen besluit te nemen tot het zenden van Nederlandse waarnemers naar de OVSE-missie'.[12] De VVD, die aanvankelijk met de strekking van de motie instemde, besloot tijdens de stemming een week later alsnog de motie niet te steunen. De VVD nam genoegen met de toezegging dat het kabinet de Kamer vertrouwelijk zou inlichten over de genomen veiligheidsmaatregelen voor de waarnemers. Vanuit Washington meldde Van Aartsen, na consultaties met zijn ambtgenoot Albright, dat de Amerikanen weliswaar niet zouden deelnemen aan de EF maar

9 Zie: *ibid.*, nr. 228, Verslag van een algemeen overleg (12 november 1998), 11 december 1998.
10 *Ibid.*, nr. 219, Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie, 5 november 1998; *ibid.*, nr. 220, 10 november 1998.
11 Zie: VVD en CDA tegen deelname aan Kosovo-missie, *de Volkskrant*, 13 november 1998.
12 Zie: *Handelingen Tweede Kamer 1998-1999*, 26ste vergadering, 18 november 1998; Tweede Kamer 1998-1999, 22181, De situatie in voormalig Joegoslavië, nr. 222, Motie van de leden Verhagen en Van Middelkoop, 18 november 1998.

zich politiek wel aan deze operatie hadden gecommitteerd en in geval van nood 'achter de coulissen' zouden klaarstaan. Ook had hij de toezegging gekregen dat Amerikaanse NAVO-functionarissen op het OVSE-hoofdkwartier in Pristina zouden worden gestationeerd.

Tijdens het finale overleg voor het Kerstreces – 16 december – bleek er een ruime Kamermeerderheid te zijn voor Nederlandse deelname aan zowel de KVM (met CDA en SP tegen) als de EF (met alleen de tegenstemmen van de SP).[13] VVD-woordvoerder Blaauw rechtvaardigde de ommezwaai van zijn fractie met de woorden: 'De commandostructuur is zodanig gewijzigd dat het in feite geen OVSE-operatie met een veiligheidscomponent van de NAVO meer is, maar een bijna NAVO-operatie waarbij de OVSE onder de vleugels van die NAVO de verificatiemissie voor haar rekening neemt'.

Toen de oplaaiende gevechten in Kosovo rond de jaarwisseling tot grootschalig bloedvergieten leidden, pleitten CDA en SP andermaal voor terugtrekking van de Nederlandse waarnemers, maar zij vonden een gesloten coalitiefront tegenover zich. Opmerkelijk was dat het CDA zich tegen Nederlandse deelname aan de internationaal breed gesteunde KVM keerde (de eerste keer overigens dat het CDA niet met uitzending van Nederlands personeel kon instemmen), maar 'gezien de internationale verantwoordelijkheid ten opzichte van Kosovo' wel weer instemde met Nederlandse participatie in de internationaal toch minder breed gedragen Extraction Force.

Mede op basis van de brede parlementaire instemming, besloot het kabinet dertig burgerwaarnemers naar Kosovo uit te zenden (vooralsnog voor een periode van één jaar). Aan de Extraction Force – een gezamenlijke Brits-Duits-Frans-Italiaans-Nederlandse operatie van circa 1.500 man met Frankrijk als *lead nation* – draagt Nederland vooralsnog een geniecompagnie van ongeveer zeventig man bij (voor een periode van vier maanden), aangevuld met drie Chinook-transporthelikopters, een Orion-verkenningsvliegtuig en drie ziekenauto's (alle met ondersteunend personeel), alsmede twintig militairen voor staffuncties op het Britse hoofdkwartier. Vanaf juni 1999 is een eenheid van tweehonderd man van de Luchtmobiele Brigade uitgerust met pantservoertuigen toegezegd, die dan een Britse eenheid zal aflossen.[14]

OVERHEIDSSTEUN

In de voorgaande editie van deze rubriek werd kort stil gestaan bij verschillende in financiële nood verkerende Nederlandse bedrijven die op de (internationale)

13 Tweede Kamer 1998-1999, 22181, De situatie in voormalig Joegoslavië, nr. 232, Verslag van een algemeen overleg (16 december 1998), 21 januari 1999.
14 Zie: *ibid.*, nr. 225, Brief van de minister van Defensie, 4 december 1998.

defensiemarkt opereren. De Koninklijke Schelde Groep in Vlissingen kan aan dit lijstje worden toegevoegd. Weliswaar beschikt de werf nog over een goed gevulde orderportefeuille (onder meer vanwege de voor de marine in 2004 af te leveren fregatten), maar de jaren 1997 en 1998 zijn met grote verliezen afgesloten. Op de Nederlandse overheid (grootaandeelhouder met negentig procent van de aandelen en tegelijkertijd een belangrijke klant) werd al sinds 1997 een beroep gedaan voor een substantiële kapitaalinjectie. Eind 1998 hakte het kabinet de knoop door. De ministeries van Economische Zaken en Defensie zegden in totaal 50 miljoen gulden toe (gelijkelijk te verdelen over beide departementen), onder voorwaarde dat De Schelde zich zal richten op de kernactiviteiten op maritiem gebied en op zoek gaat naar een partner die bereid is het aandelenpakket van de Nederlandse staat over te nemen.[15]

Hoewel op het moment van dit besluit de Hoofdlijnennotitie van het ministerie van Defensie nog niet was afgerond en Defensie derhalve geen concrete toezeggingen kon doen over eventueel bij De Schelde aan te besteden marineorders, bleek begin 1999 dat Defensie voornemens is een tweede amfibisch transportschip aan te schaffen; inschakeling van De Schelde lijkt hier voor de hand te liggen.

Het niet beschikbaar stellen van deze kapitaalinjectie zou bijna zeker het einde van De Schelde (en van enkele duizenden arbeidsplaatsen in Zeeland) hebben betekend, met alle gevolgen van dien: de aflevering van vier in aanbouw zijnde luchtverdedigings- en commandofregatten ter waarde van 1,2 miljard gulden zou 'aanzienlijke meerkosten en/of vertraging tot gevolg' kunnen hebben.[16] Anderzijds kan de toezegging van Defensie om in de toekomst marinematerieel te bestellen bij De Schelde ook haaks komen te staan op het uitgangspunt van materieelverwerving: *best value for money.*

Ook Nederlandse bedrijven werkzaam in de luchtvaartsector konden in december op financiële steun van het kabinet rekenen. De ministeries van Economische Zaken en Defensie stelden 150 miljoen gulden beschikbaar (in de verhouding 2:1) voor medefinanciering in de vorm van subsidieverlening aan demonstratie- en technologie-ontwikkelingsprojecten ten behoeve van industriële betrokkenheid in het vervangingsprogramma voor de F-16. Hoewel terzake nog geen definitief besluit is genomen, wijzen alle tekenen er op dat Nederland zal kiezen voor de Amerikaanse *Joint Strike Fighter.*[17]

15 Tweede Kamer 1998-1999, 26200 XIII, Begroting ministerie van Economische Zaken, nr. 32, Brief van de minister van Economische Zaken, 17 december 1998.

16 *Ibid.*

17 Tweede Kamer 1998-1999, 25820, Nederlandse luchtvaartcluster, nr. 3, Brief van de minister van Economische Zaken, 14 december 1998; zie ook: *Transaktie*, 1998, nr. 3.

Tijdens zowel het algemeen overleg als het plenair debat in december 1998 over het Nederlands wapenexportbeleid bleek er Kamerbrede instemming te bestaan met de grotere mate van openheid die de regeringsrapportages inmiddels kenmerkt.[18] Toch werden er vanuit de volksvertegenwoordiging enkele kritische kanttekeningen bij de informatievoorziening gemaakt. Zowel PVDA als GroenLinks hadden de indruk dat de overheid in internationale rapportages (VN-wapenregister) meer openheid betracht dan in de rapportages aan het parlement. Door alle sprekers werd een pleidooi gehouden voor een strengere controle op lichte wapens en ook wenste de Kamer meer duidelijkheid over de doorvoer van wapens via Nederland. Het kabinet zegde toe voor de zomer van 1999 terzake met aanvullende wet- en regelgeving te komen.

Verontrusting was er in de Kamer over de regeringsplannen om bestaande wapenembargo's te verzachten. Naar aanleiding van de kernwapen-testexplosies in India en Pakistan had de regering medio 1998 een wapenembargo tegen beide landen afgekondigd. Nu bleek dat Nederland in de Europese Unie een veel strikter wapenembargo voorstond dan de andere EU-partners, was de regering voornemens aansluiting te zoeken bij de EU-consensus.[19] De Kamer vond in ruime meerderheid een versoepeling van het wapenembargo op dit moment echter nog een stap te ver en verzocht bij motie de regering het 'geldende beleid met betrekking tot de vergunningenstop op de export van militaire goederen te handhaven'.[20]

De betreffende motie werd aangenomen, met alleen de stemmen van de VVD tegen. Volgens de regering, bij monde van de staatssecretaris voor Economische Zaken, Ybema, zouden nieuwe transacties onder het embargo vallen, maar waren vervolgleveranties op basis van eerder afgegeven vergunningen nu wel mogelijk; een interpretatie van de strekking van de motie die haaks stond op datgene wat door de Kamer naar voren was gebracht.[21] De voorzitter sloot dan ook met de woorden: 'Volgens mij vinden de leden dat erg onbevredigend. Volgens mij zult u daar [...] wel meer over horen'.[22]

18 Zie: Tweede Kamer 1998-1999, 22054, Wapenexportbeleid, nr. 43, Verslag van een algemeen overleg (10 december 1998), 21 januari 1999 en *Handelingen Tweede Kamer 1998-1999*, 11 december 1998.

19 Tweede Kamer 1998-1999, 26085, Kernproeven India en Pakistan, nr. 4, Brief van de minister van Buitenlandse Zaken, 23 november 1998.

20 Tweede Kamer 1998-1999, 22054, Wapenexportbeleid, nr. 41, Motie van het lid Apostolou c.s.

21 *Handelingen Tweede Kamer 1998-1999*, 37ste vergadering, 11 december 1998.

22 *Ibid.*

De Contactgroep, de NAVO en de Verenigde Naties

Op 29 januari bereikte de Contactgroep (bestaande uit de Verenigde Staten, Rusland, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Italië, Duitsland en het EU-voorzitterschap) overeenstemming over een plan van aanpak voor het bereiken van een interim-regeling voor Kosovo. De vertegenwoordigers van Joegoslavië en van de Kosovo-Albanezen werden gesommeerd onderhandelingen te beginnen in Rambouillet (ten zuidwesten van Parijs). De beide partijen kregen uiterlijk twee weken om tot overeenstemming te komen. Dit initiatief werd kracht bijgezet door een ultimatum van de NAVO. Op 30 januari gaf de NAVO-raad een laatste waarschuwing aan de partijen in Kosovo. Daarin werd aangedrongen op de naleving van de eisen van de internationale gemeenschap, zoals onder meer geformuleerd in verschillende resoluties van de Veiligheidsraad.[23]

De NAVO sprak de bereidheid uit tot het nemen van elke maatregel die noodzakelijk was om een humanitaire catastrofe af te wenden en een politieke regeling tot stand te brengen. Secretaris-generaal Solana was gemachtigd zo nodig te besluiten tot de luchtacties waarvoor in oktober 1998 de zogenoemde *Activation Orders* reeds waren goedgekeurd. Intussen aanvaardde de Veiligheidsraad een presidentiële verklaring die de aanpak van de Contactgroep ondersteunde.[24] Het NAVO-ultimatum kreeg echter geen VN-mandaat. Rusland en China wezen een militaire interventie van de hand.

Rambouillet

Op 6 februari begonnen de onderhandelingen in Rambouillet onder het covoorzitterschap van de Franse en Britse ministers van Buitenlandse Zaken. Na twee weken werd een principe-akkoord bereikt over een regeling met enerzijds de erkenning van de soevereiniteit en de territoriale integriteit van de Federale Republiek Joegoslavië en anderzijds een substantiële mate van zelfbestuur voor Kosovo binnen Servië.[25] Het voornaamste struikelblok was evenwel de voorziene stationering van een internationale troepenmacht in Kosovo voor het toezicht op de naleving van het akkoord. Deze was voor Belgrado onaanvaardbaar. Op 14 februari besloot de contactgroep het onderhandelingsproces met een week te verlengen. Maar de vooruitzichten waren somber. In het overleg met de Kamercommissies van Buitenlandse Zaken en van Defensie op 10 maart merkte minister Van Aartsen op 'dat de NAVO niet kan blijven dreigen

23 Resoluties 1199 (23 september 1998) en 1203 (24 oktober 1998) riepen de partijen op de vijandelijkheden te staken en maatregelen te nemen om de dreigende humanitaire catastrofe te voorkomen. Zie: Staten-Generaal augustus-oktober 1998, *Transaktie*, 1998, 4, 551.

24 Tweede Kamer 1998-1999, 22181, De situatie in voormalig Joegoslavië, nr. 233, Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie, 2 februari 1999.

25 Voor een samenvatting van het concept-akkoord, zie de bijlage bij *Ibid.*, nr. 236, Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie, 9 maart 1999.

met het gebruik van geweld. Er is een moment waarop de geloofwaardigheid [...] in het geding komt'.[26]

In Kosovo zelf verslechterde de situatie met de dag. In toenemende mate vonden confrontaties plaats tussen leger en milities van Servië en het Kosovo Bevrijdingsleger UÇK. Daarnaast was er sprake van een 'verontrustende troepenopbouw' aan Servische zijde in en rond Kosovo.[27] Medio maart schatte de UNHCR het aantal Kosovaarse vluchtelingen op 443 duizend; hiervan verbleven er 250 duizend in Kosovo zelf.

Onderwijl mislukten de vredesbesprekingen. De vertegenwoordigers van de Kosovo-Albanezen accepteerden weliswaar uiteindelijk het vredesplan, maar de Serviërs bleven zich verzetten tegen de stationering van een internationale troepenmacht. Ook wilde Belgrado een aantal aspecten inzake de mate van autonomie voor Kosovo opnieuw ter discussie stellen, waarover in Rambouillet reeds overeenstemming was bereikt. Op 19 maart werd het overleg geschorst. Twee dagen later besloot de OVSE om, gezien de verslechterde veiligheidssituatie, de Kosovo Verification Mission terug te trekken. Ook de meeste internationale hulporganisaties trokken zich uit Kosovo terug.

Operatie Allied Force

Op 22 maart kwam de NAVO-raad in Brussel bijeen om een beslissing te nemen over luchtaanvallen. Dezelfde dag ondernam de Amerikaanse gezant Holbrooke nog een laatste bemiddelingspoging in Belgrado. Milosevic liet zich echter niet overhalen het vredesakkoord te aanvaarden. Na het vertrek van de OVSE-waarnemers verhoogden de Serviërs hun offensief tegen het Kosovo Bevrijdingsleger. Onder het voorwendsel rebellen van het UÇK uit te schakelen werden dorpen platgebrand, tienduizenden op de vlucht gedreven en terroriseerde de Servische politie de achterblijvers.

Het Atlantisch bondgenootschap was eensgezind in zijn opstelling: de humanitaire catastrofe rechtvaardigde ingrijpen. Op 23 maart gaf Solana het bevel over te gaan tot luchtaanvallen op de strijdkrachten van de Federale Republiek Joegoslavië. Omdat Rusland en China zich bleven verzetten tegen gewapend ingrijpen in Kosovo, lag er geen Veiligheidsraadresolutie die de NAVO een mandaat gaf voor haar operaties. Solana benadrukte daarom in zijn verklaring dat de acties zouden staan in het raamwerk van internationale vredeshandhaving en bescherming van de rechten van de mens.[28] Vanaf het begin was duidelijk dat de betrekkingen met Moskou onder spanning zouden komen te staan. De Russische premier Primakov, op weg naar de Verenigde Staten voor een meerdaags bezoek, maakte boven de Atlantische Oceaan rechtsomkeert toen hij op de hoogte werd gebracht van de voornemens van de NAVO.

26 *Ibid.*, nr. 240, Verslag van een algemeen overleg.
27 *Ibid.*, nr. 236.
28 Geweld voor vrede, *NRC Handelsblad*, 24 maart 1999.

Op 24 maart begonnen de luchtaanvallen. Voor het eerst in haar vijftigjarig bestaan ging de NAVO een confrontatie aan met een soeverein land. De operatie *Allied Force* zou waarschijnlijk lang gaan duren. In een brief aan de Kamer zetten Van Aartsen en De Grave op 24 maart het doel ervan uiteen: 'De NAVO-luchtacties zullen gefaseerd worden uitgevoerd en zijn gericht op militaire doelen als luchtafweer, communicatiecentra en militaire stellingen. Het doel van deze luchtacties is om Milosevic te dwingen de internationale eisen na te leven, af te zien van verder geweld tegen de bevolking van Kosovo en alsnog over te gaan tot ondertekening van het conceptakkoord.'[29] Vijf dagen later schreven zij: 'De wijze waarop Milosevic zich thans in Kosovo aan wandaden schuldig maakt en blijft weigeren zijn houding op enigerlei wijze te herzien, maakt eens te meer duidelijk dat de internationale gemeenschap niet passief had kunnen blijven en dat alleen door de thans gekozen aanpak een einde kan worden gemaakt aan de reeds jarenlang voortdurende agressie van Milosevic. De militaire acties van de NAVO zullen dan ook moeten worden voortgezet totdat aan de genoemde voorwaarden zal zijn voldaan.'

Tegelijkertijd benadrukten de ministers dat het van groot belang was dat de weg naar een politieke oplossing te allen tijde open bleef. Daarbij was de rol van de Russische Federatie 'van bijzondere betekenis'. Van Aartsen en De Grave verwelkomden de initiatieven van bemiddeling die onder meer door premier Primakov waren ondernomen.[30]

Begin april stelde de NAVO vijf voorwaarden voor een stopzetting van de bombardementen. Milosevic moest alle gevechtshandelingen staken, de politie, het leger en de milities uit Kosovo terugtrekken, de vluchtelingen laten terugkeren, instemmen met een internationale troepenmacht en meewerken aan de opstelling van een politiek raamwerk op basis van het akkoord van Rambouillet.[31]

Vanaf het begin namen ook Nederlandse vliegtuigen aan operatie Allied Force deel. Eind maart waren bijna tweeduizend Nederlandse militairen bij het Balkan-conflict betrokken: vanaf de Italiaanse basis Amendola opereerden zestien F-16 jachtbommenwerpers, op Sicilië was een Orion-patrouillevliegtuig gestationeerd, in de Adriatische Zee patrouilleerde het fregat Bloys van Treslong, in Macedonië bevonden zich 235 militairen die deel uitmaakten van de Extraction Force van de OVSE (oorspronkelijk bedoeld om in nood de OVSE-waarnemers uit Kosovo te evacueren), ten slotte verbleven in Bosnië 1.353 Nederlandse SFOR-militairen voor het toezicht op de naleving van de vredesakkoorden van Dayton.[32]

29 Tweede Kamer 1998-1999, 22181, nr. 241, Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie, 24 maart 1999.
30 *Ibid.*, nr. 243, Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie, 29 maart 1999.
31 NAVO stelt vijf eisen, *NRC Handelsblad*, 8 april 1999.
32 Nederlandse militairen in crisisgebied, *NRC Handelsblad*, 25 maart 1999.

'Het moeilijkste besluit van het afgelopen jaar'

Formeel hoefde de Tweede Kamer geen toestemming meer te geven voor de Nederlandse deelname aan de NAVO-operaties. In oktober 1998 immers hadden de leden van de Kamercommissies van Buitenlandse Zaken en van Defensie (met uitzondering van de SP) ingestemd met de brief van het kabinet over de mogelijkheid van militair ingrijpen.[33] Toch deed het, zoals *NRC Handelsblad* schreef, merkwaardig aan dat, terwijl alle andere westerse regeringsleiders in hun parlementen tekst en uitleg gaven, in Den Haag een 'politieke stilte' heerste.[34]

Premier Kok bevond zich 24 en 25 maart op de EU-top in Berlijn. De SP drong aan op zijn terugkomst naar Den Haag voor een debat over de op handen zijnde interventie. Een meerderheid van de Tweede Kamer oordeelde evenwel dat dat niet nodig was; men nam genoegen met de ministers Van Aartsen en De Grave. Tijdens het spoeddebat op 24 maart stemde de overgrote meerderheid in met de luchtaanvallen. Alleen de SP bleef tegenstander van de operatie omdat deze geen duidelijk doel had en dreigde te ontaarden in een grote Balkanoorlog. De overige partijen waren het met de regering eens dat er geen andere weg overbleef om de Servische terreur te stoppen en om Milosevic te dwingen alsnog het Rambouillet-akkoord te tekenen. Ook de fractie van GroenLinks sprak – ondanks veel aarzelingen – haar steun uit. Volgens woordvoerster Vos was dit 'het moeilijkste besluit van het afgelopen jaar' geweest.

In zijn antwoord zei De Grave niet te kunnen voorspellen hoe lang de bombardementen zouden duren. De minister wilde niet ingaan op vragen van SP-woordvoerder Van Bommel wat er zou gebeuren als Milosevic onverhoopt niet zou zwichten. Toch was dat geen theoretisch probleem: de NAVO was immers niet bereid tot de inzet van grondtroepen. De Grave zei er echter van uit te gaan dat de luchtaanvallen ertoe zouden leiden dat de Joegoslavische president bereid zou zijn de diplomatieke onderhandelingen te hervatten: 'Ik denk dat het niet goed is om te vragen wat er allemaal kan gebeuren als Milosevic zus of zo doet. De enige goede vraag op dit moment is: is het verantwoord om de NAVO in de huidige situatie haar gang te laten gaan? Ik denk, met de overgrote meerderheid van de Kamer, dat er geen reëel alternatief is. Niet handelen zou namelijk niet de geloofwaardigheid van de NAVO vernietigen, maar dat zou de geloofwaardigheid van de internationale gemeenschap in de wens om de internationale rechtsorde te handhaven, vernietigen. En dat is nog veel erger!' Tijdens het debat maakte Van Aartsen 'met de grootst mogelijke spijt' bekend dat de luchtaanvallen inmiddels waren begonnen.[35]

33 Vergelijk: Staten-Generaal augustus-oktober 1998, *Transaktie*, 1998, 4, 552.
34 Den Haag houdt zich muisstil over NAVO in Kosovo, *NRC Handelsblad*, 24 maart 1999.
35 Handelingen Tweede Kamer 1998-1999, 61ste vergadering, 24 maart 1999.

Politiek draagvlak

Al snel werd duidelijk dat Milosevic zich niet zo gauw gewonnen zou geven. In antwoord op de NAVO-aanval voerde Belgrado het tempo van de etnische zuivering in Kosovo drastisch op. Daarmee werd duidelijk dat de operatie *Allied Force* nog lang zou moeten worden volgehouden, terwijl een politieke oplossing steeds verder uit het zicht zou verdwijnen. Na afloop van het kabinetsberaad op 26 maart verklaarde Kok dat hij niet erg hoopvol was over de bereidheid van de Joegoslavische president om te onderhandelen. Tegelijkertijd verweet de premier de critici van de luchtaanvallen zelf geen alternatief te hebben. Door niets te ondernemen zou Milosevic 'een premie hebben gekregen' en zou 'de geloofwaardigheid van ons allen in het geding zijn gekomen'.[36]

Ondanks deze ontwikkelingen bleef het politieke draagvlak voor de operatie bestaan. Alleen bij GroenLinks namen de twijfels toe. De hevigheid waarmee het Servische geweld in Kosovo werd voortgezet, deed in de partij de weerstand tegen de luchtaanvallen groeien. Circa tien leden zegden hun partijlidmaatschap op uit protest tegen de steun van de fractie aan de NAVO-operatie. Op 30 maart ging Van Aartsen bij de fractie op bezoek om Rosenmöller en de zijnen bij de les te houden. Dat mocht niet baten. Weliswaar zou de meerderheid van de fractie diezelfde middag, tijdens het debat met de minister-president, de NAVO-operatie blijven steunen, maar de fractieleden Van Gent en Karimi haakten af. 'Dat is een onderdeel van het debat in onze partij. Wij respecteren dat. [...] De argumenten pro en contra liggen dicht bij elkaar', aldus Rosenmöller.[37] Tijdens het debat toonde Kok zich andermaal somber over de kansen op vrede in Kosovo. Hij herhaalde echter dat er volgens hem geen alternatief bestond voor de acties. Alle partijen, de SP uitgezonderd, waren het met de premier eens. Alom toonden de woordvoerders zich bezorgd over het verloop van de strijd, maar het opgeven van de NAVO-actie zou een overwinning voor Belgrado zijn.[38]

Begin april nam de interne kritiek in GroenLinks op de steun van de fractie voor de NAVO-aanvallen toe. Op een discussiebijeenkomst van de partij in Utrecht verklaarde Rosenmöller echter dat hij zijn houding niet zou wijzigen 'zolang er geen zicht is op serieuze onderhandelingen'.[39] Enige dagen later debatteerde ook de PvdA-fractie met de achterban. Fractieleider Melkert verdedigde de houding van zijn partij. Er was nogal wat kritiek, maar uiteindelijk

36 Kabinet twijfelt over vervolg op NAVO-aanvallen, *De Volkskrant*, 27 maart 1999.
37 Karimi trok haar steun overigens in omdat de NAVO niet bereid was grondtroepen in te zetten om de Kosovo-Albanezen te beschermen. (GroenLinks verdeeld over oorlog, *NRC Handelsblad*, 31 maart 1999).
38 Handelingen Tweede Kamer 1998-1999, 63ste vergadering, 30 maart 1999.
39 Interne kritiek steun GroenLinks luchtaanvallen, *NRC Handelsblad*, 6 april 1999.

keurde niemand de lijn van de fractie af.[40] Intussen bleek uit opiniepeilingen dat de Nederlandse bevolking massaal achter de NAVO-acties stond: maar liefst 78 procent vond deze terecht, tegen 10 procent die de beslissing om tot actie over te gaan onterecht vond.[41]

Wel of geen grondoffensief?
Vanaf het begin van operatie Allied Force had de NAVO de inzet van grondtroepen formeel van de hand gewezen. Nu de luchtaanvallen geen onmiddellijk effect leken te sorteren, nam evenwel in de verschillende NAVO-hoofdsteden de roep om een grondoffensief toe. Op 7 april debatteerde het kabinet wederom met de Tweede Kamer over Kosovo. De mogelijke inzet van grondtroepen was het hoofdpunt van de discussie. VVD-fractieleider Dijkstal drong daar expliciet op aan, terwijl De Graaf (D66) en Rosenmöller zich afvroegen wat de NAVO dan wél wilde doen om de luchtaanvallen effectiever te maken en de vluchtelingen te beschermen.

In hun antwoorden leken Van Aartsen en De Grave elkaar tegen te spreken. Van Aartsen stelde dat er geen sprake kon zijn van een grondoffensief. Hij waarschuwde dat Rusland dat nooit zou accepteren en de Balkan in vuur gezet dreigde te worden. De Grave daarentegen wilde de mogelijkheid van kleinschalige operaties met grondtroepen in Kosovo niet categorisch uitsluiten. Kok moest er aan te pas komen om een einde aan de verwarring te maken. De premier onderstreepte dat grootschalige grondoperaties niet aan de orde waren en zegde toe dat de Kamer al dan niet vertrouwelijk zou worden ingelicht als de NAVO zou besluiten tot kleinschalige operaties.[42]

Vluchtelingen
Het Servische geweld in Kosovo leidde tot een ware exodus van de Albanese bevolking. Eind maart kwamen er volgens UNHCR dagelijks ongeveer drieduizend vluchtelingen per uur de grens met Albanië over. Op 5 april schatte de UNHCR het aantal vluchtelingen op bijna 400 duizend. Daarvan waren er 226 duizend naar Albanië getrokken, 120 duizend naar Macedonië, ruim 37 duizend naar Montenegro, bijna achtduizend naar Bosnië-Herzegowina en zesduizend naar Turkije. Daarnaast waren in Kosovo zelf nog meer dan 300 duizend personen ontheemd. Volgens staatssecretaris Cohen stevende de Balkan-regio af op een humanitaire crisis.[43] De autoriteiten in de landen rond Kosovo stonden voor een schier onmogelijke taak. Zij, noch de aanwezige humanitaire hulporganisaties beschikten over de middelen en de infrastruc-

40 Zakelijk debat in PvdA over Kosovo, *NRC Handelsblad*, 7 april 1999.
41 Nederlands volk steunt massaal NAVO-acties, *Trouw*, 10 april 1999.
42 Handelingen Tweede Kamer 1998-1999, 66ste vergadering, 7 april 1999.
43 Tweede Kamer 1998-1999, 22181, nr. 247, Brief van de staatssecretaris van Justitie, 31 maart 1999.

tuur om zoveel mensen tegelijkertijd op te vangen en te voorzien van eerste levensbehoeften.[44] Op verzoek van de UNHCR zette de NAVO militaire eenheden in bij de hulpverlening – voornamelijk bij de voedselvoorziening en bij de bouw van noodaccommodaties. Ook Nederlandse eenheden in Macedonië waren daarbij betrokken.

Begin april gaf De Grave in een radiointerview toe dat achteraf moest worden vastgesteld dat het bondgenootschap bij het begin van de acties onvoldoende rekening had gehouden met de vergroting van het Kosovaarse vluchtelingenprobleem.[45] De Nederlandse regering stelde zich intussen op het standpunt dat de opvang van de vluchtelingen zo veel mogelijk in de regio diende plaats te vinden. 'Zulks vooral omdat uitgangspunt is en blijft dat de vluchtelingen zo spoedig mogelijk naar hun woonplaats moeten kunnen terugkeren en de etnische zuivering niet mag worden gesanctioneerd', aldus Van Aartsen, De Grave en Korthals in een brief aan de Kamer.[46]

In de Tweede Kamer kreeg het vluchtelingenprobleem steeds meer aandacht. De kritiek groeide op de afwachtende houding van de NAVO en de Europese Unie bij de hulp aan vluchtelingen uit Kosovo. CDA, D66 en Groen-Links vonden dat de regering laks had gereageerd. Vooral de opmerking van minister Herfkens (Ontwikkelingssamenwerking) eind maart, dat de UNHCR de hulpverlening wel aankon, had kwaad bloed gezet.

Tijdens het debat van 30 maart deelde een grote meerderheid nog het kabinetsstandpunt voor opvang in de regio. Een week later, op 6 april, vonden de meeste fracties dat Nederland ruimhartig vluchtelingen moest toelaten. VVD, CDA en D66 wilden daarbij nog geen aantallen noemen, maar deze laten afhangen van overleg in Europees verband. De PvdA vond dat Nederland zijn grenzen moest openstellen voor vijf- à zesduizend vluchtelingen.[47]

De NAVO zet door

Intussen vormde het conflict – en vooral de massale vluchtelingenstroom – een bedreiging voor de politieke stabiliteit in de regio. In Macedonië kwamen de precaire etnische verhoudingen onder druk te staan door de explosief groeiende stroom vluchtelingen; de Albanese minderheid vormt daar eenderde van de totale bevolking. Ook in Albanië – dat het grootste deel van de vluchtelingen moest verwerken – kwam de interne stabiliteit in gevaar. Ten slotte ontstonden er grote spanningen in de Joegoslavische deelrepubliek Montenegro tussen de

44 *Ibid.*, nr. 245, Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie en van Justitie, 6 april 1999.
45 'Nederland loopt in kwestie-Kosovo achter bij de feiten', *NRC Handelsblad*, 6 april 1999.
46 Tweede Kamer 1998-1999, 22181, nr. 245.
47 'Nederland loopt in kwestie-Kosovo achter bij de feiten', *NRC Handelsblad*, 6 april 1999 en Handelingen Tweede Kamer 1998-1999, 70ste vergadering, 15 april 1999.

aanhangers van de president Djukanovic- en Milosevic-gezinden.[48] Intussen mislukte in Belgrado de bemiddelingspoging van de Russische premier Primakov.

Geconfronteerd met deze problemen besloot de NAVO de acties te intensiveren. Op 12 april onderstreepte de alliantie, op een bijeenkomst van de ministers van Buitenlandse Zaken in Brussel, haar vastbeslotenheid om de bombardementen voort te zetten tot Belgrado zou buigen. De dag ervoor had de NAVO al besloten onder de naam Allied Harbour een noodhulpoperatie te beginnen in Albanië.

Ook de Nederlandse regering onderstreepte de noodzaak 'de luchtacties maximaal te richten op het zo spoedig mogelijk uitschakelen van de eenheden van leger en politie van de Federale Republiek Joegoslavië die de wandaden in Kosovo plegen'. Zij voegde daar aan toe: 'De grote emotionele lading van de gruweldaden in Kosovo mag niet het zicht doen verliezen op wat oorzaak is en wat gevolg. De wandaden in Kosovo zijn niet het gevolg van het optreden van de NAVO, maar van Milosevic.'[49] Het kabinet besloot de bijdrage aan operatie Allied Force te versterken. Vier F-16's werden toegevoegd aan het detachement in Amendola. Begin juli zal de onderzeeboot Dolfijn worden uitgezonden naar de Adriatische zee.[50] Eerder was al besloten de Nederlandse eenheden in Macedonië te versterken met een artillerie-eenheid.[51] Ook zegde het kabinet steun toe aan de operatie Allied Harbour, onder meer in de vorm van een bataljonshoofdkwartier, een beveiligingscompagnie mariniers en transporteenheden. Ter logistieke ondersteuning werd het amfibisch transportschip Rotterdam naar Albanië gezonden. Al met al ging het om ongeveer vijfhonderd extra militairen.[52] De Kamer stemde in met het kabinetsbesluit om extra militairen naar het Balkangebied te sturen ten behoeve van operatie Allied Harbour. Ook de SP steunde deze maatregel.

STRATEGISCHE TOEKOMSTDISCUSSIE DEFENSIE

De Strategische Toekomstdiscussie Defensie (STD) is slechts aarzelend van de grond gekomen. In de eerste weken na het verschijnen van de Hoofdlijnennotitie werd deze discussie vooral gevoerd via de media. De hoofdredactionele commentaren in de landelijke dagbladen waren verdeeld in hun oordeel over de voornemens van het kabinet. Waar het *Algemeen Dagblad* een 'welwillend

48 Tweede Kamer 1998-1999, 22181, nr. 245.
49 *Ibid.*, nr. 254, Brief van de minister van Defensie, 3 april 1999 en nr. 245.
50 *Ibid.*, nr. 256, Brief van de minister van Defensie, 19 april 1999.
51 *Ibid.*, nr. 251, Brief van de minister van Defensie, 12 april 1999.
52 *Ibid.*, nr. 244, Brief van de minister van Defensie, 3 april 1999.

kritische benadering' koos en De Grave complimenteerde met het 'belangwekkend perspectief' dat hij had geschetst, spraken andere commentatoren met meer teleurstelling over de nota. Volgens *NRC Handelsblad* was De Grave met 'zijn kool en geit sparende notitie' het maatschappelijk debat uit de weg gegaan – een debat dat volgens de *Telegraaf* überhaupt volstrekte onzin was: 'Ministers zijn ervoor om te regeren en niet om praatgroepjes bezig te houden.' Het redactioneel commentaar van *NRC Handelsblad* meende daarnaast dat er 'weer niet echt gekozen' was; een oordeel dat door *Trouw* nog harder werd geformuleerd. Volgens deze krant rammelt de uitwerking van de beleidsvoornemens aan alle kanten; 'voor het overige fröbelt De Grave het een en ander aan bezuinigingen met de kaasschaaf bij elkaar. Een visie ontbreekt.'[53]

Niet alleen hoofdredactionele commentatoren, ook andere beschouwers van het Nederlandse defensiebeleid rekenden minister De Grave aan dat hij in de Hoofdlijnennotitie geen visie had ontwikkeld en geen werkelijke keuzes had gemaakt. Zo klonk hierover in wetenschappelijke kring en in de reacties van de verschillende generaals b.d. die in allerlei kranten hun eigen column hebben, teleurstelling door. Onderzoekers verbonden aan Clingendael meenden dat de minister weliswaar keuzes had gemaakt, maar dat hij deze niet consequent had doorgetrokken: zij schetsten een model voor een volledig parate Nederlandse krijgsmacht.[54] Volten (een vroegere beleidsambtenaar van het ministerie van Defensie die de stap naar de wetenschappelijke wereld heeft gemaakt) hekelde daarentegen het ontbreken van duidelijke keuzes. De minister gaat te weinig uit van de veranderde internationale veiligheidssituatie, derhalve wordt de verkeerde probleemstelling gedefinieerd en dus kan de uitwerking ook niet deugen; was de notitie een werkstuk van een van zijn studenten geweest, dan had hij deze een onvoldoende gegeven, aldus de niet mis te verstane kritiek van Volten.[55] Dit werd – vaak overigens in wat vriendelijker bewoordingen – onderschreven door generaals b.d. Homan (een prioriteitstelling ontbreekt), Van Vuren (er worden verkeerde keuzes gemaakt; niet de landmacht maar de marine moet worden gekort) en Schaberg (echte keuzes worden juist niet gemaakt, er is sprake van 'luchtbellen en versleten clichés', waardoor de discussie ontaardt in 'makkelijk in het gehoor liggende populistische politieke prietpraat').[56] Waar de meeste generaals b.d. zich over het algemeen kritisch toonden, liet een andere generaal b.d., Couzy, zich juist in

53 Zie respectievelijk: Defensie verkent nieuwe toekomst, *Algemeen Dagblad*, 23 januari 1999; Defensieve keuzes, *NRC Handelsblad*, 26 januari 1999; Defensie, *Telegraaf*, 26 januari 1999; De toekomst van defensie, *Trouw*, 25 januari 1999.

54 A. van Staden, e.a. (1999), *Krijgsmacht of vredesmacht? Keuzen voor de Nederlandse defensie in de 21e eeuw*, Den Haag: Clingendael.

55 Zie: W. Breedveld, De Grave gezakt voor examen, *Trouw*, 29 januari 1999.

56 Zie respectievelijk: C. Homan, Defensie moet prioriteiten stellen, *NRC Handelsblad*, 27 januari 1999; A.J. van Vuren, Defensie zo wendbaar als mammoettanker, *Algemeen Dagblad*, 10 februari 1999; J. Schaberg, Minister De Grave verliest zich in politieke prietpraat, *Parool*, 28 januari 1999.

uiterst lovende bewoordingen uit: als een van de weinigen had hij in de Hoofdlijnennotitie een duidelijke visie gelezen en hij eindigde zijn bijdrage aan het debat dan ook met de woorden 'hulde voor de minister van Defensie'.[57]

De actief dienende hogere militairen zijn relatief tevreden over de beleidsvoornemens. Dat behoeft uiteraard geen bevreemding te wekken, aangezien zij hebben meegedaan aan de uiteindelijke formulering van de Hoofdlijnennotitie. Wel zijn zij (andermaal) van oordeel dat de grens nu is bereikt; verdere bezuinigingen en reorganisaties zijn in hun ogen uitgesloten omdat anders een te grote wissel wordt getrokken op de loyaliteit van het militaire personeel.[58] De vakbonden daarentegen zijn tegen de voorgenomen bezuinigingen, aangezien zij een onaanvaardbaar groot verlies van arbeidsplaatsen vrezen en omdat er te weinig geld is uitgetrokken voor een goed en adequaat personeelsbeleid.[59]

Het parlement heeft zich in de Strategische Toekomstdiscussie Defensie vooralsnog afzijdig gehouden, enkele incidentele bijdragen aan de media daargelaten. De Tweede Kamer heeft de minister wel een groot aantal (247) schriftelijke vragen naar aanleiding van de Hoofdlijnennotitie voorgelegd.[60] Uit de gestelde vragen blijkt dat ook voor Tweede-Kamerleden niet altijd duidelijk is op basis waarvan Defensie bepaalde keuzes heeft gemaakt: waarom worden twee standaardfregatten afgestoten; waarop is de keuze gebaseerd om (slechts) één squadron F-16's op te heffen; kan het aantal Orions wellicht ook van dertien worden teruggebracht tot zeven in plaats van tot tien, zoals nu is voorzien?

Dergelijke vragen, en de eventuele overwegingen die aan de keuzes ten grondslag liggen, zullen na afloop van de Strategische Toekomstdiscussie Defensie (30 juni) ongetwijfeld in de parlementaire behandeling van de Hoofdlijnennotitie en de daarop gebaseerde Defensienota 2000 aan de orde worden gesteld. Men kan zich echter afvragen of in deze parlementaire gedachtewisseling werkelijk keuzes ter discussie zullen staan. De gepresenteerde voornemens zijn zo gedetailleerd en de Hoofdlijnennotitie lijkt zo dichtgetimmerd, dat alternatieven niet echt in beschouwing kunnen worden genomen.

In de (parlementaire) discussie worden ook de resultaten meegenomen van het 'debat' dat momenteel wordt gevoerd op de homepage van het ministerie van Defensie. Op basis van door het ministerie geformuleerde stellingen – die overigens naar eigen zeggen niet per se de mening van Defensie weergeven –

57 H. Couzy, Hoofdlijnennotitie getuigt van visie, *Nieuwsblad van het Noorden*, 28 januari 1999.
58 Zie bijvoorbeeld: J.M. Bik, 'Ik voel me niet tekortgedaan'. Bevelhebber over Defensienotitie, *NRC Handelsblad*, 27 januari 1999; ook: Bevelhebbers leger positief over visie van De Grave, *Haagsche Courant*, 28 januari 1999; Bevelhebbers: De maat is nu echt vol, *Trouw*, 28 januari 1999.
59 Militaire bonden bundelen krachten tegen De Grave, *Drentsche Courant*, 27 januari 1999.
60 Tweede Kamer 1998-1999, 26382, Hoofdlijnennotitie Defensienota 2000, nr. 2, Lijst van vragen en antwoorden, 13 april 1999.

wordt het publiek uitgenodigd mee te discussiëren over de toekomst van onze krijgsmacht. Defensie zal de reacties verwerken in een rapportage aan de Tweede Kamer en meenemen in het besluitvormingsproces inzake de Defensienota 2000. 'Elk idee, elke bijdrage aan de discussie is meer dan welkom: het kunnen bouwstenen zijn voor de nieuwe krijgsmacht', aldus de oproep van De Grave en Van Hoof.[61]

Het is echter twijfelachtig of de door het ministerie geponeerde stellingen werkelijk de kern van de toekomst van de Nederlandse defensie raken. Staan de uitspraken waarop kan worden gereageerd eigenlijk wel ter discussie? Vragen of de dienstplicht opnieuw moet worden ingevoerd, of dat militaire oefeningen in ons land te veel overlast veroorzaken, worden in de Hoofdlijnennotitie slechts zijdelings of in het geheel niet aan de orde gesteld. Het is onduidelijk waarom Defensie op haar homepage dergelijke vragen dan zo nadrukkelijk aan het grote publiek voorlegt. Retorische (en ietwat naïeve) vragen als 'Een militair moet in het uiterste geval bereid zijn haar leven in de waagschaal te stellen' resulteren niet in verhitte discussies op het internet. En het kan geen verbazing wekken dat wie het Nederlandse volk (althans voor zover beschikkend over internet) stellingen voorlegt als 'De krijgsmacht is haar geld waard', of 'De krijgsmacht is bij uitstek geschikt om criminele jongeren op het rechte pad te brengen', naast serieus te nemen antwoorden tal van reacties krijgt in de trant van: mee eens, wat een onzin, je reinste flauwekul.

NASLEEP VAN SREBRENICA

Mede naar aanleiding van het rapport van de werkgroep-Blaauw besloot de Tweede Kamer een tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen in te stellen. Deze commissie, naar verwachting onder voorzitterschap van de D66'er Bakker, heeft een drieledige opdracht meegekregen: '1. het maken van een analyse van de politieke besluitvorming over de deelname aan en de voortgang van vredesoperaties, waarbij in ieder geval worden beschouwd de uitzendingen naar voormalig Joegoslavië; 2. het in dit kader organiseren van één of meer openbare hoorzittingen, waarvoor in ieder geval worden uitgenodigd bewindspersonen, Kamerleden, topambtenaren en topmilitairen die bij de besluitvorming als bedoeld onder punt 1 betrokken zijn geweest; en, 3. het in ditzelfde kader uitvoeren van een evaluatie van het toetsingskader voor deelname aan vredesoperaties.'

61 Voor de discussie op internet, inclusief stellingen en reacties daarop, zie: http://www.mindef.nl.

Uiterlijk één jaar na installatie zal deze tijdelijke Commissie verslag moeten uitbrengen.[62] Een poging van het CDA om via een Kameruitspraak het onderzoek alsnog in de vorm van een parlementaire enquête te gieten, strandde. Een CDA-motie terzake werd verworpen, met de stemmen van CDA, GroenLinks en SP voor.[63] Een voorstel van het GPV om het hele onderzoek uit te stellen tot nadat het NIOD zijn eindrapportage heeft aangeboden (naar verwachting eind 2000, of begin 2001), werd met overweldigende meerderheid verworpen.[64]

Niet alleen de Tweede Kamer reageerde – met de instelling van de tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen – op het rapport-Van Kemenade (zie ook: *Transaktie*, 1998, 4), ook de minister en staatssecretaris namen de bevindingen en aanbevelingen ter harte. De interne en externe communicatie op het ministerie zullen worden verbeterd; het Politiek Beraad van het ministerie wint aan belang door de bevelhebbers van de verschillende krijgsmachtonderdelen hierbij te betrekken; de positie van de Chef Defensiestaf wordt versterkt wat betreft de verantwoordelijkheid voor vredesoperaties; terwijl ook een uniform raamwerk wordt ingevoerd voor de tussentijdse en afsluitende evaluatie van vredesoperaties.[65]

VERVANGING VAN DE F-16

De Grave liet weten dat hij nu nog niet de keuze wil maken voor de Amerikaanse Joint Strike Fighter als vervanger voor de F-16.[66] Vooralsnog wil hij zijn handen vrij houden. Dat het kabinet 150 miljoen gulden heeft toegezegd voor subsidie aan Nederlandse bedrijven die in aanmerking willen komen voor opdrachten die samenhangen met het JSF-project, betekent zeker niet dat Defensie ook daadwerkelijk de keuze voor de Joint Strike Fighter zal maken, zo benadrukken zowel de minister van Defensie als zijn collega van Economische Zaken.[67] Ook in de recent verschenen brief inzake de behoeftestelling vervanging F-16 worden nog alle opties opengehouden: niet alleen de JSF behoort tot de mogelijkheden, ook de aanschaf van de Europese concurrent Eurofighter 2000 of andere toestellen is mogelijk. Zelfs het langer in dienst houden van de

62 Tweede Kamer 1998-1999, 26454, Besluitvorming uitzendingen, nr. 1, Brief van het Presidium, 24 maart 1999.
63 *Ibid.*, nr. 4, Gewijzigde motie van de leden Van Ardenne-Van der Hoeven en Verhagen, 31 maart 1999; stemming 7 april 1999.
64 *Ibid.*, nr. 2, Motie van het lid Van Middelkoop, 31 maart 1999; stemming 7 april 1999.
65 Tweede Kamer 1998-1999, 26237, Functioneren van Defensie, nr. 3, Brief van de minister van Defensie, 30 maart 1999.
66 De Grave twijfelt aan investering nieuwe F-16, *Trouw*, 19 februari 1999.
67 Minister De Grave in antwoord op schriftelijke vragen van Van 't Riet en Van Walsem (D66), 22 maart 1999; Tweede Kamer 1998-1999, 26200 XIII, Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het ministerie van Economische Zaken (XIII) voor het jaar 1999, nr. 39, Verslag van een algemeen overleg, 4 februari 1999.

F-16 met een endlife update, waarna een vervanger van de plank kan worden gekocht, wordt als mogelijkheid geopperd.[68]

Indien Nederland nu niet zou kiezen voor de JSF en derhalve ook niet in het project zou investeren, zou dat een bezuiniging kunnen opleveren van 500 miljoen gulden. Op korte termijn zou dat het ministerie, geconfronteerd met lopende en nieuwe bezuinigingen, goed uitkomen; nadeel is uiteraard wel dat het op termijn minder werkgelegenheid voor Nederlandse bedrijven oplevert.

KOSOVO

Haarscheurtjes in de consensus

Evenals in andere NAVO-landen vertoonde in Nederland de consensus rond operatie Allied Force in de loop van april/mei enkele haarscheurtjes. De SP was vanaf het begin, in maart, tegen de luchtaanvallen op Joegoslavië geweest. Half mei kwam ook voor GroenLinks 'de grens [...] steeds meer dichterbij', aldus woordvoerster Vos. Een bezwaar was niet alleen de collaterale schade (de in de media veelal breed uitgemeten onbedoelde schade die de NAVO bij de bombardementen aanrichtte, bijvoorbeeld wanneer ziekenhuizen, woonwijken, konvooien vluchtelingen in Kosovo en de Chinese ambassade werden geraakt), maar ook het feit dat de NAVO haar aanvallen 'duidelijk verschuift' van militaire naar civiele doelen. De bombardementen op de Servische staatstelevisiezender, eind april, waren daar een voorbeeld van.

Op 29 april werd de motie-Vos, die opriep af te zien van verdere bombardementen op Servische media, in de Tweede Kamer verworpen.[69] Hoewel de overige fracties twijfelden over de aanvallen op de televisiezender (voor de PvdA'er Valk bijvoorbeeld zou deze zender niet 'het eerste doel' zijn) steunden zij toch het kabinetsstandpunt dat de 'propagandamachine' van Milosevic een 'funeste invloed' had en derhalve uitgeschakeld moest worden.[70] Ook in de PvdA bleef het zachtjes rommelen. Tweede-Kamerlid Apostolou sprak zich openlijk uit tegen de Nederlandse opstelling in de Kosovo-oorlog.[71] Maar voor het overige bleef de brede consensus in Nederland overeind. Dit bleek vooral bij de behandeling van de twee centrale problemen in het parlementaire debat in de maand mei: de mogelijkheid van een pauze in de bombardementen, en de inzet van grondtroepen.

68 Zie: Tweede Kamer 1998-1999, 26488, Behoeftestelling vervanging F-16, nr. 1, Brief van de staatssecretaris van Defensie, 9 april 1999.
69 Handelingen Tweede Kamer 1998-1999, 76ste vergadering, 29 april 1999; 'Groenlinks dreigt steun aan aanval NAVO in te trekken', *de Volkskrant*; 'GroenLinks wil 48 uur bombardementspauze', *de Volkskrant*, 11 mei 1999.
70 Handelingen Tweede Kamer 1998-1999, 75ste vergadering, 28 april 1999.
71 'PvdA-kamerlid haalt uit naar de NAVO', *Trouw*, 18 mei 1999.

Een pauze in de bombardementen?
Naar aanleiding van de fouten bij de NAVO-bombardementen overlegden ministers Van Aartsen en De Grave – op verzoek van GroenLinks – op 11 mei met de vaste Kamercommissies voor Buitenlandse Zaken en voor Defensie. De verschillende woordvoerders maakten zich zorgen over enerzijds de lange duur van de luchtcampagne zonder politiek resultaat en anderzijds over de gemaakte fouten. Toch voelde de meerderheid niets voor een pauze van 48 uur in de luchtaanvallen. Het idee hiervoor was aangedragen door GroenLinks. Woordvoerster Vos hoopte daarmee tijd te scheppen voor het werken aan een politieke oplossing en met name China – woedend over de aanval op zijn ambassade – in de gelegenheid te stellen in te stemmen met een resolutie van de Veiligheidsraad.

Alleen de SP steunde dit voorstel. De overige fracties waren het eens met het kabinet dat een pauze pas verantwoord was als Milosevic duidelijk en controleerbaar voldeed aan de NAVO-eisen. Van Aartsen stelde dat een bombardementspauze 'geen beloning mag zijn voor een geste van president Milosevic die niets voorstelt'. Intussen wilde Van Aartsen zo'n pauze niet geheel uitsluiten. Hij noemde het 'geen taboe' en meende dat het 'onderdeel van een diplomatieke operatie' kon zijn. Deze opmerking kon enerzijds worden gezien als een gebaar van goede wil in de richting van GroenLinks,[72] maar anderzijds ook als teken dat de NAVO op dit punt mogelijk bereid zou zijn een concessie te doen aan Milosevic (voorheen was gesteld dat de bombardementen pas zouden worden gestaakt als Belgrado zijn strijdkrachten had teruggetrokken). Overigens veroordeelde Van Aartsen de aanval op de Chinese ambassade ('geen fout, maar een stommiteit') en benadrukte hij dat het bondgenootschap er alles aan deed de collaterale schade zo veel mogelijk te beperken. Een en ander mocht, volgens de minister, de betrokken landen echter niet afbrengen 'van het hoofddoel, te weten het stopzetten van de etnische zuiveringen en de veilige terugkeer van de vluchtelingen'.[73]

De Nederlandse koers bleek echter minder vast. Volgens waarnemers zou het kabinet in de weken daarop positiever staan tegenover het idee van een pauze in de NAVO-bombardementen, om zo een Veiligheidsraadresolutie mogelijk te maken.[74] Op 25 mei, tijdens het bezoek dat hij aan Macedonië bracht, pleitte Kok plotseling voor het opschorten van de bombardementen. 'Zo'n pauze kan net de beslissende fase betekenen om tot een eindakkoord te komen', aldus de premier.[75] Reeds de volgende dag zetten Van Aartsen en De Grave deze uit-

72 'Van Aartsen lijmt fractie GroenLinks', *de Volkskrant*, 12 mei 1999.
73 Tweede Kamer 1998-1999, 22181, De situatie in voormalig Joegoslavië, nr. 280, Verslag van een algemeen overleg (11 mei 1999), 4 juni 1999.
74 'Van Aartsen oogst kritiek coalitie met bompauze', *de Volkskrant*, 29 mei 1999. Overigens was het kabinet gedurende de oorlog enige tijd demissionair na de 'nacht van Wiegel' van 18 op 19 mei. Op 7 juni was het kabinet-Kok weer gelijmd.
75 'Kok pleit in Macedonië voor bommenpauze', *de Volkskrant*, 26 mei 1999.

spraak echter in perspectief: een pauze in de luchtacties kon weliswaar worden ingelast vóórdat alle Servische militaire en paramilitaire eenheden uit Kosovo waren teruggetrokken, maar uitsluitend *nadat* Milosevic had toegezegd 'dat hij verifieerbaar een bepaald aantal troepen op een bepaald moment uit een bepaald gebied werkelijk terugtrekt'.[76] Op 28 mei, na afloop van de ministerraad, corrigeerde Kok zijn eerdere uitlatingen.[77]

Inzet van grondtroepen?

Gedurende de maanden april en mei werd in NAVO-hoofdsteden steeds vaker gespeculeerd over de inzet van grondtroepen. Milosevic toonde zich niet tot inbinden bereid. Hierdoor groeiden in de NAVO de twijfels over de effectiviteit van de luchtoorlog. Maar geen enkele fractie in de Tweede Kamer leek bereid steun te verlenen aan een grondoffensief om Kosovo te bevrijden. Toch bestonden er op dit punt genuanceerde verschillen in de opstelling. Van de regeringspartijen was de PvdA het duidelijkst tegen de inzet van soldaten op de grond. 'Voor mijn fractie is dat op dit moment niet aan de orde', aldus woordvoerder Valk op 28 april. Voor D66 en de VVD lag dat iets anders. Hoekema (D66) zei zich te kunnen voorstellen 'dat kleinschalige inzet van grondtroepen de effectiviteit van de luchtaanvallen verbetert'. Ook Blaauw (VVD) meende dat er tussenvormen bestonden tussen massale inzet van troepen en louter peacekeeping. Het oppositionele CDA was intussen het minst terughoudend terzake: de christen-democraten sloten andere opties dan luchtaanvallen niet uit. Woordvoerder Verhagen was het er vooral om te doen een discussie over het onderwerp op gang te brengen: 'Wij wensen nadrukkelijk niet dat wij over bepaalde tijd voor een fait accompli komen te staan, zonder dat hier is gediscussieerd over de verschillende opties'.[78]

Gedurende de maand mei zouden deze verhoudingen ongewijzigd blijven: PvdA, D66 en VVD voorzichtig aan de zijlijn en het CDA fungerend als het 'kwade geweten' van de volksvertegenwoordiging. 'De internationale gemeenschap kan niet eindeloos blijven doorgaan met bombarderen', zei Verhagen op 20 mei. 'Als blijkt dat de doelstellingen via die weg niet haalbaar zijn, moet men bereid zijn andere middelen te overwegen'.[79] Van de kant van het kabinet vertolkte Van Aartsen het officiële NAVO-standpunt. Zoals in het Kamerdebat op 28 april: 'De NAVO heeft gekozen voor de luchtcampagne. [...] In die keuze zullen wij volharden. [...] Er is op geen enkel moment [...] een begin van een politiek signaal gegeven dat grondtroepen ingezet kunnen worden bij een

76 Tweede Kamer 1998-1999, 22181, nr. 276, Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie, 26 mei 1999.
77 'Van Aartsen oogst kritiek coalitie met bompauze', *de Volkskrant*, 29 mei 1999.
78 Handelingen Tweede Kamer 1998-1999, 75ste vergadering, 28 april 1999.
79 Tweede Kamer 1998-1999, 22181, nr. 278, Verslag van een algemeen overleg (20 mei 1999), 31 mei 1999.

offensieve actie in Joegoslavië.' De troepenmacht die in de regio werd opgebouwd, diende slechts te worden ingezet als er een vredesakkoord was gesloten.[80]

Toch was het kabinet ook op dit punt niet helemaal eensluidend. Spraken in april Van Aartsen en De Grave elkaar tegen en moest Kok er toen aan te pas komen om een einde aan de verwarring te maken, [81] in mei was het de minister-president zelf die voedsel gaf aan de speculaties dat de NAVO toch grondtroepen in Kosovo zou inzetten. Op de 1-mei-viering van zijn partij in Rotterdam verklaarde Kok dat 'grondondersteuning' misschien nodig zou zijn 'als er al veel is gebroken en er weinig meer over is van de Servische troepenmacht'.[82] Tegenover de Tweede Kamer herhaalden Van Aartsen en De Grave echter het officiële standpunt: 'De NAVO ontwikkelt geen plannen voor offensieve inzet van grondtroepen in Kosovo'. Wel werden, aldus de twee ministers, 'in het licht van de sterk gewijzigde omstandigheden' de plannen voor de ontplooiing van een NAVO-vredesmacht (KFOR) ter uitvoering van een politiek akkoord in Kosovo aangepast. Daarbij moest onder meer rekening worden gehouden met de veilige terugkeer van de vluchtelingen en de schade aan huizen, infrastructuur en het bestuurlijk vermogen in Kosovo. KFOR zou moeten worden ingezet zo snel mogelijk na de totstandkoming van een akkoord.[83]

De Nederlandse bijdrage aan KFOR

Uiteindelijk zou de combinatie van militaire en diplomatieke druk toch zijn vruchten afwerpen. Op 3 juni kwam er een diplomatieke doorbraak toen de bemiddelaars Ahtisaari en Tsjernomyrdin in Belgrado met Milosevic overeenstemming bereikten over een regeling. Deze regeling voorzag in een beëindiging van het geweld, een 'onmiddellijke en verifieerbare' terugtrekking van alle Servische militaire en paramilitaire eenheden uit Kosovo en de ontplooiing van een internationale militaire en civiele presentie.

De internationale troepenmacht (KFOR), die zou opereren op basis van een mandaat van de Veiligheidsraad, zou voor een substantieel deel bestaan uit eenheden uit NAVO-landen. Nadat een 'verifieerbaar begin' was gemaakt met de terugtrekking, zouden de luchtacties worden opgeschort.[84] Op 9 juni kwam een akkoord tot stand tussen Belgrado en de NAVO over de militair-technische uitwerking van de regeling. Twee dagen later schortte de alliantie de bombardementen op Joegoslavië op.

---

80 Handelingen Tweede Kamer 1998-1999, 75ste vergadering, 28 april 1999.
81 Zie: 'Staten-Generaal 1 februari-30 april 1999', *Transaktie*, jrg. 28, 1999, nr. 2, p. 287.
82 'Kok: toch kans op inzet grondtroepen', *Algemeen Dagblad*, 3 mei 1999.
83 Tweede Kamer 1998-1999, 22181, nr. 274, Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie, 18 mei 1999.
84 *Ibid.*, nr. 279, Brief van de minister van Buitenlandse Zaken, 4 juni 1999.

Op 8 juni lieten Van Aartsen en De Grave aan de Tweede Kamer weten dat Nederland ongeveer 2.050 militairen aan KFOR zou leveren. Het betrof een afdeling veldartillerie van ongeveer achthonderd man, een samengestelde genie-/humanitaire eenheid plus ondersteunende eenheden (duizend man) benevens een peloton 'groene' marechaussee voor verkeersbegeleiding, een detachement mariniers voor militaire politiezorg en een detachement specialisten op het gebied van 'civiel-militaire samenwerking'.

Tevens stelde het kabinet het in Albanië ingezette helikopterdetachement en vier verkenningshelikopters ter beschikking van de vredesmacht. Al met al leverde Nederland daarmee ongeveer vijf procent van KFOR. De eenheden zouden worden ingezet in het zuiden van Kosovo onder commando van de Duitse brigade-commandant, die op zijn beurt onder bevel stond van de Britse KFOR-commandant luitenant-generaal Jackson. Van Aartsen en De Grave deelden de Kamer mee dat over de duur van de operatie 'op dit moment alleen met zekerheid [kan] worden gezegd dat deze gedurende langere tijd zal moeten worden volgehouden. De duur en intensiteit zal met name samenhangen met politieke ontwikkelingen in de Federale Republiek Joegoslavië als geheel. Het doel zal zijn bereikt op het moment dat de voor Kosovo beoogde autonomie, dat wil zeggen binnen het staatsverband van de FRJ, het kan stellen zonder een robuuste steun van de internationale gemeenschap. Ook voor Nederland geldt derhalve dat de bereidheid moet bestaan om in casu de militaire bijdrage langere tijd vol te houden'.[85]

Algehele instemming

Op 11 juni debatteerde de Tweede Kamer over het Nederlandse aandeel aan KFOR. De fracties stemden unaniem in met het kabinetsbesluit terzake. Ook de SP'ers deden dat; al bleven zij met terugwerkende kracht de luchtaanvallen afkeuren, KFOR was in hun ogen noodzakelijk om het 'veiligheidsvacuüm' in Kosovo op te vullen. De opluchting dat de luchtacties tegen Servië – na ruim zeventig dagen – toch tot resultaat hadden geleid, was groot.

De voornaamste punten in het debat betroffen de risico's voor KFOR, de vraag of de VN-resolutie voorzag in een referendum over de status van Kosovo en de duur van de Nederlandse deelname. Tijdens het algemeen overleg met de Kamercommissies op 8 juni had De Grave erop gewezen 'dat ook gezien de andere internationale taken, Defensie de grens van haar mogelijkheden ondertussen wel heeft bereikt'.[86] *NRC Handelsblad* berichtte dat de aflossing van de troepen eventueel een probleem zou kunnen vormen. De afdeling artillerie kon na zes maanden worden vervangen door een andere afdeling waarna een infanteriebataljon het werk zou moeten overnemen. Het geniehulpbataljon

85 *Ibid.*, nr. 281, Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie, 8 juni 1999.
86 *Ibid.*, nr. 289, Verslag van een algemeen overleg (8 juni 1999), 21 juni 1999.

kon na een half jaar ten minste éénmaal worden vervangen.[87] Daarnaast maakten alle fracties zich zorgen over de bevoegdheden van de Russische KFOR-troepen. Tijdens het debat kwamen berichten binnen dat Rusland bezig was troepen in Kosovo te plaatsen (in een bliksemoperatie bezetten Russische eenheden het vliegveld van Pristina). Kwam de commandostructuur hierdoor niet in gevaar?

Van Aartsen en De Grave lieten er geen misverstand over bestaan dat aan deze missie grote gevaren waren verbonden. Gegeven de opstelling voor en tijdens de oorlog moest Nederland nu evenwel ook bereid zijn het lot van de Kosovo-Albanezen van waarborgen te voorzien. Van Aartsen benadrukte dat ook in het Rambouillet-akkoord geen sprake was van een referendum over de status van Kosovo. Ook de VN-resolutie meldde dit niet.

Wat de duur van de operatie betrof maakte De Grave zich geen zorgen: de Nederlandse bijdrage was voor twaalf maanden verzekerd, waarbij hij ervan uitging dat na die periode gemechaniseerde infanterie meer op haar plaats zou zijn dan artillerie. Moeilijker lag het voor de genie. Maar: 'De filosofie erachter is dat de situatie na een jaar zodanig gestabiliseerd zal zijn, dat civiele organisaties het werk van de genie gaan overnemen'.

Het meest urgente probleem was de plaats die de Russische eenheden in Kosovo zouden krijgen. Bij het vaststellen van het operatieplan voor KFOR was rekening gehouden met een Russische bijdrage, zodat ten aanzien van de aansturing van de Russische troepen speciale voorzieningen moesten worden getroffen, zoals dat ook in SFOR het geval was. Over coördinatie- en overlegprocedures werd nog overlegd. Van Aartsen moest toegeven dat die onderhandelingen problematisch waren, maar hij verzekerde dat er geen sprake van was dat de Russen een eigen zone zouden krijgen. De Russische eenheden zouden op nader te bepalen locaties aan de NAVO-troepen worden toegevoegd. Deze regeling zou echter de NAVO-bevelslijn – via SACEUR uitkomend bij de NAVO-raad – onverlet laten en de Russische Federatie geen medebeslissingsrecht geven over de NAVO-inzet. Daarmee was de bevelslijn duidelijk. Ook de geweldsinstructie liet geen ruimte voor twijfels: 'recht op zelfverdediging zonder beperkingen', aldus De Grave.

Al met al concludeerden Van Aartsen en De Grave dat uitzending van de Nederlandse eenheden 'politiek geboden en militair-operationeel verantwoord' was. Ook constateerden zij dat was voldaan aan de aandachtspunten zoals neergelegd in het toetsingskader voor uitzending van Nederlandse militaire eenheden.[88] De Kamer was het unaniem met de ministers eens.

87 'Nederland levert 2050 militairen voor KFOR', *NRC Handelsblad*, 9 juni 1999.
88 Handelingen Tweede Kamer 1998-1999, 87ste vergadering, 11 juni 1999. Zie ook: Tweede Kamer 1998-1999, 22181, nr. 284, Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie, 10 juni 1999.

STRATEGISCHE TOEKOMSTDISCUSSIE DEFENSIE OVER DE HOOFDLIJNENNOTITIE

De door De Grave geïnitieerde Strategische Toekomstdiscussie Defensie (STD) is niet echt aangeslagen. Uiteraard had dat te maken met de ontwikkelingen in Kosovo en de betrokkenheid van de Nederlandse krijgsmacht daarbij. Enerzijds hebben die de STD – voor zover gevoerd – ondergesneeuwd; anderzijds gaven deze ontwikkelingen er allerminst aanleiding toe om 'nut en noodzaak' van de Nederlandse defensie werkelijk ter discussie te stellen. Weliswaar ging De Grave op verschillende plaatsen in het land in debat met 'het publiek', maar de discussies bleven toch vooral beperkt tot gedachtewisselingen binnen de traditionele veiligheidselite. Onderzoeksinstituten, militairen b.d., de (kerkelijke) vredesbeweging, journalisten en columnisten leverden hun bijdrage, maar tot fundamenteel nieuwe inzichten, of ingrijpend andere keuzes heeft de STD niet geleid.[89]

Opvallend was wel dat het belangrijkste adviesorgaan van de regering op het terrein van vrede en veiligheid, de Adviesraad Internationale Vraagstukken, nog steeds geen advies had uitgebracht over 'de internationale veiligheidssituatie en de gevolgen daarvan voor het Nederlandse defensiebeleid en voor de wijze waarop de krijgsmacht haar taken gestalte geeft', aldus de officiële adviesaanvraag, die al weer van 18 november 1998 dateert.

Op 30 juni werd de STD formeel afgesloten met een groots opgezette, maar desalniettemin door de media welhaast doodgezwegen bijeenkomst in Den Haag, waar de minister volgens waarnemers overigens een opvallend vlakke inbreng in het debat had.[90] Al twee weken eerder had de Tweede Kamer zich formeel in de discussie gemengd. Op 16 juni voerden de vaste Kamercommissies voor Defensie en voor Buitenlandse Zaken overleg met de regering. Naast alle waardering die er bestond voor hetgeen in de Hoofdlijnennotitie te berde is gebracht, was er ook kritiek op bepaalde keuzes die zijn gemaakt. Op het vlak van het personeelsbeleid signaleerde de Kamer een tegenstrijdigheid: enerzijds wenst het kabinet verjonging van de Nederlandse krijgsmacht door voor 'gevechtstaken' voor 18- tot 30-jarigen te kiezen; anderzijds wordt de functionele-ontslagleeftijd verhoogd van 55 tot 58 jaar.

En waarom, zo vroegen de woordvoerders zich af, is er nog een zo omvangrijk deel van de krijgsmacht mobilisabel gesteld? Ligt het niet veel meer voor de hand om – in lijn met het door 'Clingendael' geopperde voorstel – mobilisabele eenheden op te heffen en te vervangen door parate troepen, zodat

89 Zie ook onze bijdrage in *Transaktie*, jrg. 28, 1999, nr. 2, pp. 289-292.

90 Zie bijvoorbeeld Bart Tromp in *Het Parool*, 1 juli 1999. Verschillende bijdragen van minister De Grave aan de discussie 'in het land' zijn te vinden op de homepage van het ministerie van Defensie (http://www.mindef.nl); zijn toespraak tijdens de slotmanifestatie op 30 juni is daar evenwel niet aan te treffen.

Nederland zijn internationale ambities op het terrein van vredesoperaties kan waarmaken?[91] Als het aan de Kamer ligt worden voorgenomen bezuinigingen bij de luchtmacht deels teruggedraaid, terwijl de marine juist meer veren moet laten. Alle grote partijen (met uitzondering van GroenLinks) vroegen de minister zijn voornemen om één squadron F-16-gevechtsvliegtuigen af te stoten, te heroverwegen. Juist omdat de luchtmacht met haar F-16's een zo vooraanstaande rol had gespeeld in de acties boven voormalig Joegoslavië, lag afstoting niet langer voor de hand, aldus een brede meerderheid van de Kamer.

De paradoxale situatie deed zich voor dat de minister – gewoonlijk de eerste om zich tegen afstoting van eenheden van zijn organisatie te verzetten – vooralsnog geen reden zag om van zijn voornemens af te stappen. Ook met achttien F-16's minder had Nederland zijn bijdrage kunnen leveren bij de (bombardements)vluchten, aldus de bewindsman. Wel was hij bereid 'nog eens goed na te denken' over de voorgenomen afstoting.[92]

In het overleg kwamen de verschillende partijen ook met suggesties om elders binnen de defensieorganisatie – vaak bij de marine – te bezuinigen. Zo bepleitte PvdA-woordvoerder Zijlstra onder meer een 'forse reductie' van het aantal fregatten, opheffing van de Marine Luchtvaartdienst en sluiting van het vliegkamp Valkenburg. In zijn ogen kan dan ook worden bezuinigd op de kustwachttaken, omdat de dure fregatten die nu voor deze taak zijn voorzien niet worden aangeschaft, maar zouden kunnen worden vervangen door relatief goedkope kustwachtschepen. Ook vroeg hij zich af of 15 mijnenvegers niet een beetje veel voor Nederland zijn. Daarnaast pleitte hij voor het niet-aanschaffen van de grondgebonden luchtverdediging op de Nederlandse vliegbases.[93]

De VVD kon zich, bij monde van haar woordvoerder Van den Doel, vinden in een aantal bezuinigingssuggesties van de PvdA. Ook de liberalen zijn van oordeel dat vraagtekens kunnen worden gezet bij de huidige omvang van de mijnendienst en dat de kustwachttaken doelmatiger kunnen plaatsvinden dan nu het geval is.[94] Voor Zijlstra's pleidooi voor het sluiten van Valkenburg kreeg de PvdA-woordvoerder weer steun van de derde coalitiegenoot, D66. Deze partij vond ook dat de aanschaf van radarsystemen op de fregatten, het zogeheten *Theatre Missile Defence*-systeem, vanwege de te hoge kosten maar beter achterwege kan blijven; een suggestie waarmee zowel de PvdA als het CDA lijken te kunnen instemmen.

91 Voor het 'Clingendael'-voorstel, zie: A. van Staden, e.a., *Krijgsmacht of Vredesmacht? Keuzen voor de Nederlandse defensie in de 21e eeuw*, Den Haag, 1999.
92 Tweede Kamer 1998-1999, 26382, Hoofdlijnennotitie Defensienota 2000, nr. 5, Verslag van een algemeen overleg (16 juni 1999), 1 juli 1999.
93 *Ibid.*
94 *Ibid.*

De christen-democraten herhaalden nog eens hun verzet tegen de voorgenomen bezuinigingen in de Hoofdlijnennotitie. Een terzake ingediende motie, waarin het kabinet wordt verzocht 'het financiële kader in overeenstemming te brengen met de ambities en de huidige en toekomstige defensietaken', kon in de Kamer echter op geen enkele steun rekenen.[95]

In antwoord op de bezuinigingssuggesties van de zijde van de Kamer liet minister De Grave weten dat er over de gemaakte keuzes goed was nagedacht. Als het om (extra) bezuinigingen gaat, zijn er geen gemakkelijke afwegingen meer te maken, zeker niet als ons land zijn ambitieniveau wil handhaven. Kortingen bij de marine (mijnbestrijding, fregatten en Marine Luchtvaartdienst) zijn ook niet eenvoudig door te voeren, omdat het hier 'essentiële schakels in het functioneren van de Nederlandse krijgsmacht' betreft, aldus de bewindsman.[96] Vooralsnog lijkt de minister er weinig voor te voelen de Hoofdlijnennotitie, die na zorgvuldig overleg met de krijgsmachtdelen is opgesteld, ingrijpend aan te passen.

De beide oppositiepartijen CDA en GroenLinks kondigden tijdens het overleg aan in september, aan de vooravond van de publicatie van de *Defensienota 2000*, met eigen defensienota's te zullen komen. Ook de PvdA zal haar plannen inzake de toekomst van de Nederlandse defensie neerleggen in een eigen nota. Overigens lijken voor de sociaal-democraten nu echt wel de 'grenzen aan de krimp' van het defensiebudget te zijn bereikt. PvdA-fractievoorzitter Melkert en premier Kok hadden een week eerder, ter gelegenheid van een plenair debat over 'de toekomst van Europa', al aangegeven dat verdere bezuinigingen op de defensiebegroting nu niet voor de hand liggen.

Aan deze opvatting lagen drie overwegingen ten grondslag: de ervaringen in Kosovo; het principebesluit van de Europese Unie, genomen tijdens de Top van Keulen (3-4 juni), om een eigen defensiecapaciteit op te bouwen, los van de NAVO, voor de uitvoering van kleinschalige EU-vredesoperaties; en het Nederlandse ambitieniveau (in staat zijn om gelijktijdig aan vier vredesoperaties deel te nemen). Met het oog op dat laatste zei Kok: 'Je ziet toch dat je in de optelsom van aanwezigheden van Nederland in allerlei delen van Europa en daarbuiten op een bepaald moment tegen grenzen aanloopt.'[97] Wel waren Melkert en Kok van oordeel dat er geen aanleiding is om aan de reeds voorgenomen bezuinigingen op defensie te tornen. De in het Regeerakkoord voorziene en in de Hoofdlijnennotitie uitgewerkte bezuinigingen ter waarde van jaarlijks 375 miljoen gulden, alsmede de in het kader van de *Voorjaarsnota 1999* en de

95 Zie: *Ibid.*, nr. 3, Motie van het lid Van der Knaap, 22 juni 1999; stemming Handelingen Tweede Kamer 1998-1999, 91ste vergadering, 22 juni 1999.
96 Tweede Kamer 1998-1999, 26382, nr. 5.
97 Handelingen Tweede Kamer 1998-1999, 86ste vergadering, 9 juni 1999 (plenair debat over de Staat van de Europese Unie/Europese Top).

Kaderbrief 2000 afgesproken additionele kortingen van 150 miljoen gulden[98] kunnen en moeten onverkort worden doorgevoerd.

SREBRENICA

Na de zoveelste 'onthulling' in de media zag de minister zich wederom gedwongen verantwoording af te leggen voor het door het ministerie van Defensie gevoerde beleid inzake de afhandeling van het Srebrenica-dossier. De minister moest toegeven dat er weer een fotorolletje was verdwenen. Weliswaar stond dit verdwenen fotorolletje in geen enkele relatie tot de val van Srebrenica – het ging over foto's van moslims die een half jaar vóór de val van de enclave door medemoslims waren omgebracht – maar de raadselachtige verdwijning was voor de minister toch voldoende aanleiding geweest een strafrechtelijk onderzoek te laten instellen. Dit onderzoek leverde echter niets op.[99]

Tijdens een door Groen-Links aangezwengeld debat ontkende de minister andermaal dat er van een 'doofpot' sprake is. In een uitzending van de televisierubriek NOVA was gemeld dat er in het kader van het debriefingsrapport van 1995 een 'Feitenrelaas' is samengesteld, waarin belastende verklaringen zijn opgenomen over mogelijk door Dutchbatters begane strafbare feiten. De Grave ontkende niet – noch in NOVA, noch in de Kamer – dat dit rapport bestond, maar had gemeend dat het niet nodig was deze informatie aan de Kamer te zenden. Ten eerste betrof het een intern werkdocument van het debriefingsteam en was de informatie van het 'Feitenrelaas' ook terug te vinden in het debriefingsrapport; ten tweede lag het relaas bij het Openbaar Ministerie in Arnhem voor nader justitieel onderzoek.

Als dit onderzoek was afgesloten – binnen enkele maanden, zo verwachtte de minister – dan zou ook de Kamer de stukken vertrouwelijk ter inzage kunnen krijgen. Na enig aandringen van de oppositie – die zich met name verbolgen toonde over het feit dat al dan niet vertrouwelijke stukken wel bij het OM en het NIOD waren beland, maar niet bij de Kamer – besloot De Grave enkele dagen na het debat alsnog een 'gedepersonaliseerde' versie van het 'Feitenrelaas' aan de Kamer te doen toekomen.[100]

In de briefwisseling met de Kamer en het plenaire debat over deze zaak kwam ook de rol van de Militaire Inlichtingendienst (MID) ter sprake. De Grave ont-

98 Tweede Kamer 1998-1999, 26508, Wijziging van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het ministerie van Defensie (x) voor het jaar 1999 (Wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota), nr. 3, Verslag houdende een lijst van vragen en antwoorden, 11 juni 1999.

99 Tweede Kamer 1998-1999, 26122, Srebrenica, nr. 12, Brief van de minister van Defensie, 13 juli 1999.

100 *Ibid.*, nr. 10, Brief van de minister van Defensie, 24 juni 1999.

kende dat de MID in de Srebrenica-debriefing een apart rapport had opgesteld. Wel bleek aan de vooravond van het Kamerdebat opeens – 'Je moet op dergelijke punten altijd goed doorvragen', aldus een kennelijk wijs geworden minister[101] – dat de MID in 1996-1997 een eigen onderzoek had ingesteld naar vermeende uitingen van rechtsextremisme bij Dutchbatters. De MID oordeelde evenwel dat noch de minister (toen nog Voorhoeve), noch de landmachttop van dit onderzoek en de daarop gebaseerde verslagen in kennis behoefde te worden gesteld.

'Een ernstige beoordelingsfout', meende De Grave. Rechts-extremistisch gedrag is dermate ernstig dat de minister hierover 'onverwijld' had moeten worden ingelicht. De MID had hiervan pas in 1999 melding gemaakt. Een verbolgen minister sprak de leiding van de MID hierop 'indringend' aan: het hoofd en het plaatsvervangend hoofd van de MID 'hebben daaraan de consequentie verbonden hun functie ter beschikking te stellen'.[102] De beide MID-functionarissen zullen een andere functie binnen de defensieorganisatie krijgen. De MID'er die verantwoordelijk was voor de beslissing de minister niet van de onderzoeksresultaten in kennis te stellen, kolonel Van Bokhoven, lijkt voorlopig buiten schot te blijven; hij is, inmiddels in de rang van brigade-generaal, recentelijk benoemd tot contingentscommandant van Nederlandse troepen in Kosovo.

'LEKKEN' BIJ DEFENSIE

Wordt het ministerie van Defensie bij het Srebrenica-dossier soms verweten een 'doofpot'-mentaliteit te hebben waarbij relevante informatie binnenskamers en 'onder de pet' wordt gehouden, inzake de vervanging van de Lynx-helikopters door de NH-90 blijkt juist dat gevoelige interne informatie is 'gelekt'.

Al eerder is (zie bijvoorbeeld *Transaktie*, 1998, nr. 4, pp. 557-558) aandacht besteed aan de grote vraagtekens die de Tweede Kamer zette bij dit Europese helikopterproject waarin Nederland participeert: de hoge kosten, de technische problemen in de ontwikkelingsfase en het geregelde uitstellen van de invoering van de helikopters (inmiddels voorzien voor 2007). Staatssecretaris Van Hoof hoopte de aarzelende Kamerleden over de streep te kunnen trekken met de mededeling dat hij een korting van 12,9 procent op de offerte had weten te bedingen. In plaats van de voorgenomen twintig volledig uitgeruste helikopters, zouden nu veertien helikopters worden uitgerust met een volledig

101 Handelingen Tweede Kamer 1998-1999, 96ste vergadering, 1 juli 1999, en Brief van de minister van Defensie, 5 juli 1999.
102 Handelingen Tweede Kamer 1998-1999, 96ste vergadering, 1 juli 1999.

missiesysteem voor onderzeeboot- en oppervlaktebestrijding en zes toestellen met 'provisions for' een dergelijk systeem worden aangeschaft. De Kamer bleef echter aarzelingen houden. De twijfel werd vergroot toen bleek dat de Kamer geen werkelijke keuze had omdat alternatieven voor de NH-90 nooit echt op hun technische en financiële merites zijn onderzocht.[103]

In een besloten, vertrouwelijk gedeelte van het algemeen overleg wilde de staatssecretaris wel een toelichting, geven over de financiële aspecten. Toen de getallen over tafel gingen bleek, tot verbijstering van Van Hoof, dat de Kamerleden reeds over exact dezelfde gegevens beschikten. Deze waren hun in handen gesteld door de lobbyist van het Amerikaanse bedrijf Sikorsky, dat ook op de Nederlandse order aasde. Op basis van deze gegevens had Sikorsky een eigen offerte uitgebracht, die 300 tot 400 miljoen gulden lager lag dan die voor de NH-90.[104] Zowel de staatssecretaris als de betrokken Kamerleden waren uitermate verontwaardigd over het feit dat vertrouwelijke informatie – die bij zo'n twintig topambtenaren en -militairen op het ministerie beschikbaar was – in handen van het bedrijfsleven was geraakt. Van Hoof sprak weliswaar van een 'incident', maar nam de zaak hoog op. Nadat intern onderzoek op het ministerie niets had opgeleverd, schakelde hij het Openbaar Ministerie in met de vraag een strafrechtelijk onderzoek te starten naar het 'lekken' van gevoelige informatie.

VAN DE HOOFDLIJNENNOTITIE VIA DE BEGROTING NAAR DE DEFENSIENOTA 2000

In de zomer van 1999 is de Strategische Toekomstdiscussie Defensie (STD) naar aanleiding van de door het kabinet uitgebrachte Hoofdlijnennotitie afgesloten. In hun uitgebreide rapportage aan de Tweede Kamer – als bijlage werden alle discussiebijdragen van de STD naar de Kamer gestuurd – meldden de beide bewindslieden op het ministerie van Defensie dat de STD in hun ogen een succes is geweest. In de eerste plaats werd gewezen op het feit dat de STD heeft aangetoond dat er nog steeds een breed draagvlak voor de Nederlandse krijgsmacht bestaat. Kritiek werd er – met name in de gedachtewisseling met het krijgsmachtpersoneel – geuit op het in de ogen van de betrokkenen minder slagvaardige personeelsbeleid (een hoge werkdruk, zeker bij het uitgezonden personeel, en personeeltekorten bij de verschillende krijgsmachtdelen resulteren niet zelden in demotivatie).

Ook de in Hoofdlijnennotitie vastgelegde analyse van de actuele veiligheidssituatie – waar liggen de veiligheidsrisico's en hoe kan en moet de Nederlandse krijgsmacht daarop adequaat reageren? – werd, zo bleek gedurende de STD,

103 Tweede Kamer 1998-1999, 26122, Srebrenica, nr. 13, 13 juli 1999.
104 Zie: Tweede Kamer 1998-1999, 25928, NAVO-helikopterproject NH-90, Verslag van een algemeen overleg (2 juni 1999), 14 juni 1999.

over het algemeen als onvoldoende ervaren. In plaats van een afgeronde visie op de huidige veiligheidssituatie zou de Hoofdlijnennotitie volgens critici niet veel meer bevatten dan een opsomming van een reeks veiligheidsrisico's. Mede om die reden kondigde minister De Grave aan dat de Defensienota 2000, die in 1999 is verschenen, aan het personeelsbeleid en de veiligheidsanalyse uitvoerig aandacht zal besteden.[105]

Voor het overige hield De Grave zich nog op de vlakte, waar het de keuzes voor de Nederlandse krijgsmacht in de komende tien jaar betreft. Wel liet hij doorschemeren dat hij de veel gehoorde kritiek (zoals onder meer naar voren gebracht in het Clingendaelrapport *Krijgsmacht of vredesmacht?*) ter harte zou nemen dat Nederland over meer parate troepen zou moeten beschikken.[106] Waar de Hoofdlijnennotitie nog spreekt van een vergroting van het aantal parate functies met ongeveer duizend, gaat de minister nu uit van circa tweeduizend.

De Defensiebegroting

De Defensiebegroting voor het jaar 2000 'vervult een scharnierfunctie tussen de Hoofdlijnennotitie en de Strategische Toekomstdiscussie Defensie aan de ene en de Defensienota aan de andere kant.'[107] Aangezien definitieve keuzes met betrekking tot de toekomst van de Nederlandse krijgsmacht pas worden gemaakt in de (parlementaire behandeling van de) Defensienota 2000, heeft de begroting vooral het karakter van een tussenbalans. Na de begroting 1999 (zie hierover *Transaktie*, 1998, nr. 4, pp. 548-549, en *Transaktie*, 1999, nr. 2, pp. 272-274), is de begroting 2000 andermaal een 'opmaat [...] tot de definitieve uitwerking van de plannen in de Defensienota'.[108]

Naast de uit het regeerakkoord voortvloeiende bezuinigingen ter waarde van 375 miljoen gulden, moet Defensie 29 miljoen korten in verband met overschrijdingen bij de Uitkeringswet gewezen militairen. Aangezien voor nieuwe beleidsvoornemens zestig miljoen gulden extra is uitgetrokken (vijftig miljoen voor personeelsbeleid en investeringen van vijf miljoen in respectievelijk CIMIC en nieuw milieubeleid), stonden de bewindslieden op Defensie voor de taak in totaal 464 miljoen aan bezuinigingen op een totaalbegroting van ruim 14 miljard gulden in te vullen.

105 Zie: 'Rel over aanschaf nieuwe helikopters', *Haagsche Courant*, 1 juli 1999.
106 Tweede Kamer 1998-1999, 26382, Hoofdlijnennotitie Defensienota 2000, nr. 6, Brief van de minister van Defensie, 31 augustus 1999.
107 Toespraak van de minister van Defensie, Frank de Grave, voor de Liberale Internationale, Groep Nederland, Den Haag, 13 oktober 1999 (http://www.mindef.nl/nieuws/toespraak/min131099.htm).
108 Zie: Persbericht DV/PB98/99, Defensiebegroting 2000: krijgsmacht verder toesnijden op hoofdtaken, 17 september 1999 (http://www.mindef.nl/nieuws/pb/098-99.htm).

Net als in het voorgaande jaar zijn deze bezuinigingen vooral gevonden in een verkleining dan wel vertraging van investeringen in de aanschaf van nieuw materieel. De Koninklijke Marine moet in dat opzicht de meeste veren laten (202 miljoen), gevolgd door de Koninklijke Luchtmacht (113 miljoen) en de Koninklijke Landmacht (95 miljoen).[109]

In de begroting is 355 miljoen gulden gereserveerd voor vredesoperaties, een overigens aanzienlijk lager bedrag dan de 477 miljoen die voor 1999 stond begroot. Het bedrag van 355 miljoen is opgebouwd uit enerzijds de verplichte Nederlandse contributie aan de kosten van VN-vredesoperaties (1,62 procent van het VN-vredesoperatiebudget, zijnde 31 miljoen), aangevuld met de additionele uitgaven die het gevolg zijn van de deelneming van de Nederlandse krijgsmacht aan humanitaire en vredesoperaties. Het gaat hier voornamelijk om SFOR (Bosnië-Herzegowina, 136 miljoen), KFOR (Kosovo, 133 miljoen) en UNFICYP (Cyprus, 7 miljoen). Het resterende bedrag is een voorziening voor toekomstige vredesoperaties.

In de meerjarenraming voor de post vredesoperaties wordt uitgegaan van een lager bedrag voor vredesoperaties in de toekomst.[110] Enerzijds heeft dat te maken met het in beginsel aflopen van de Nederlandse bijdrage aan de vredesmacht op Cyprus in 2001, maar het in de raming resterende bedrag is ook nog beduidend lager dan de fondsen die nu voor SFOR en KFOR worden uitgetrokken. Blijkbaar neemt het kabinet al een voorschot op de voorziene reductie van de bijdrage aan SFOR (zie hierna).

Indien de Nederlandse krijgsmacht deelneemt aan vredesoperaties onder auspiciën van de Verenigde Naties, staan daar inkomsten uit het VN-budget tegenover. Aangezien SFOR en KFOR, waaraan Nederland een substantiële bijdrage levert, geen VN- maar NAVO-operaties zijn, ontvangt Nederland daarvoor derhalve geen VN-vergoeding. Bovendien is in het verleden gebleken dat het verhalen van uit vredesoperaties voortvloeiende kosten bij de Verenigde Naties verre van eenvoudig is.

Uiteraard kent de Nederlandse bijdrage aan vredesoperaties niet alleen een financieel aspect, maar ook een personele kant. In totaal zijn ruim 3.100 Nederlandse soldaten op vredesmissie. SFOR en KFOR nemen het leeuwendeel voor hun rekening (met respectievelijk circa duizend en bijna tweeduizend Nederlandse militairen), gevolgd door Cyprus (ruim honderd). Daarnaast zijn

109 Tweede Kamer 1999-2000, 26800 X, Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de inkomsten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2000, nr. 2, Memorie van Toelichting, 17 september 1999.
110 *Ibid.*, p. 38.

bijna dertig Nederlandse militairen gestationeerd bij (vredes)operaties in Albanië, Cambodja, Irak, het Midden-Oosten en Moldavië.[111]

Aanloop naar de Defensienota

Weliswaar vonden de begrotingsbehandeling en de publicatie van de Defensienota 2000 pas aan het eind van 1999 plaats, dat neemt niet weg dat de politieke partijen het debat over de toekomst van de Nederlandse defensie hebben geopend. De regeringspartijen zijn van oordeel dat de tijdens de kabinetsformatie afgesproken bezuinigingen loyaal en onverkort moeten worden uitgevoerd, maar tevens dat de grenzen inmiddels wel zijn bereikt. VVD-fractievoorzitter Dijkstal liet zelfs weten dat zijn partij achteraf spijt heeft dat zij met de tijdens de kabinetsformatie afgesproken bezuinigingen akkoord is gegaan.[112] Al tijdens de Algemene Beschouwingen aanvaardde de Kamer een door Dijkstal ingediende motie, waarin de regering werd gevraagd structureel vijftig miljoen gulden extra uit te trekken in verband met de personele knelpunten bij de uitvoering van vredesoperaties. De begroting werd in die geest aangepast.[113]

Verschillende politieke partijen hebben de aanstaande publicatie van de Defensienota aangegrepen om met eigen, meer of minder uitgewerkte plannen voor de Nederlandse krijgsmacht te komen. Teleurstellend is dat de politieke partijen hun discussienota's pas na het afsluiten van de STD hebben uitgebracht. Als de nota's eerder waren gepubliceerd, had dat wellicht een verlevendiging van de Strategische Toekomstdiscussie Defensie betekend, omdat dan in het debat fundamentele keuzes hadden voorgelegen.

Het wetenschappelijk bureau van de VVD, de Teldersstichting, publiceerde als eerste een rapport. In *Krijgsgerommel achter de kim* van de hand van Van Schie wordt gesteld dat het Nederlands defensiebeleid te veel inzet op vredesoperaties en de verdedigingstaak (zowel nationaal als in bondgenootschappelijk verband) is 'onttakeld'. Het rapport schetst veiligheidsrisico's die nog sterk aan de Koude-Oorlogsretoriek doen denken. Vanuit Rusland en China komen nog steeds potentiële veiligheidsbedreigingen en een anti-raketverdediging tegen massavernietigingswapens dient volgens het rapport de hoogste prioriteit te hebben. De overheid wordt gevraagd een voorlichtingscampagne te organiseren over de gevaren van massavernietigingswapens. Nederland dient alleen nog maar deel te nemen aan vredesoperaties als de veiligheid van het NAVO-gebied in het geding is. Bovendien moet het huidige ambitieniveau (gelijktijdige bijdrage aan vier vredesoperaties) aanzienlijk naar beneden worden bijgesteld. Een anti-raketverdediging dient zwaarder te wegen dan het ideaal

111 *Ibid.*, p. 210.
112 *Ibid.*, p. 13.
113 Dijkstal heeft achteraf spijt van bezuinigen op defensie, *de Volkskrant*, 25 oktober 1999.

van een internationale rechtsorde; 'de krijgsmacht moet geen oproepkracht zijn voor recht en vrede overal ter wereld', aldus Van Schie.[114]

Met dit rapport lokte de VVD niet alleen felle, afwijzende reacties van andere politieke partijen (inclusief de coalitiepartners) uit, maar het bracht ook de 'eigen' minister van Defensie in verlegenheid. Het kon immers als een frontale aanval op het door de VVD'er op het ministerie gevoerde beleid worden gezien. De Grave liet in een eerste reactie weten weinig voor de VVD-suggesties te voelen. De minister is van oordeel dat vredesoperaties een belangrijke taakstelling moeten blijven en dat deze taakstelling, ook met het huidige krappe budget, kan worden uitgevoerd.[115]

Veegde de minister het VVD-rapport van tafel, welwillender was hij in zijn reactie op het rapport (*Een plan voor de krijgsmacht*) dat de Tweede-Kamerfractie van de PvdA publiceerde. Hij kon niet met alle voorgestelde maatregelen van de sociaal-democraten instemmen, maar de grote winst was in zijn ogen dat de PvdA nu ook erkende dat er niet verder op Defensie kan worden bezuinigd.[116] Weliswaar kan in de visie van de PvdA tot het jaar 2005 nog zo'n 1,5 miljard gulden op Defensie worden bespaard, maar de auteurs van de nota benadrukken dat het geen bezuinigingsnota is omdat de vrijgekomen gelden ten goede komen aan de defensiebegroting en 'primair' worden gebruikt voor de versterking van de Europese defensiesamenwerking, kwaliteitsverbetering en een beter personeelsbeleid.[117]

Het uitgangspunt van de PvdA-plannen is dat eenheden die slechts geschikt zijn voor de territoriale verdediging van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied, worden opgeheven. De 'laagste prioriteit' komt derhalve te liggen bij eenheden die uitsluitend voor het onwaarschijnlijke scenario van een grootschalig conflict kunnen worden ingezet. Daarnaast moet vooral de Koninklijke Marine het ontgelden. Van de veertien fregatten worden er zes afgestoten. Daar tegenover staat de nieuwbouw van vier schepen voor kustwachttaken. Het Vliegkamp Valkenburg wordt gesloten en de vliegende onderdelen van de marine worden naar de luchtmacht overgeheveld. Het aantal mijnenjagers en de Onderzeebootdienst – in het verleden vaak genoemd als onderdelen waarop kan worden bezuinigd – blijven echter onveranderd gehandhaafd.

114 Tweede Kamer 1999-2000, 26800 X, nr. 6, Nota van wijziging, 14 oktober 1999.

115 P. van Schie, Defensie moet ambities bijstellen, *NRC Handelsblad*, 21 augustus 1999; zie ook: M. ten Hoven, VVD wil leger uit de Koude Oorlog terug, *Trouw*, 23 augustus 1999; Denktank VVD wil raketten, 66k tegen de Russen, *Trouw*, 23 augustus 1999.

116 De Grave: vredesmissies blijven speerpunt beleid, *de Volkskrant*, 25 augustus 1999; De Grave neemt afstand van VVD-notitie, *NRC Handelsblad*, 25 augustus 1999.

117 Zie: S. Wynia, 'Ik heb dit zelf uitgelokt'. VVD-minister Frank de Grave van Defensie is tegen PvdA-plan en zet vraagtekens bij de voorgenomen Europese samenwerking, *Elsevier*, 11 september 1999.

In vergelijking met de Hoofdlijnennotitie komt de Koninklijke Luchtmacht er bij de PvdA beter van af. Er worden geen F-16's afgestoten. Voor de Koninklijke Landmacht is de meest ingrijpende maatregel de opheffing van het Duits-Nederlandse legerkorps, althans als het aan de sociaal-democraten ligt. Anderzijds wenst de PvdA de paraatheid van de landmacht aanzienlijk uit te breiden, door bataljons die in de plannen van het kabinet nog (half) mobilisabel zijn volledig paraat te stellen. De parate sterkte van de Nederlandse krijgsmacht zou dan met vijfduizend functies kunnen worden verhoogd, die voor ongeveer de helft vrijkomen als gevolg van de reorganisaties elders bij de landmacht.

De voorgestelde opheffing van het Duits-Nederlandse legerkorps is omstreden. De Grave drukte zich nog fijntjes uit: 'Daar kijk ik met enig wenkbrauwfronsen naar'.[118] In reactie op de plannen van de grootste regeringspartij werd gewezen op het feit dat het een PvdA'er, Ter Beek, was geweest die nog maar vijf jaar geleden de aanzet tot dit binationale legerkorps had gegeven. Bovendien zou opheffing van dit korps haaks staan op een van de verlangens van de sociaal-democraten: een versterkte Europese defensiecapaciteit, en derhalve een verkeerd politiek signaal zijn.

Tot slot brachten de minister en woordvoerders van andere politieke partijen in herinnering dat de haalbaarheid van een uitbreiding van de parate sterkte weinig waarschijnlijk is, gezien de nog steeds tegenvallende wervingsresultaten. De krijgsmacht (in het bijzonder de landmacht) heeft nu al grote problemen alle gevechtsfuncties te vullen. In de plannen van het kabinet is de aanstellingsbehoefte voor de komende vijf jaar achtduizend functies per jaar en het is de vraag of aan die behoefte kan worden voldaan, laat staan dat er nog meer personeelsleden op de krappe arbeidsmarkt kunnen worden geworven.[119]

Ook de ingrijpende bezuinigingen bij de Koninklijke Marine lokten niet onverdeeld positieve reacties uit. VVD-fractievoorzitter Dijkstal wees de plannen resoluut van de hand, onder meer onder verwijzing naar de zeevarende traditie van Nederland en de maritieme verplichtingen van ons land in Europa en het Caribisch gebied.[120] Zijn partijgenoot De Grave wees erop dat de NAVO-partners juist op maritiem gebied voor Nederland een belangrijke taak zien weggelegd en zeker niet zullen begrijpen als Nederland in de marinetaken zal snijden.[121]

118 *Een plan voor de krijgsmacht*. Een nota van de Tweede-Kamerfractie van de PvdA, p. 5.
119 'Ik heb dit zelf uitgelokt', *Elsevier*, 11 september 1999.
120 Vgl. 26800 X, nr. 2, p. 226; zie ook: 26800 X, nr. 7, Lijst van vragen en antwoorden, 29 oktober 1999, Ibid., nr. 8, Verslag van een algemeen overleg (14 oktober 1999), 25 oktober 1999.
121 Dijkstal pal voor marine, *Algemeen Dagblad*, 25 oktober 1999.

De beleidsvoornemens die de D66- en GroenLinks-Tweede-Kamerfracties in hun discussiebijdrages (respectievelijk *De Nederlandse krijgsmacht: 21 voorstellen voor de 21ste eeuw* en *De krijgsmacht als vredesstichter?*) voorstellen, wijken niet wezenlijk af van de PvdA-plannen.[122] Ook D66 en GroenLinks zetten in op een verhoging van de paraatheid van de krijgsmacht en ingrijpende kortingen bij de marine (afstoting van fregatten, sluiting van Valkenburg). D66 wenst – anders dan de PvdA en GroenLinks – om politieke en militaire redenen echter het Duits-Nederlandse legerkorps te handhaven. De financiële verantwoording van de D66- en GroenLinks-plannen is wel wat mager uitgevallen; D66 meent dat de omvorming van de Nederlandse krijgsmacht geen extra financiële middelen vergt (dat klinkt anders dan ruim een jaar geleden, toen de democraten nog meenden een miljard te kunnen bezuinigen), en GroenLinks gaat ervan uit dat de eigen plannen nettobesparingen zullen opleveren (zij het beduidend minder dan de drie miljard waarvan de partij tot voor kort nog uitging).

Het meest opvallende aspect in de GroenLinksnota is de keuze voor de NAVO. In het verkiezingsprogramma van GroenLinks wordt nog gepleit voor opheffing van de NAVO, maar in de nieuwe plannen wordt het Atlantisch bondgenootschap (zij het met de nodige kritische kanttekeningen, in het bijzonder over de nucleaire strategie en het democratisch gehalte van de organisatie) positief beoordeeld. Dit standpunt van de Kamerfractie maakt GroenLinks wellicht een aantrekkelijker partner na de volgende verkiezingen; voor een (groot) deel van de achterban is de omarming van de NAVO nu echter nog een brug te ver.

VOORMALIG JOEGOSLAVIË

De financiële en personele betrokkenheid van Nederland bij de ontwikkelingen in voormalig Joegoslavië blijft als voorheen groot. Tijdens de eerste bijeenkomst in Sarajevo over het Stabiliteitspact voor Zuidoost-Europa van de regeringsleiders en vertegenwoordigers van de aan het Pact deelnemende landen en internationale organisaties, eind juli, kondigde premier Kok aan dat Nederland in beginsel bereid is op structurele basis 500 miljoen gulden beschikbaar te stellen voor het stabiliseringsproces in de regio.[123]

122 'Ik heb dit zelf uitgelokt', *Elsevier*, 11 september 1999.

123 *De krijgsmacht als vredesstichter?* Discussienota over de rol van de Nederlandse krijgsmacht in het vredes- en veiligheidsbeleid, oktober 1999; Nicky van 't Riet, *De Nederlandse krijgsmacht: 21 voorstellen voor de 21ste eeuw*, 8 november 1999 (http://www.d66.nl/ nieuws/tk/ defensienota.html).

Nederland stelde ruim tweeduizend militairen ter beschikking van de NAVO-operatie KFOR in Kosovo. Naast een geniehulpbataljon dat in en nabij Prizren wordt ingezet voor herstelwerkzaamheden, is een afdeling van de veldartillerie (zo'n achthonderd Gele Rijders) gelegerd in Orahovac, onder commando van een Duitse brigadecommandant.[124] Na het in Helsinki gesloten akkoord over de inpassing van Russische troepen in KFOR, liet Rusland zijn oog vallen op Orahovac en omgeving als vestigingsplaats voor zijn vredestroepen. De Nederlandse eenheid diende Orahovac dan ook te verlaten. De regering had in internationale gremia uitdrukkelijk laten weten de voorkeur te geven aan een voortgezette Nederlandse aanwezigheid ter plekke, maar stemde onder druk van de secretaris-generaal van de NAVO met tegenzin in met deze verplaatsing, onder het motto: 'jammer, maar onontkoombaar'.

De lokale Albanese bevolking verzette zich echter tegen de komst van Russische eenheden en richtte blokkades bij de toegangswegen op. De Albanezen waren bevreesd dat de Russen de enige duizenden personen sterke Servische minderheid in Orahovac (waaronder, naar Albanees zeggen, veel oorlogsmisdadigers) zouden bevoordelen en dat arrestatie van Servische oorlogsmisdadigers dan tot het verleden zou behoren. Bovendien hadden, zo wilden de beschuldigingen, juist in en rond Orahovac Russische huurlingen met de Serviërs meegevochten. Verschillende bemiddelingspogingen liepen spaak. Medio november duurden de blokkades voort, konden de Russen geen posities in de stad innemen, en maakten de Nederlandse militairen zich noodgedwongen gereed voor een langdurig verblijf tot na de winter.

In het parlementair overleg inzake de situatie in voormalig Joegoslavië spraken alle partijen hun verontrusting uit over de impasse in Orahovac. Enerzijds konden zij begrip opbrengen voor de gevoelens van de Kosovaarse Albanezen, anderzijds wensten zij ook de afspraken met de Russen na te komen. Door verschillende woordvoerders werd gesuggereerd dat wellicht een oplossing zou kunnen worden gevonden door gezamenlijke Nederlands-Russische patrouilles te ondernemen. De minister van Defensie wees een dergelijke tussenoplossing echter resoluut van de hand omdat dan de commandostructuur onoverzichtelijk zou worden.[125]

Tijdens het overleg werd ook veelvuldig gerefereerd aan de toekomstige status van Kosovo. In het met Milosevic gesloten akkoord werd weliswaar gesproken over een vergaande vorm van autonomie voor Kosovo, maar de partijwoordvoerders kregen de indruk dat in de internationale gemeenschap steeds vaker werd gespeculeerd op volledige onafhankelijkheid voor het gebied. Zowel

124 Tweede Kamer 1998-1999, 22181, De situatie in voormalig Joegoslavië, nr. 294, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, 6 augustus 1999.
125 Zie: *Ibid.*

Kamer als kabinet toonden zich voorstander van een multi-etnisch autonoom Kosovo binnen de grenzen van Joegoslavië.

Het derde thema in de gedachtewisseling tussen kabinet en Kamer betrof de toekomst van SFOR, de in Bosnië-Herzegowina gestationeerde vredesmacht. De omvang van SFOR wordt teruggebracht van ruim dertigduizend (van wie ongeveer duizend Nederlanders) naar ongeveer twintigduizend militairen. De definitieve uitwerking van de reductieplannen is nog niet voltooid.[126] De Tweede Kamer kon zich verenigen met de voorgenomen reductie, maar vond ook dat de minister wel wat actiever zou mogen zijn in de discussies terzake, in het bijzonder waar het het Nederlandse aandeel in (de reducties van) SFOR betrof.[127] Een Kamerdelegatie, in september op bezoek in de regio, had al te horen gekregen dat SFOR binnenkort met ruim dertig procent zou worden verkleind, terwijl Nederland zijn contingent bij de volgende wisseling van militairen met 'slechts' tien procent zou reduceren (en wellicht nog eens een reductie van tien procent volgend jaar).[128]

DEFENSIENOTA 2000

In vergelijking met de in januari 1999 uitgebrachte Hoofdlijnennotitie bevat de eind november 1999 gepubliceerde Defensienota 2000 weinig nieuwe, ingrijpende beleidsvoornemens.[129] Vanuit dat oogpunt bezien, is de Strategische Toekomstdiscussie Defensie van weinig invloed geweest op de uiteindelijke uitkomst van het debat inzake de Nederlandse defensie. Weliswaar meldde minister De Grave bij de presentatie van zijn Defensienota dat in de loop van 1999 het draagvlak voor de krijgsmacht in de Nederlandse politiek en samenleving groter is geworden, maar het is de vraag of dit primair aan de STD is te danken. De operaties van de Nederlandse krijgsmacht in en rond Kosovo hebben waarschijnlijk een grotere bijdrage geleverd aan het positievere beeld dat 'de Nederlanders' hebben van onze defensie.

Financieel

De Defensienota mag dan in vergelijking met de Hoofdlijnennotitie weinig nieuw beleid aankondigen, dat neemt niet weg dat er incidenteel andere accenten zijn gelegd. Wat betreft het financiële kader kan worden geconstateerd dat de uitgaven voor Defensie nog licht kunnen stijgen, aangezien de Tweede Kamer tijdens de algemene beschouwingen de motie-Dijkstal aanvaardde

126 *Ibid.*, nr. 303, Verslag van een algemeen overleg (5 oktober 1999), 19 oktober
127 *Ibid.*, nr. 297, Brief van de ministers van Defensie en van Buitenlandse Zaken, 16 september 1999.
128 *Ibid.*, nr. 303.
129 *Ibid.*, nr. 304, Verslag van een werkbezoek, 4 november 1999.

waardoor op jaarbasis vijftig miljoen gulden extra wordt uitgetrokken voor personeelsbeleid. Tijdens de STD was van verschillende kanten aangedrongen op een beter personeelsbeleid met het oog op een vergroting van de wervingsinspanningen. Dit werd noodzakelijk geacht om het benodigde personeel ook daadwerkelijk in dienst te kunnen nemen en zo de uitzendfrequentie bij vredesoperaties te kunnen verlagen.

Om Defensie een aantrekkelijke werkgever te laten zijn, dient strikt de hand te worden gehouden aan de vastgelegde norm van 1:2, dat wil zeggen: niet meer dan één uitzending van zes maanden per anderhalf jaar. In de praktijk bleek dit tot nu toe niet altijd mogelijk te zijn geweest.

Verder zullen de financiële verschuivingen binnen de Defensiebegroting de komende tien jaar groter zijn dan in de Hoofdlijnennotitie was voorzien: bijna tien miljard gulden aan ombuigingen in plaats van de eerder aangekondigde 6,5 miljard. Dit bedrag wordt met name gevonden door uitstel en beperking van investeringen in materieel (vier miljard, waarmee het investeringspercentage, de laatste jaren toch al aan de lage kant, verder terugloopt tot amper twintig procent), verlaging van de exploitatiekosten, doelmatigheidsmaatregelen (ter waarde van ruim 1,6 miljard), alsmede de verkoop van overtollig materieel (640 miljoen). De 'vrijkomende' kleine tien miljard gulden wordt gedurende de planperiode van tien jaar besteed aan bezuinigingen voortvloeiende uit de kabinetsformatie 1998, de Voorjaarsnota en de wachtgeldregeling (ruim 5,6 miljard), nieuw personeelsbeleid (1,7 miljard) en een uitbreiding van de militaire capaciteiten (ruim 2,5 miljard).[130] De ingeboekte bedragen voor de 'inkomsten' – in het bijzonder de doelmatigheidsmaatregelen en verkoop van overtollig materieel – lijken aan de optimistische kant. Indien deze streefbedragen niet (volledig) kunnen worden behaald, moet er extra geld voor de uitvoering van de Defensienota op tafel komen.

Personeel

Het financiële kader maakt een uitbreiding van het aantal parate eenheden mogelijk. De Defensienota spreekt over een toename van het aantal parate functies met 2.100 – bijna een verdubbeling in vergelijking met de aanvankelijke voornemens, maar nog beduidend lager dan de plannen zoals verwoord door bijvoorbeeld Clingendael of de grootste regeringspartij, de PvdA, die een uitbreiding met vijfduizend functies wenselijk achtte. Het is overigens de vraag of een uitbreiding met 2.100 parate functies, gegeven de teruglopende wervingskracht van Defensie op een krimpende arbeidsmarkt, tot de moge-

130 Tweede Kamer 1999-2000, 26 900, Defensienota 2000, nrs. 1-2, Brief van de ministers van Defensie en van Buitenlandse Zaken en de staatssecretaris van Defensie, alsmede de Nota, 29 november 1999. Voor de kern van de Hoofdlijnennotitie, zie: *Transaktie*, 1999, 2, pp. 274-276.

lijkheden behoort, laat staan dat de plannen van de PvdA en Clingendael zouden kunnen worden uitgevoerd.

In een (creatieve, maar controversiële) poging om de gewenste meer parate krijgsmacht ook daadwerkelijk met personeel te kunnen vullen, opperde Clingendael de mogelijkheid buitenlanders in de Nederlandse krijgsmacht op te nemen. Het argument – Nederland en zijn krijgsmacht zetten zich in voor universele waarden, zoals handhaving van de internationale rechtsorde, en derhalve moet de inzet van *'universal soldiers'* in het Nederlandse leger mogelijk zijn – kon weinigen in de politiek bekoren. De grote partijen in de Tweede Kamer en de militaire vakbonden veegden het Clingendael-voorstel van tafel. Naast praktische bezwaren (bijvoorbeeld taalproblemen), werden ook principiële argumenten naar voren gehaald: een van de taken van de krijgsmacht is nog steeds de verdediging van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied en dat is een taak die je niet aan buitenlanders kan en mag delegeren.

Als de plannen van het kabinet terzake worden aanvaard – en daar heeft het, gezien de reacties van de politieke partijen, alle schijn van – én de benodigde gevechtssoldaten inderdaad kunnen worden geworven – wat vooralsnog een groter struikelblok lijkt te vormen – kan de Nederlandse krijgsmacht beschikken over 24 parate bataljons grondtroepen die in beginsel allemaal voor uitzending in aanmerking komen.

Met deze 24 parate bataljons kan het Nederlandse ambitieniveau – deelname aan vier vredesoperaties tegelijk, op bataljonsterkte – onverkort worden gehandhaafd. Het gaat dan om zes gemechaniseerde bataljons (pantserinfanterie en tanks), drie infanteriebataljons van de Luchtmobiele Brigade, drie bataljons van het Korps Mariniers, alsmede negen eenheden op bataljonsgrootte voor speciale taken (genie, (lucht)doelartillerie, verbindingen) en drie eenheden voor logistieke ondersteuning.

Uitvoering van deze plannen brengt een verjonging en een andere structuur voor de krijgsmacht met zich mee. Een vergroting van de parate sterkte door het inhuren van jonge 'gevechtssoldaten' met een tijdelijk contract van vijf tot zeven jaar (bbt'ers) en een geleidelijke verkleining van het aantal beroepsmilitairen (bot'ers) zal tegen 2010 moeten resulteren in een verhouding van bbt'ers-bot'ers van 60-40 (waar de verhouding nu nog omgekeerd is).

Materieel

De voorgestelde plannen op materieelgebied, de *hardware*, wijken niet wezenlijk af van de in de Hoofdlijnennotitie gekozen insteek. De Koninklijke Landmacht komt relatief ongeschonden uit de strijd. Niet alleen krijgt zij het leeuwendeel van de nieuwe parate functies, ook de afstoting van materieel in vergelijking met de aanschaf van nieuwe (wapen)systemen valt gunstig uit. Tegenover de opheffing van drie van haar reserve-tankbataljons en de afstoting van 136 Leopard 2-tanks, 125 YPR-rupsvoertuigen en ruim vierhonderd wiel-

voertuigen staat modernisering van bestaand, dan wel verwerving van nieuw materieel. Zo zullen de resterende Leopard-tanks een modernisering ter waarde van 230 miljoen gulden ondergaan, waarbij onder meer de vuurkracht wordt vergroot.[131]

Bij de verwerving van nieuw materieel wordt de landmacht met operationele en financiële tegenslagen geconfronteerd. De ingebruikneming van bij de landmacht te stationeren *Remotely Piloted Vehicles* is enkele malen uitgesteld – eind 2000 zal de eerste eenheid met drie systemen eindelijk operationeel zijn.[132] Bij de aanschaf van het licht verkennings- en bewakingsvoertuig zijn de problemen groter. De gezamenlijke aanschaf met Duitsland is op losse schroeven komen te staan, nu de Duitse regering heeft besloten vanwege bezuinigingsoverwegingen in 2000 geen geld beschikbaar te stellen en geen verplichtingen aan te willen gaan.

Defensie is van oordeel dat er voor Nederland geen alternatieve systemen op de markt zijn, zodat het ingeslagen verwervingstraject verder moet worden bewandeld, ook al zal dat naar verwachting een hogere serieprijs (en additionele uitgaven voor Nederland) met zich meebrengen. In de rapportage aan de Kamer geeft Defensie overigens nog niet aan hoe groot deze financiële consequenties zullen zijn. De Kamer is allerminst gelukkig met de gang van zaken, maar legt zich vanwege het ontbreken van een alternatief bij de gang van zaken neer.[133]

Ook de vervanging van wielvoertuigen, in het bijzonder zware vrachtwagens, gaat niet over rozen, zeker niet voor het Nederlandse bedrijfsleven. Een van de geïnteresseerde bedrijven, Daf, trok zich terug omdat het rendement op de miljoenenorder onvoldoende zou zijn. Aangezien Defensie steeds nieuwe eisen aan het beoogde voertuig stelde en de ontwikkelings- en productiekosten voor Daf daardoor te hoog zouden oplopen, trok de Nederlandse fabrikant zich terug. Defensie ontkent dat er steeds aanvullende eisen werden gesteld en is van oordeel dat Daf de productie eenvoudigweg niet aankan.[134] Overigens hoeft de productie van de nieuwe vrachtauto's niet geheel aan Nederland voorbij te gaan, aangezien Volvo/Scania (met productiefaciliteiten in Zwolle) nog steeds in de race is.

Ondanks het verzet van de grote politieke partijen tegen de voorgenomen afstoting van een squadron (achttien) F-16's, houdt de Defensienota vast aan

131 Voor de financiële onderbouwing van de Defensienota, zie hoofdstuk 11, 26 900, nrs. 1-2, pp. 186-193.
132 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. 13, Brief van de staatssecretaris van Defensie, 12 november 1999.
133 *Ibid.*, nr. 11, Brief van de staatssecretaris van Defensie, 8 november 1999.
134 Tweede Kamer 1999-2000, 26 637, Licht verkennings- en bewakingsvoertuig (LVB).

deze inkrimping van de Koninklijke Luchtmacht. Er is in de analyse geen militaire noodzaak – ook niet na de in Kosovo opgedane ervaringen – de luchtmacht op de huidige sterkte te handhaven. Tegelijkertijd gaf De Grave echter aan van deze kwestie geen halszaak te willen maken. Indien de Kamer bij meerderheid besluit het squadron alsnog te handhaven en de daarvoor benodigde 55 à 60 miljoen gulden elders in de begroting weet te vinden, is hij bereid aan deze wens tegemoet te komen. Zeker is wel de aanschaf van veertien (of afhankelijk van de financiële ruimte: zestien) *light utility helicopters* ter vervanging van 31 verouderde helikopters van het type Bölkow en Alouette.

De Defensienota besteedt ook kort aandacht aan de voorgenomen vervanging van de F-16. In februari 2000 zal het kabinet in een brief aan de Kamer bekend maken hoe het ontwikkelings- en verwervingstraject verder zal verlopen. Intussen lijkt de financiële onderbouwing van dit megaproject op losse schroeven komen te staan. Defensie heeft nog geen geld kunnen vinden voor de noodzakelijke investeringen van één miljard gulden in de ontwikkelingsfase. Het ministerie van Economische Zaken, noch het Nederlandse bedrijfsleven vertoont vooralsnog veel animo om te participeren.[135]

Zoals viel te verwachten op basis van de Hoofdlijnennotitie, moet de Koninklijke Marine de meeste veren laten. Tegenover de afstoting van beide geleide wapenfregatten van de Trompklasse en vier Standaardfregatten (tussen nu en 2005) staat de aanschaf van vier nieuwe luchtverdedigings- en commandofregatten (de Kamer is overigens nog weinig enthousiast over de in studie zijnde mogelijkheid om de nieuwe fregatten uit te rusten met een verdediging tegen ballistische raketten, mede gezien de hoge kosten). Het aantal fregatten wordt derhalve van zestien tot veertien gereduceerd. Suggesties (onder meer van de regeringspartijen PvdA en D66) om dit aantal nog verder te verlagen door de grote en dure fregatten te vervangen door relatief goedkope korvetten, wees de minister echter resoluut van de hand. In zijn ogen is het voortijdig afstoten van de fregatten een gigantische kapitaalvernietiging.[136]

De komende jaren worden drie van de vijftien mijnenjagers uit de vaart genomen (de resterende twaalf worden gemoderniseerd). Daarnaast levert de Marineluchtvaartdienst drie van haar Orion-vliegtuigen in (de overige tien ondergaan een *Capability Upkeep Programme* ter waarde van bijna 330 miljoen gulden).[137] De marinehelikopters worden vanaf 2007 vervangen door de

135 Brief van de staatssecretaris van Defensie, 19 januari 2000, *Ibid.*, nr. 4, Verslag van een algemeen overleg (27 januari 2000), 17 februari 2000.
136 Daf is eisen Defensie beu. Bedrijf ziet af van miljardenorder, *Algemeen Dagblad*, 18 januari 2000; en: Defensie: Daf kon order voor truck niet aan, *Financieel Dagblad*, 19 januari 1999.
137 Defensie mist geld voor nieuwe jager, *de Volkskrant*, 3 december 1999.

Lynx. Vanaf datzelfde jaar moet de marine ook beschikken over een tweede amfibisch transportschip. België heeft te kennen gegeven eventueel bereid te zijn tot cofinanciering.

Inzake de mogelijke sluiting van het Marinevliegkamp Valkenburg, een politiek gevoelige kwestie, is in de Defensienota nog geen keuze gemaakt. PvdA, D66, GroenLinks en SP (samen goed voor 75 stemmen) zijn voor sluiting van Valkenburg en het bestemmen van het terrein voor woningbouw en ook GPV-RPF neigen naar sluiting; VVD en CDA zijn, net als het kabinet, tegen. Volgens de Defensienota is er geen noodzaak het vliegveld te sluiten. Bovendien is het een publiek geheim dat het staatshoofd hecht aan het openhouden van een (militair) vliegveld nabij de residentie. Een definitieve keuze wordt vooruitgeschoven tot de openbaarmaking van de Vijfde nota ruimtelijke ordening, voorjaar 2000. Wel hebben de beide bewindslieden op Defensie al laten weten dat eventuele sluiting en overplaatsing van de activiteiten naar elders honderden miljoenen zullen gaan kosten; een berekening die bij de meeste Kamerleden op ongeloof stuit.

Sluiting van Valkenburg zou wel eens een van de weinige punten in de Defensienota kunnen zijn waarover kabinet en (een meerderheid van) de Kamer met elkaar in aanvaring komen. Tegen de achtergrond van de discussies die naar aanleiding van de Hoofdlijnennotitie en de Strategische Toekomstdiscussie Defensie in de loop van 1999 zijn gevoerd, vertoont de Defensienota 2000 alle kenmerken van een consensus-nota.

De verschillende politieke partijen mogen dan elk wat andere accenten willen leggen, voor ingrijpend andere keuzes (bijvoorbeeld de door de PvdA geopperde opheffing van het Duits-Nederlandse legerkorps, of een forse ingreep in het varend materieel) bestaan in de Kamer vanwege onderlinge verdeeldheid geen politieke meerderheden. Ook de voorgenomen afschaffing van achttien F-16's en de breedgedragen afwijzing daarvan in de Kamer is geen echt breekpunt, zo liet De Grave verschillende keren doorschemeren.[138] En na een succesvolle afronding van de parlementaire behandeling van de Defensienota, zal dan toch moeten worden geconcludeerd dat deze minister, anders dan hij bij zijn aantreden in 1998 nog aangaf te zullen doen, met succes de 'kaasschaafmethode' heeft gehanteerd: het gaat uiteindelijk om een squadron meer of minder, het al dan niet afstoten van extra schepen of het uitrusten van bestaand materieel met meer of iets minder geavanceerde technologie. Alle krijgsmachtdelen moeten iets van hun 'ijzer' inleveren, maar om de pil te vergulden staat daar dan weer de verwerving van nieuw materieel tegenover.

138 Vgl. Personeel telt zwaar in Defensienota, *de Volkskrant*, 30 november 1999.

Regiefout

Heeft De Grave met zijn Defensienota consensus weten te bereiken – consensus zowel tussen de verschillende krijgsmachtdelen als tussen de belangrijkste politieke stromingen – minder gelukkig was de minister bij de presentatie van 'zijn' nota. In hoofdstuk 1 van de nota – 'Een actief veiligheidsbeleid' – wordt een analyse gegeven van de huidige en te verwachten veiligheidsrisico's. 'In dit verband wordt ook stilgestaan bij het vraagstuk van de humanitaire interventie. De regering hecht sterk aan een goede volkenrechtelijke grondslag voor militair optreden, maar stelt uiteindelijk humaniteit boven soevereiniteit', staat te lezen op pagina 5 van de nota. Dit was toch wel erg kort door de bocht geformuleerd, zo bleek. Ruim een week later meldde de minister de Kamer laconiek dat in de Defensienota een fout was geslopen. De toevoeging dat humaniteit boven soevereiniteit moest worden gesteld, werd weer ingetrokken.[139] Het kabinet kondigde aan een aparte notitie aan de Kamer te zullen zenden over de kwestie humaniteit versus soevereiniteit. Merkwaardig blijft intussen wel dat de conclusie 'humaniteit boven soevereiniteit' wel werd ingetrokken, maar dat de analyse in hoofdstuk 1 die leidt tot deze conclusie onverkort en onveranderd bleef gehandhaafd.

BEGROTINGSBEHANDELING

De plenaire behandeling van de begroting voor het jaar 2000, vlak voor het Kerstreces, had een hoog 'pas-op-de-plaats'-gehalte. Weliswaar was de Defensienota met de hoofdlijnen voor het Nederlands defensiebeleid in de komende tien jaar twee weken eerder naar de Kamer gezonden, maar de Kamer had besloten slechts over de begroting te debatteren en de gedachtewisseling niet aan de Defensienota te wijden. Desalniettemin probeerde oppositiepartij CDA al een voorschot op de Defensienota te nemen door in een motie een Kameruitspraak te vragen over de handhaving van het zesde squadron F-16's, gekoppeld aan een amendement waarin honderd miljoen gulden extra voor de Defensiebegroting wordt gevraagd.[140] Met uitzondering van de kleine christelijke partijen was geen der fracties bereid de CDA-motie en het -amendement te steunen, waarop de christen-democraten, mede op verzoek van de minister, besloten hun voorstellen aan te houden.

In het plenaire debat bleek dat slechts op één terrein de opvattingen van het kabinet en een meerderheid van de Kamer met elkaar in botsing kwamen: het vraagstuk van de werving van soldaten jonger dan achttien jaar. Met het oog op

139 26 800-x, nr. 9, Brief van de staatssecretaris van Defensie, 8 november 1999.
140 'Er zijn geen veto's, maar het is geen bedrag dat je makkelijk in de plooien van je jas vindt', zo zei de minister bij de presentatie van de Defensienota 2000. Minister De Grave (Defensie): Concessie mogelijk over besluit F-16's, *NRC Handelsblad*, 30 november 1999.

VN-discussies inzake de formulering van een facultatief protocol over een ophoging van de leeftijdsgrens voor 'kindsoldaten' naar achttien jaar, schaarde een ruime Kamermeerderheid zich achter een gezamenlijke PvdA-D66-motie waarin de regering werd gevraagd slechts onder strikte voorwaarden zeventienjarigen (de onderste leeftijdsgrens voor de Nederlandse krijgsmacht) in de organisatie op te nemen. Zeventienjarigen mogen wel 'ruiken' aan de Defensieorganisatie, maar in de opleiding moeten de specifieke militaire elementen achterwege blijven, dat wil zeggen: geen arbeidscontract en derhalve geen krijgstucht, en de jongeren mogen niet met scherpe munitie oefenen.

De staatssecretaris van Defensie verzette zich tegen deze motie, omdat bij aanvaarding de werving – toch al een groot probleem – nog meer in het gedrang zou komen. Volgens Van Hoof zal het wervingspercentage voor gevechtsfuncties, dat zich nu al op een teleurstellend niveau van 86 procent bevindt, nog verder teruglopen naar 70 tot 75 procent als Defensie niet onder de schoolverlaters mag werven.

Wel was hij bereid de Kamer tegemoet te komen door aan te bieden dat in geval van oorlog alle zeventienjarigen naar huis worden gestuurd en er nog strikter op te zullen toezien dat dezelfde leeftijdscategorie beslist niet in het kader van crisisbeheersingsoperaties naar het buitenland wordt gestuurd. Deze toezeggingen konden de Kamer niet vermurwen. De PvdA-D66-motie werd met een ruime Kamermeerderheid aanvaard; alleen de VVD en SGP waren bereid het kabinet in deze te steunen.[141]

VOORMALIG JOEGOSLAVIË

De Nederlandse troepenmacht in en rond voormalig Joegoslavië wordt in de loop van 2000 aanzienlijk verkleind. In overleg met de NAVO is besloten het Nederlandse contingent van KFOR niet te vervangen, aangezien er in Kosovo sprake is van een relatief ruim aanbod van troepen.[142] Daartegenover staat een uitbreiding van de Nederlandse troepensterkte in Bosnië-Herzegowina van duizend naar maximaal zeventienhonderd man (een versterkt pantserinfanteriebataljon). Concentratie van een per saldo kleinere Nederlandse militaire aanwezigheid op de Balkan brengt in de ogen van Defensie een aantal voordelen mee: lagere kosten, minder onvrede onder het militair personeel vanwege een te hoge uitzendfrequentie, en met een groter aandeel in Bosnië mag Nederland bevelvoering op een hoger niveau verwachten. De Kamer kon zich in deze keuze vinden, hoewel zij van oordeel was dat de overweging om perio-

141 26 800-X, nr. 12, Verslag houdende een lijst van vragen en antwoorden, 15 november 1999, p. 3.
142 Vgl. Kok trekt handen af van Balkan, *Algemeen Dagblad*, 3 december 1999.

diek het commando te kunnen voeren van minder belang zou moeten zijn dan de veiligheidssituatie ter plekke.[143]

De door de Kamer gevraagde evaluatie van de Nederlandse bijdrage aan Kosovo laat intussen nog op zich wachten. In november kondigde de regering aan dat 'de eerstverantwoordelijke ministers de Kamer vóór de begrotingsbehandeling een interdepartementale evaluatie [zullen] aanbieden van de politieke, militaire en humanitaire aspecten van de NAVO-operaties in en nabij Kosovo'.[144] Die termijn kon het kabinet niet gestand doen, naar verluidt omdat met name premier Kok niet met de voorgelegde tekst kon instemmen. In de feitelijke weergave van de gang van zaken zouden nog te veel vragen onbeantwoord blijven. Kok zou zich na zijn betrokkenheid bij de besluitvorming inzake Srebrenica geen tweede keer aan het Nederlands beleid op de Balkan willen branden. Met het oog op het onderzoek van de Commissie-Bakker, die de Nederlandse besluitvorming inzake uitzendingen onder de loep neemt, zou Kok zijn handen zoveel mogelijk vrij willen houden.[145] De ontwerptekst voor de evaluatie van het Nederlandse Kosovo-beleid is inmiddels enkele keren in het kabinet besproken, maar eind januari 2000 had de Kamer nog steeds niet de toegezegde brief mogen ontvangen. De politiek uiteraard minder gevoelige financiële verantwoording van Kosovo liet minder lang op zich wachten. Begin december wist de minister van Defensie te melden dat de additionele kosten voor de Nederlandse inzet bij de verschillende crisisbeheersingsoperaties in en rond Kosovo in 1999 ruim 260 miljoen gulden bedragen.[146]

Inmiddels zijn weer enkele hoofdstukken van het zwartboek-Srebrenica afgesloten. In december maakte het College van procureurs-generaal bekend dat er geen aanleiding bestaat strafrechtelijke vervolging in te stellen naar aanleiding van door Dutchbatters begane misdrijven dan wel misdragingen voor, tijdens en na de val van Srebrenica. Het onderzoek richtte zich onder meer op het al dan niet opzettelijk overrijden van personen, het moedwillig aanzetten tot prostitutie, en het onthouden van medische hulp aan zwaargewonde moslims. Het onderzoek naar mogelijk extreem-rechtse gedragingen is nog niet afgerond.[147] Tuchtrechtelijke bestraffing is niet meer mogelijk, aangezien eventuele misdragingen al lang zijn verjaard. Minister De Grave besloot daarop het Feitenrelaas – de volledige, geanonimiseerde, verklaringen van ruim 450

143 26 800-x, nr. 18, Brief van de minister van Defensie, 7 december 1999.
144 Zie: Tweede Kamer 1999-2000, 26 122, Srebrenica, nr. 17, Brief van de minister van Justitie, 16 december 1999, met Nota betreffende onderzoeken naar aanleiding van het Feitenrelaas van het College van procureurs-generaal.
145 *Ibid.*, nr. 18, Brief van de minister van Defensie, 21 december 1999.
146 Report of the Secretary-General Pursuant to General Assembly Resolution 53/35 (1998). 'Srebrenica Report', November 1999, in het bijzonder pars. 470-474.
147 Vgl. Opluchting vrijpleiten Dutchbat, *Parool*, 16 november 1999.

toenmalige leden van Dutchbat die als basis fungeerden van het Debriefingrapport – openbaar te maken. Dit Feitenrelaas was al in de zomer van 1999 vertrouwelijk aan de Kamer gezonden.[148]

In november publiceerde de secretaris-generaal van de Verenigde Naties een rapport over Srebrenica. Uiteraard komt daarin ook de rol van Dutchbat bij de val van de enclave uitgebreid aan de orde. De Verenigde Naties steekt de hand in eigen boezem door achteraf te concluderen dat het fout was om, ondanks herhaaldelijke verzoeken van de Nederlandse commandant ter plekke, geen luchtsteun te autoriseren. Ook kan Dutchbat niet worden verweten dat het niet heeft geprobeerd de Servische aanval op de enclave met militaire middelen af te wenden. De Servische overmacht was daarvoor eenvoudigweg te groot en de bewapening van het Nederlandse bataljon volstrekt onder de maat.

Valt Dutchbat op deze terreinen niet veel te verwijten, van een volledige vrijpleiten door de Verenigde Naties is ook geen sprake. Volgens de secretaris-generaal had de leiding van het Nederlandse bataljon sneller en in meer detail aan het VN-hoofdkwartier moeten doorgeven dat er na de val van Srebrenica een humanitaire catastrofe dreigde, zodat de internationale gemeenschap wellicht sneller en robuuster op deze dreigende ramp had kunnen reageren. De Nederlandse militairen kregen genoeg 'sinistere aanwijzingen' (zoals ook het Feitenrelaas duidelijk laat zien), maar verzuimden deze informatie door te geven. De Nederlandse politiek toonde zich verheugd over het VN-rapport. Enerzijds waren er complimenten over het 'zelfreinigende vermogen' van de Verenigde Naties; anderzijds werd met instemming kennisgenomen van de conclusie dat de Nederlandse militairen achteraf weinig te verwijten valt.[149]

Het onderzoek van het NIOD naar de val van Srebrenica laat (andermaal) nog langer op zich wachten. Vanwege de grote hoeveelheid informatie die beschikbaar is, zal het rapport niet eerder dan in 2001 openbaar worden gemaakt.[150]

NAVO-MACHT OF EUROLEGER?

Het kabinet, in het bijzonder de twee eerstverantwoordelijke bewindsmannen op Buitenlandse Zaken en Defensie, kwam de afgelopen maanden in botsing

148 26 122, nr. 19, Brief van de minister van Buitenlandse Zaken, 20 januari 1999.

149 Tweede Kamer 1999-2000, 24 128, Het gemeenschappelijk Europees buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid, nr. 4, Brief van de minister van Buitenlandse Zaken, 29 oktober 1999.

150 Ewoud Nysingh, 'Van Aartsen is gijzelaar eigen partij'. CDA-leider De Hoop Scheffer waarschuwt: minister verkwanselt Nederlands belang in Europese defensie, *de Volkskrant*, 10 november 1999; Jaap de Hoop Scheffer en Maxime Verhagen, Met Van Aartsen staat Nederland buitenspel, *Haagsche Courant*, 13 november 1999.

met een Kamermeerderheid over de invulling van een Europese defensiecapaciteit. In een eind oktober uitgebrachte nota over het gemeenschappelijk Europees buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid hield de regering zich nog op de vlakte. In de nota wordt de voorkeur gegeven aan crisisbeheersingsoperaties onder de NAVO-vlag. Kunnen deze niet plaatsvinden omdat de Verenigde Staten niet willen meedoen, dan behoren EU-geleide operaties tot de mogelijkheden, echter onder voorwaarde dat daarbij gebruik zal worden gemaakt van NAVO-middelen. Een zelfstandige EU-capaciteit met eigen militaire structuren wordt afgewezen.[151]

Ook in de Defensienota wordt weinig aandacht besteed aan een Europese strijdmacht. Het kabinet kreeg in en buiten de Kamer het verwijt zich met deze stellingname aan de zijlijn van het Europese debat te plaatsten. De grote Europese landen – met Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk voorop, gevolgd door Duitsland – alsmede Solana, sinds kort de persoon in de Europese Unie die verantwoordelijk is voor een gezamenlijk defensiebeleid, ontwierpen plannen voor de vorming van een EU-troepenmacht met een omvang van vijftig- à zestigduizend manschappen. Zowel Van Aartsen als De Grave lieten blijken weinig in deze plannen te zien. Volgens De Grave waren de plannen nog rijkelijk vaag en in zijn ogen was een Euroleger 'nog lichtjaren verwijderd'.

Deze afwijzende houding kwam de ministers in de Kamer op veel kritiek te staan. Volgens CDA-fractievoorzitter De Hoop Scheffer 'verkwanselden' de beide bewindslieden het Nederlands belang,[152] en zijn PvdA-collega Melkert waarschuwde dat als De Grave de Nederlandse krijgsmacht niet meer inzetbaar zou maken voor crisisbeheersingsoperaties in Europees verband er maar verder op Defensie zou moeten worden bezuinigd. Alleen de VVD, toch al tegenstander van een militaire optie buiten de NAVO om, toonde zich tevreden over de afwachtende houding van 'haar' beide ministers, omdat zij 'zich grote zorgen [maakt] over de stroomversnelling waarin de discussie over de EVDI in Europa terecht is gekomen.'[153]

Buiten Nederland bleef de stroomversnelling in de discussie echter aanhouden. Toen ook Duitsland de Frans-Britse plannen omarmde voor een Europese interventiemacht die in het jaar 2003 binnen zestig dagen zestigduizend man op de been zou moeten kunnen brengen, ging ook Nederland overstag. Tot verrassing van velen liet De Grave begin december weten voorstander te

151 Melkert dreigt De Grave met korten leger, *de Volkskrant*, 15 november 1999.
152 Vgl. Tweede Kamer 1999-2000, 26 800-V, Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2000, nr. 69, Verslag van een algemeen overleg (10 november 1999), 8 december 1999.
153 26 800-X, nr. 17, Brief van de minister van Defensie, 7 december 1999.

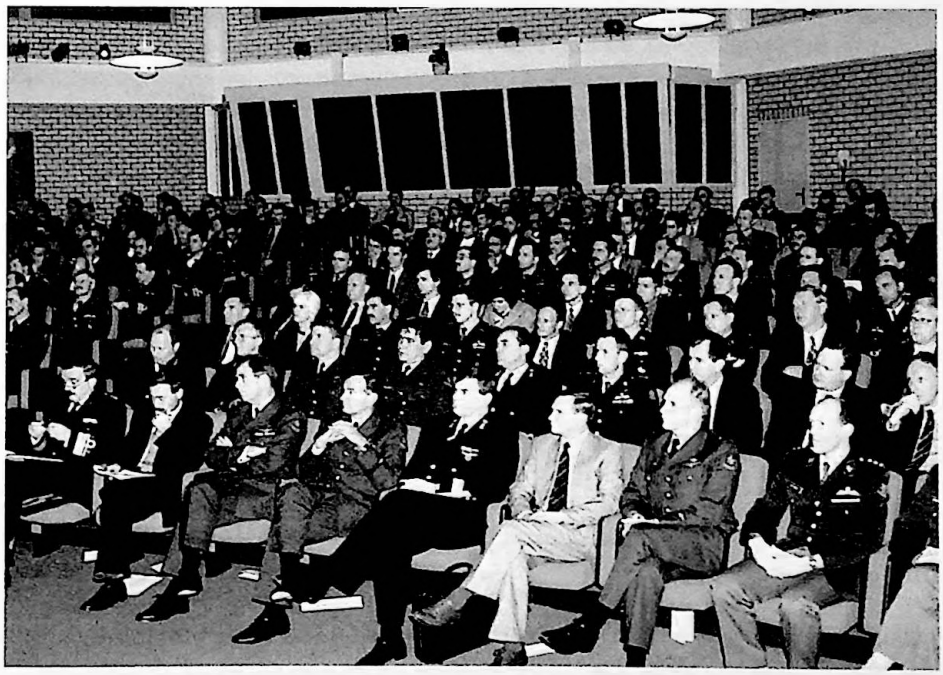
zijn van een Europese maritieme component, inclusief een grootschalige transportcapaciteit. Hij hield een pleidooi voor de snelle ontwikkeling van *European Multinational Maritime Force* (EMMF). Ook Van Aartsen, tot voor kort nog mordicus tegen, verwelkomde nu het idee van een Europees legerkorps.[154] De beide bewindslieden en de VVD werden in de Kamer aangesproken op deze 'ommezwaai'.[155] Naar het oordeel van de andere partijen probeerden Van Aartsen en De Grave, nadat zij zich zo lang zo nadrukkelijk buiten de discussie hadden geplaatst, nu nog te redden wat er te redden valt.

En het voorstel van De Grave om Nederland een leidende rol te laten spelen bij de ontwikkeling van een Europese marine – in de begrotingsbehandeling liet De Grave doorschemeren dat Nederland zelfs overweegt een 'disproportioneel aandeel' in de marinecapaciteit voor zijn rekening te nemen – werd geïnterpreteerd als een poging om verdere bezuinigingen op de Nederlandse marine te voorkomen. In de Kamer leek zich immers een meerderheid af te tekenen voor verdergaande bezuinigingen op de marine: een uitruil tussen marine en luchtmacht, waarbij tegenover het niet afschaffen van een squadron F-16's het uit de vaart nemen van één of twee extra fregatten zou staan. Bovendien kon De Grave er in zijn discussies met het parlement nu op wijzen dat als men in meerderheid inderdaad ernst wil maken met de versterking van een Europese militaire (maritieme) capaciteit, de Defensiebegroting dan moet worden verhoogd.

154 Vgl. Handelingen Tweede Kamer 1999-2000, 32ste vergadering, 8 december 1999, pp. 2399 e.v.

155 *Ibid.*, 34ste vergadering, 14 december 1999, p. 2609.

De vereniging



Jaarverslag 1999-2000

**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

luitenant-kolonel b.d.
W.F. Anthonijsz

adjudant b.d.
J.J.M. Nijman

Bestuur

Voorzitter
generaal-majoor b.d.
mr. drs. C. Homan

Vice-voorzitter
kolonel H.M. van Lent

Penningmeester
reserve kolonel M.P. Dekker

Secretaris
majoor I.M. de Jong

Public Relations
majoor M. de Haas

Leden
generaal-majoor D. Berlijn
drs. B. ter Haar
kapitein-ter-zee F.T.S. van der Laan
drs. F.J.J. Princen

Hoofdredacteur Militaire Spectator
brigade-generaal prof. J.M.J. Bosch

Jaarverslag van de secretaris

Op 14 januari belichtten de heren S.J. van Hulst en J.D. Berghuys het thema 'Geïntegreerd veiligheidsbeleid?' als een verkenning van de relatie tussen interne en externe veiligheid. Van Hulst, hoofd van de Binnenlandse Veiligheidsdienst, en Berghuys, voormalig beroepsofficier en nu commandant van de Rotterdamse brandweer, gaven hun visie in het Defensievoorlichtingscentrum, voor een aandachtig gehoor van ongeveer vijftig personen. Duidelijk werd dat de eens zo duidelijk grens snel tussen interne en externe veiligheid snel aan het vervagen is. Het betoog van de heer Berghuys treft u elders aan in dit jaarboek

Nog dezelfde maand, op 25 januari, was het Defensievoorlichtingscentrum wederom het toneel voor een volgende bijeenkomst. De zaal was bijna te klein voor het grote aantal geïnteresseerden dat luisterde naar de lezing van dr. Koos Ooms over zijn 'ervaringen bij UNSCOM'. Ooms, een zeer ervaren lid van de speciale VN-commissie, schetste een helder maar somber beeld over de ontwikkelingen rond de chemische wapeninspecties in Irak.

Enerzijds wees hij op de grote hoeveelheid massavernietigingswapens die door UNSCOM waren vernietigd, anderzijds op de grote impasse die is ontstaan door het verbieden van verdere inspecties door Saddam Hussein en op de beperkte werking van de sancties, die immers vooral de gewone bevolking treffen.

De in de opmaat naar de Defensienota 2000 uitgebrachte Hoofdlijnennotitie was op 16 februari onderwerp van een uitstekend bezocht debat in Nieuwspoort. Samen met de Atlantische Commissie had de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap vijf gerenommeerde sprekers bereid gevonden over deze notitie hun mening te geven. Plaatsvervangend chef defensiestaf, Igen Van Baal, prof. Van Iersel namens Pax Christi, B. Snoep van de Algemene Federatie van Militair Personeel, dr. Koen Koch van de universiteit Leiden en professor dr. Volten van de universiteit Groningen. Van Baal sprak over 'het programma van de minste spijt', terwijl Koch de kwalificatie 'invuloefening' bezigde. Koch en Volten betoogden dat de Hoofdlijnennotitie dermate gedetailleerd was dat de Strategische Toekomstdiscussie weinig meer om het lijf zou hebben. Van Iersel bepleitte een nauwere civiel-militaire samenwerking, terwijl Snoep de belangen van het personeel met verve verdedigde in het forum.

Op 18 maart behandelde Robert Soeterik, van 'Middle East Research Associates', op de van hem bekende doordachte en analytische wijze het conflict in het Midden-Oosten. Hij spitste zijn betoog toe op de oplopende spanning rond Libanon en tussen Israël en Irak. De avond vond, wederom, plaats in het Defensievoorlichtingscentrum.

Op zaterdag 10 april doorkruiste de actualiteit de planning. De Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap, de Atlantische Commissie

en de Sectie Militaire Geschiedenis hadden in de Ridderzaal een conferentie belegd over '50 jaar NAVO en Nederland'. Dit uiteraard met het oog op de viering van het 50-jarig bestaan van de verdragsorganisatie. Het conflict in Kosovo noodzaakte drie hoogwaardigheidsbekleder, dr. J. Solana en de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie, Van Aartsen en De Grave, hun deelname kort voor de conferentie af te zeggen. Ook de feestelijke entourage van de conferentie werd aan de omstandigheden aangepast. De vier overige sprekers van de conferentie maakten bij de behandeling van twee thema's echter veel goed.

Het eerste thema was het Nederlandse buitenlandse beleid en het NAVO-lidmaatschap. Professor dr. D. Hellema van de Universiteit Utrecht behandelde dit thema in zijn bedrage 'Jaren van zekerheid en stabiliteit? Nederland en de NAVO in de Koude Oorlog'. Professor dr. A. van Staden, directeur van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' gaf zijn bijdrage de prikkelende titel 'Wat is de NAVO ons eigenlijk nog waard?' mee.

Het tweede thema was Defensie en het Nederlandse NAVO-lidmaatschap. Dr. J. Hoffenaar van de Sectie Militaire Geschiedenis van de Koninklijke Landmacht sprak over 'kans of verplichting: Nederlands complete krijgsmacht in de Koude Oorlog'. Ten slotte rondde Igen b.d. G.J. Folmer, voormalig directeur van de 'International Military Staff' van de NAVO de themabijdragen af met '50 jaar NAVO, mijlpaal of eindpunt?'.

Na een discussie met de inleiders volgde nog een panelgesprek van journalist Paul Scheffer met Mrs. Flora Lewis, o.a. correspondente van de 'New York Times' en 'International Herald Tribune', en Frits Bolkestein, lid van de Tweede Kamer voor de VVD.

Ondanks de schaduw van de actuele gebeurtenissen was het een hoogwaardige conferentie. De leden van de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap hebben de vier gebundelde integrale bijdragen al met het Jaarboek 1998 ontvangen.

Op 3 mei gaven generaal b.d. A.K. van der Vlis, voormalig chef defensiestaf, dr. R. de Wijk (Clingendael) en professor drs. B.A.G.M. Tromp (Rijksuniversiteit Leiden) hun mening over het begin april in Washington gepresenteerde nieuwe Strategisch Concept van de NAVO. De goed bezochte bijeenkomst werd gehouden in het Defensievoorlichtingscentrum.

Op 18 mei zette minister van Defensie mr. F.H.G. de Grave een volgende mijlpaal neer in de discussie rond de Defensienota. Op uitnodiging van de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap en het Nederlands Genootschap van Internationale Zaken hield hij een lezing in het perscentrum Nieuwspoort.

Op woensdag 26 mei werd speciaal voor de 'jongere' leden van de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap op de Koninklijke Militaire

Academie in Breda een themamiddag georganiseerd. Generaal-majoor der mariniers b.d. F.E. van Kappen was wederom bereid gevonden om over zijn ervaringen als militair adviseur van de secretaris-generaal van de Verenigde Naties te vertellen, uiteraard toegespitst op de doelgroep. Hij had zijn lezing eind 1998 ook al in het Defensievoorlichtingscentrum gehouden. Beide lezingen waren een groot succes.

De commandant van '11 Air Manoeuvre Brigade', brigade-generaal R.J. van Vels, sprak op 14 juni in het Defensievoorlichtingscentrum over de aanpassingen in het doctrinaire denken over luchtmobiel optreden. Op gedreven wijze zette van Vels uiteen hoe zijn brigade in de toekomst een nog effectievere rol kan spelen indien het 'Air Manoeuvre Concept' wordt omhelst.

Na afloop van de lezing vond de Algemene Ledenvergadering van de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap plaats. De secretaris en penningmeester lichtten kort hun jaarverslagen toe en de penningmeester reikte ter vergadering de financiële verantwoording over 1998 uit. Op voordracht van de kascontrolecommissie, bestaande uit de luitenant-kolonels Hardenbol en Bos, déchargeerde de vergadering de penningmeester.

De inmiddels beëindigde luchtoperaties rond Kosovo waren het onderwerp van een bijeenkomst op 6 september. In de aula van de Koninklijke Militaire Academie kwamen alle aspecten van 'air power' aan bod. Niet alleen de spectaculaire inzet van de F-16's, die werd toegelicht door commodore Bakker, maar ook de inzet van een helikopterdetachement, belicht door de commandant ervan, luitenant-kolonel Ten Haaf en de inzet van de luchttransport en tankertoestellen, belicht door de commandant van 334 Squadron, kolonel Van den Born. Een bijzonder interessante en leerzame avond, was de algemene opinie!

In september werd alweer voor het derde achtereenvolgende jaar een 'battlefieldtour' georganiseerd. En eveneens voor het derde achtereenvolgende jaar waren de weergoden de deelnemers uitstekend gezind. Onder een stralend blauwe hemel verzamelden bijna vijftig deelnemers zich op 11 september in het Bevrijdingsmuseum in Groesbeek. Na een inleiding door professor dr. H. Amersfoort van de Sectie Militaire Geschiedenis van de Koninklijke Landmacht trok het gezelschap naar het terrein rond Goch en Wesel, waar in februari 1945 onder erbarmelijke weeromstandigheden de operatie 'Veritable' werd uitgevoerd. Op diverse bespreekpunten behandelde Amersfoort de gebeurtenissen. Aan het einde van de dag werd geconcludeerd dat deze battlefieldtours zeker in een behoefte voorzien, en het bestuur streeft er dan ook naar deze elk jaar in het programma op te nemen.

Op 23 september reikte de voorzitter van de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap, mr. drs. C. Homan, de Militaire Spectator-legpenning

uit aan professor dr. G. Teitler. De legpenning en oorkonde werden hem uitgereikt vanwege de loffelijke wijze waarop hij met een groot aantal publicaties heeft bijgedragen aan de beoefening van de krijgswetenschap in Nederland en aan het onderwijs in de krijgswetenschap aan het Koninklijk Instituut voor de Marine in Den Helder en de Koninklijke Militaire Academie in Breda.

Waar in september de luchtoorlog rond Kosovo centraal stond, was op 19 oktober de 'spill over' van het conflict op de grond het thema. Tijdens de Kosovo-crisis speelde zich onder meer in Albanië een massaal vluchtelingenprobleem af. Luitenant-kolonel Bos maakte als Hoofd Informatie deel uit van het management van het crisiscentrum van de Albanese regering en in een interessant betoog in het Defensievoorlichtingscentrum gaf hij een verslag van zijn indrukken en belevenissen. De luitenant-kolonel Wesselingh was commandant van de Combined Joint Task Force 'Romeo' en zijn verhaal spitste zich dan ook meer toe op de militair-operationele kant van het optreden. Juist door de combinatie van de politiek-militaire en de militair-operationele invalshoeken kwam de omvang van de tragedie ten volle voor het voetlicht en werd ook de gigantische taak waarvoor de civiele en militaire autoriteiten en hulpverleners werden geplaatst, heel helder.

Op het Koninklijk Instituut voor de Marine voer een schip met prijzen binnen. Aan niet minder dan drie officieren werd door de voorzitter van de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap de krijgswetenschapsprijs uitgereikt voor hun eindscripties. Ltz2 J.W. Kiès en ltz2 D.M. van Weel ontvingen elk een fraaie pen met inscriptie en een geldelijke beloning voor hun gezamenlijke scriptie 'Civiel-militaire samenwerking tijdens vredesoperaties – Op weg naar een Nederlandse CIMIC-eenheid' en ltz2 V. van der Kuil ontving dezelfde beloning voor zijn scriptie 'Het embargo – juridische aspecten van het afkondigen van embargo's op zee'.

Op de Koninklijke Militaire Academie kreeg eerste luitenant J.A.C. van Esch de krijgswetenschapsprijs voor zijn scriptie 'Van krijger tot integraal systeem'.

Dankzij de medewerking van de Britse ambassade konden de Atlantische Commissie en de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap belangstellenden uitnodigen om op 26 november te luisteren naar commandant KFOR, Lieutenant-General Mike Jackson.

Een volle zaal in Nieuwspoort luisterde aandachtig naar het met typisch Britse humor doorspekte betoog van Jackson. Uiteraard wilde en kon Jackson geen antwoord geven op enkele brandende vragen, zoals over het incident met de Russische troepen rond het vliegveld, maar toch gaf zijn verhaal een boeiende kijk op het optreden op het militair-politieke raakvlak.

Op 3 december vond op de Koninklijke Militaire Academie het goed bezochte symposium over 'information operations' plaats. Bij de organisatie ervan was

de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap betrokken. De bijdragen van deze dag zijn gebundeld in de 'NL Arms 1999', en de lezing van 'key note speaker', generaal-majoor Gardeta, is in dit jaarboek opgenomen.

Drs. D. Zandee sloot in letterlijke en figuurlijke zin zowel het jaar als het Kosovo-conflict af. Speciaal op verzoek van het ILMO in Breda hield hij daar een lezing over 'lessons learned', met name bedoeld voor Oost-Europese officieren die in Breda een cursus volgden. Maar ook andere geïnteresseerden, niet in de laatste plaats cadetten van de KMA, woonden de avond bij.

Terugkijkend mag worden gesteld dat 1999 een uitstekend jaar voor de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap is geweest. Niet minder dan veertien lezingen, debatten of seminars werden (mede) georganiseerd en daarnaast vond wederom een battlefieldtour plaats. Het bestuur streeft ernaar dit hoge ambitieniveau de komende jaren te handhaven en roept de leden op om in grote getale de georganiseerde activiteiten te blijven bezoeken.

Jaarverslag van de penningmeester

Resultaten 1999

1. *Algemeen.* Het jaar 1999 is financieel voor de vereniging gunstiger verlopen dan aanvankelijk was verwacht. De vorig jaar door het ministerie toegezegde subsidie over 1998 is alsnog aan de vereniging uitbetaald. Dat bedrag is, zoals vorig jaar in het jaarverslag is aangekondigd, toegevoegd aan het kapitaal. Ook over het jaar 1999 heeft het ministerie een subsidie van *f* 30.000,– toegekend, die inmiddels is ontvangen.

2. Met het ministerie van Defensie zijn besprekingen gevoerd over het aanpassen van de bestaande overeenkomst met betrekking tot de exploitatie van de Militaire Spectator. Er is daarbij op hoofdlijnen overeenstemming bereikt. In het komende jaar zal de bestaande overeenkomst daarom worden omgezet naar een meer moderne vorm, hetgeen tevens tot gevolg heeft dat het exploitatieresultaat van de Militaire Spectator niet langer zal worden beschouwd als een subsidie aan de vereniging. Het uitgeven van de Militaire Spectator zal voortaan als een vorm van dienstverlening door de KVBK aan het ministerie van Defensie worden 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. In het afgelopen jaar heeft de vereniging zowel ten behoeve van de overgang naar een nieuw millennium, als ten behoeve van de overgang naar de euro moeten investeren in computerhardware en -software. De gebruikte boek-

houdpakketten waren daarvoor niet geschikt. Deze conversie is inmiddels geheel afgerond. Afschrijvingen op deze investering zullen voor het eerst in 2000 plaatsvinden. In 2000 zal getracht worden de oude computer te verkopen.

4. Het ledental van de vereniging is in 1999 vrijwel gelijk gebleven en bedraagt per 31 december 1999 1221. Op 31 december 1998 was dit getal 1209. De lichte stijging van de laatste jaren zet zich dus door.

5. Het boekjaar is afgesloten met een positief resultaat van *f* 14.858,92. Begroot was een positief resultaat van *f* 1.350. Het verschil wordt veroorzaakt door enerzijds de meevaller van 2,92 procent in de baten en anderzijds een meevaller van 11,54 procent in de lasten.

6. *Baten.* In totaal is over 1999 een bedrag van *f* 40.087,50 verschuldigd aan contributie, hetgeen een geringe stijging is ten opzichte van 1998. Daarvan is inmiddels een bedrag van *f* 600,– afgeschreven als oninbaar. Deze afschrijving wordt ten laste gebracht van de voorziening die daarvoor was genomen. In de resultatenrekening is een bedrag van *f* 40.060,– opgenomen. Het verschil wordt veroorzaakt doordat achteraf is gebleken dat over eerdere jaren een bedrag van *f* 27,50 ten onrechte in rekening was gebracht.

7. De beleggingsresultaten zijn door het zeer gunstige beursklimaat hoger uitgevallen dan aanvankelijk was voorzien, hetgeen een overschrijding met 30 procent tot gevolg heeft gehad.

8. In totaal is een bedrag van *f* 467,36 ontvangen aan giften en diverse inkomsten.

9. *Lasten.* De post Jaarboek is nog niet tot betaling gekomen. Naar verwachting zal tot in het voorjaar van 2000 gebeuren. Daarom is een voorziening getroffen van *f* 35.000,– om te voorkomen dat zowel de resultaten over het jaar 1999 (positief), als over het jaar 2000 (negatief) zouden worden beïnvloed.

10. De bestuurskosten (het totaal van de posten Secretariaat, Public Relations Algemeen, Betalingsverkeer en Overig bestuur) bedragen *f* 2.218,18, hetgeen opnieuw duidelijk onder de begroting (*f* 4.500,–) is.

11. De post Lezingen laat een onderrealisatie zien van *f* 2.775,08. 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.

12. Ook in 1999 is weer een excursie/battlefieldtour gehouden. De deelname was opnieuw 'overtekend' door een groot aantal leden en niet-leden dat wilde deelnemen. Door van de deelnemers een bescheiden eigen bijdrage te vragen, kon nagenoeg kostenneutraal worden gewerkt (een negatief saldo van *f* 388,45 resteerde).

13. *Balans per 31 december 1998.* Het verenigingsjaar wordt afgesloten met een positief resultaat van *f* 14.858,92 Het bestuur stelt voor om dit bedrag als volgt aan te wenden:
    - opnieuw een reservering van *f* 3.000,– te nemen voor niet-betalende leden;
    - een bedrag van *f* 11.858,92 toe te voegen aan het kapitaal, dat daardoor toeneemt tot een bedrag van *f* 147.745,40.

Begroting 2000

14. *Algemeen.* Op aanraden van de kascontrolecommissie zijn in de begroting voor 2000 niet langer de baten en de lasten voor de leerstoel Militair Recht opgenomen. Deze waren immers precies even groot omdat alle kosten worden vergoed door het Rijk. Zij hebben daardoor geen enkele invloed op de resultaten van de vereniging.

15. *Baten.* Door de algemene ledenvergadering is in 1999 besloten om de contributie voor het jaar 2000 te verhogen en daarbij tevens aansluiting te zoeken bij de invoering van de euro. Daarom wordt voor 2000 een hogere contributie-opbrengst verwacht. Deze is thans begroot op *f* 42.500,–.

16. Het nieuwe boekhoud-/ledenadministratiepakket, dat inmiddels in gebruik is genomen en volledig operationeel is, maakt het mogelijk om, eenvoudiger dan voorheen, controles uit te voeren op de juistheid van de ledenadministratie. Een eerste controle heeft er in 1999 toe geleid dat enkele studentenleden konden worden geïdentificeerd die inmiddels een volledige contributie verschuldigd waren. Deze wijzigingen zijn doorgevoerd.

17. Bij de baten is nog geen rekening gehouden met de mogelijkheid dat als gevolg van het nieuwe boekhoudpakket een nog wat beter betalingsgedrag van de leden kan worden gerealiseerd, waardoor wellicht niet de gehele reservering voor oninbare contributie behoeft te worden aangesproken.

18. Aangenomen wordt dat ook in 2000 een bedrag van *f* 30.000 aan subsidie door het ministerie van Defensie zal worden toegekend. Bij de baten is daarmee rekening gehouden.

19. *Lasten.* Het bedrag voor lezingen is voor dit jaar onveranderd begroot op *f* 17.500.

20. Voor het jaarboek 1998 is voorzien dat het gereserveerde bedrag van *f* 35.000 niet geheel toereikend zal zijn. Daarom is een extra post van *f* 2.500 opgenomen. Omdat deze stijgende tendens zich waarschijnlijk voortzet, is voor het jaarboek 1999 een bedrag van *f* 40.000,– opgenomen.

21. *Resultaat.* Het is voorzien dat het jaar 2000 zal worden afgesloten met een positief resultaat van *f* 4.350,–. Hierbij is nog geen rekening gehouden met de mogelijke baten van de verkoop van de oude computer en hetgeen in pt. 17 werd gesteld.

Balans per 31 december 1999

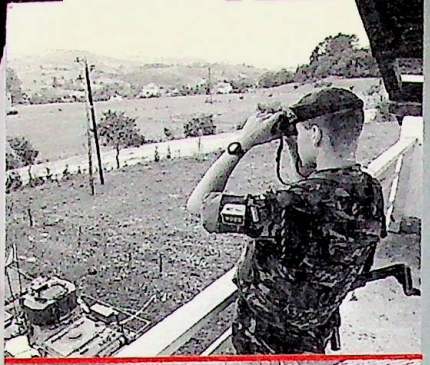
ACTIVA		PASSIVA	
Liquide middelen		Vreemd vermogen	
Girorekening 1	4.523,10	Contributie 2000	3.009,92
Bank	6.399,57	Subsidie 2000	2.366,92
Girorekening 2	125,38		
Beleggingen		Eigen vermogen	
Leeuwrekening	1.000,00	Kapitaal	135.886,48
Kapitaalrekening	65.000,00	Resultaat 1999	14.858,92
Obligaties	111.760,00		
Debiteuren		Voorzieningen	
Debiteuren	4.049,62	Dubieuze debiteuren	4.105,00
Voorschotten	1.562,06		
Inventaris		Reserveringen	
Boekwerken	0,00	Lustrum 2000	10.000,00
Apparatuur	10.700,00	Jaarboek 1998	35.000,00
Software	132,67	Apparatuur	25,18
	205.252,40		**205.252,40**

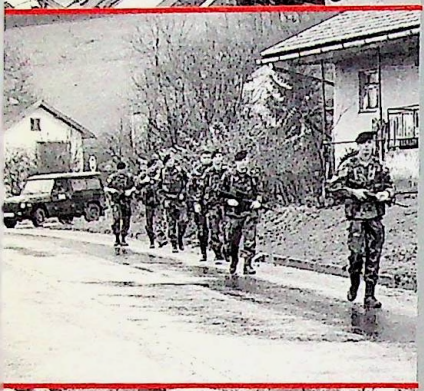
Resultatenrekening 1999

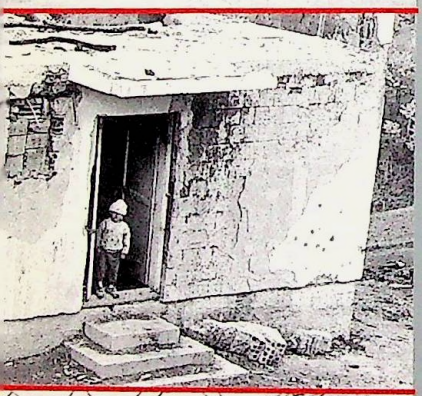
BATEN				LASTEN			
	Werkelijk	Begroot	Verschil		Werkelijk	Begroot	Verschil
Contributie	40.060,00	37.000,00	3.060,00	Ledenadm.	2.785,00	2.400,00	385,00
Beleggingen	7.597,85	6.000,00	1.597,85	Secretariaat	112,00	1.000,00	–888,00
Leerstoel	19.133,10	21.500,00	–2.366,90	Publ Rel (alg)	622,11	1.000,00	–377,89
Subsidie	30.000,00	30.000,00	0,00	Betalingsverkeer	752,79	1.000,00	–247,21
Diversen	467,36	0,00	467,36	Overig bestuur	731,28	1.500,00	–768,72
Vrijval voorz.	0,00	0,00	0,00	Afschrijving	7.339,74	8.000,00	–660,26
				Lezingen	14.724,92	17.500,00	–2.775,08
				Excursies	388,45	1.500,00	–1.111,55
				Jaarboek 1998	35.000,00	35.000,00	0,00
				Leerstoel	19.133,10	21.500,00	–2.366,90
				Prijzen	770,00	1.750,00	–980,00
				Diversen	40,00	1.000,00	–960,00
Totaal	97.258,31	94.500,00	2.758,31	Totaal	82.399,39	93.150,00	–10.750,61
				Resultaat	14.858,92	1.350,00	13.508,92

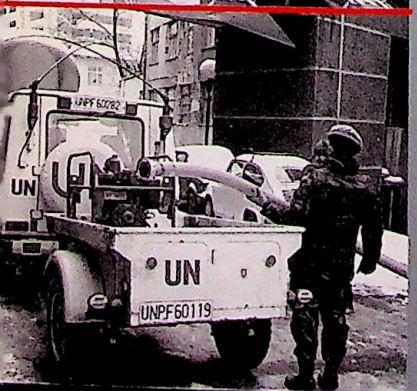
Begroting 2000

BATEN	Begroot	LASTEN	Begroot
Contributie	42.500,00	Ledenadm.	2.400,00
Beleggingsresultaat	7.000,00	Secretariaat	1.000,00
Subsidie	30.000,00	Publ Rel (alg)	1.000,00
Diversen	0,00	Betalingsverkeer	1.000,00
		Overige bestuur	1.500,00
		Afschrijving	4.000,00
		Lezingen	17.500,00
		Excursies	1.500,00
		Jaarboek 1998	2.500,00
		Jaarboek 1999	40.000,00
		Prijzen	1.750,00
		Diversen	1.000,00
Totaal	79.500,00	Totaal	75.150,00
Resultaat			**4.350,00**









Krijgswetenschap is een breed begrip. Dit jaarboek laat zien hoe de KVBK via lezingen en de Militaire Spectator aan dit begrip inhoud geeft. Daarnaast bevat het boek een drietal artikelen uit andere tijdschriften. Duidelijk wordt hoezeer de internationale dimensie de huidige krijgswetenschap beïnvloedt.