



# Militaire Spectator



WAARIN OPGENOMEN DE  
OFFICIËLE MEDEDELINGEN  
VAN DE KONINKLIJKE  
LANDMACHT EN DE  
KONINKLIJKE LUCHTMACHT

Kennis en ervaring zijn niet uitsluitend gekoppeld aan categorieën of rangen. Het bundelen ervan ten dienste van een betere organisatie stelt eisen aan het leiderschap (zie blz. 187)



# Militaire Spectator

## MAANDBLAD

waarin opgenomen de officiële mededelingen van de Koninklijke landmacht en de Koninklijke luchtmacht

## UITGAVE:

Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap

### Secretaris:

Denijsstraat 135, 2551 HJ Den Haag

### Ledenadministratie:

K. Doormanlaan 274, 2283 BB Rijswijk

## HOOFDREDACTEUR:

**J. C. A. C. de Vogel**  
brigade-generaal der infanterie

p/a HKS, Frederikkazerne  
v.d. Burchlaan 31, 2597 PC Den Haag  
Telefoon (070) 16 66 29

## ADJ.-HOOFDREDACTEUR:

**W. C. Louwerse**  
commodore Koninklijke luchtmacht

## REDACTEUREN:

**J. M. J. Bosch**  
luitenant-kolonel der cavalerie

**B. A. C. Droste**  
kolonel van de Koninklijke luchtmacht

**Ir. G. M. van der Laan**  
brigade-generaal van de technische staf

**H. M. van Lent**  
majoor der genie

**drs. J. W. M. Schulten**  
luitenant-kolonel verbindingdienst

**drs. Ch. F. Turplijn**  
kolonel van de militair psychologische  
en sociologische dienst

## BUREAUREDACTIE/PRODUKTIE:

Spui 47, 2511 BL Den Haag  
Telefoon (070) 18 68 67

## ABONNEMENTEN:

f 30,-, buitenland f 40,- per jaar  
Losse nummers f 3,-

## ADVERTENTIES:

N.V. Noord-Nederlandse Drukkerij  
Postbus 6, 7940 AA Meppel  
Telefoon (05220) 6 86 00  
en A. H. C. Thijssen, tel. (04970) 1 67 89

NADRUK VERBODEN



<i>Officiële mededelingen van de Koninklijke landmacht en de Koninklijke luchtmacht</i>	<b>154</b>
<i>Editoriaal:</i> <b>De vlaggen staken uit</b>	<b>155</b>
R. J. van Vels: <b>Operatieve kunst in de Central Region. Het gebruik van het terrein onder handhaving van acceptabele gevechtskrachtsverhoudingen</b>	<b>157</b>
drs. P. M. Verheij en drs. E. J. Westerink: <b>Flexibiliteit in de Defensiebegroting</b>	<b>170</b>
B. N. de Koning: <b>Kwaliteit door procesmanagement</b>	<b>180</b>
P. Huysman, C. de Waard en prof. dr. C. Vroom: <b>Wij zijn de krijgsmacht, samen verantwoordelijk</b>	<b>187</b>
<i>Meningen van anderen:</i> <b>Operatieve kunst als additioneel aspect van de krijgskunst – KL-onderhoudsfilosofie in revisie?</b>	<b>195</b>
<i>Antwoord op meningen van anderen:</i> <b>Operatieve kunst als additioneel aspect van de krijgskunst – KL-onderhoudsfilosofie in revisie?</b>	<b>196</b>
<i>Boeken</i>	<b>198</b>

# OFFICIELE MEDEDELINGEN

KONINKLIJKE LANDMACHT  
KONINKLIJKE LUCHTMACHT



## Uit de landmacht- en luchtmachtorders

**LuO 79505 (23.3/9).** Overzicht vredesorganisatie van de Koninklijke luchtmacht (herdruk, juli 1987).

**LuO 86506 (55.18/4).** Regeling administratieve bepalingen KLu bij de regeling verstrekking van voeding (herdruk, juni 1987).

**LaO 62013 (21/34).** Intrekking VS 1584: Wijziging hoofdstuk D (herdruk, juli 1987).

**LaO 87006 (57/81).** Concerttenue Koninklijke Militaire Kapel en Johan Willem Friso Kapel.

**LaO 87007 (55.17/96).** Regeling internationale verhuizingen van Nederland naar de Bondsrepubliek Duitsland of België en van de Bondsrepubliek Duitsland of België naar Nederland.

**LuO 87508 (55.5/84).** Afschaffing röntgenologisch borstonderzoek.

**LaO 74001 (56/56).** Regelen met betrekking tot de belangstellingsregistratie (herdruk, november 1987).

**LaO 62023 (09/8).** Voorziening geografische kaarten (herdruk, januari 1988).

**LaO 81022 (23.1/92).** Sportcommissie Koninklijke landmacht (herdruk, januari 1988).

**LaO 87009 (51.2/134) / LuO 87509 (51.2/95).** Districtsbeschikking 1988.

**LaO 87010 (78/554).** Brevetten voor militaire parachutisten.

**LaO 87011 (51.2/135).** Groot verlof en klein verlof in afwachting van groot verlof voor dienstplichtigen der Koninklijke landmacht.

**LaO 88002 (55.72/50).** Tenue mess- en buffetpersoneel

**LaO 88003 (55.17/97) / LuO 88502 (55.17/94).** Regeling inzake verhuizingen in de Bondsrepubliek Duitsland en van de Bondsrepubliek Duitsland naar België en van België naar de Bondsrepubliek Duitsland.

**LuO 78515 (81/38).** Militair reisbesluit 1978 (herdruk, januari 1988).

**LuO 88501 (78/190).** Interimregeling examens Koninklijke Militaire Academie 1987.



**Lumed 514-87 (55.12/73).** Betalingsdata militaire bezoldiging 1988.

**Lumed 515-87 (51.13/25).** Overgang naar het wapen der Koninklijke marechaussee.

**Lumed 516-87 (78/189).** Accountancyopleiding.

**Lumed 517-87 (51.13/6ij).** Benoeming tot officier bij de dienstgroep van de officieren van de Koninklijke luchtmacht.

**Lacirc 005-87 op VS 2-1100 (21/4a).** Richtlijn voor het aanvragen van een organisatieonderzoek.

**Lacirc 006-87 op VS 2-1100 (15/3a).** Het dragen van sieraden tijdens werkzaamheden praktische diensten en oefeningen.

**Lacirc 007-87 op VS 2-1100 (13.23/1).** Aanwijzing met betrekking tot gebruik van merkingen.

**Lamed 001-88 (78/555).** Opleiding instructeur lo en sport.

**Lamed 002-88 (55.3/255) / LuO 501-88 (55.3/255).** 40e Tweedaagse militaire prestatietoetocht.

**De aandacht wordt erop gevestigd, dat officieren, die maandelijks van Rijksweg de „Militaire Spectator” ontvangen, bij wijziging van hun adres, dit dienen bekend te maken aan de administratie van de eenheid waarbij zij in onderhoud zijn.**

Einde van de Officiële mededelingen van de Koninklijke landmacht en Koninklijke luchtmacht

## KONINKLIJKE VERENIGING TER BEOEFENING VAN DE KRIJGS WETENSCHAP

**Op maandag 2 mei 1988 te 19.30 uur houdt de vereniging voor leden en introducé(e)s een bijeenkomst in het Nederlands Congresgebouw te Den Haag, waar door prof. dr. L. de Vos, docent KMS te Brussel, een inleiding zal worden gehouden over**

### **De Belgische visie op de Westeuropese Unie**

**Na de voordracht wordt, als gebruikelijk, gelegenheid tot discussie geboden. (In aansluiting daarop volgt de Algemene Ledenvergadering die alleen voor leden toegankelijk is.)**

**Introductie d.t.v. de secretaris, Ikol W. F. Anthonijsz, Frederikkazerne, geb. 110, postbus 90701, 2509 LS Den Haag. Telefonische aanmelding wordt op prijs gesteld; tel. tijdens diensturen (070) 16 68 99.**

## De vlaggen staken uit

**D**e topontmoeting tussen president Reagan en secretaris-generaal Gorbatsjov met als (overigens enige) hoogtepunt de ondertekening van het INF-akkoord heeft ook in Nederland de nodige opwinding veroorzaakt. Media spraken over een historisch moment en bejubelden het akkoord in alle toonaarden. In sommige plaatsen werd op het stadhuis zelfs de vlag uitgestoken als gold het een nationale feestdag. Nu die opwinding weer wat is geluwd, lijkt het tijd voor een meer nuchtere analyse die, gelet op de nu eenmaal beperkte ruimte, een globaal karakter moet hebben.

Het INF-akkoord heeft een politieke en een militair-strategische component. Laten wij beide eens nader bezien.

In politiek opzicht is sprake van een novum; een volledige categorie wapensystemen wordt in haar geheel vernietigd, het principe van de asymmetrische reductie is aanvaard en voor het eerst in het jarenlange wapenbeheersingsoverleg heeft de Sovjet-Unie ingestemd met een vorm van verificatie op haar grondgebied. Beide partijen zijn tot de conclusie gekomen dat de bewapeningswedloop tot staan

moet worden gebracht en zo mogelijk worden teruggedraaid, waarbij moet worden bedacht dat de redenering die tot deze conclusie heeft geleid voor beide partijen niet identiek is geweest.

Het INF-akkoord betekent inderdaad een doorbraak op wapenbeheersingsgebied met een groot psychologisch effect in de richting van de bevolking; er zijn verwachtingen gewekt. Maar leidt het ook tot een grotere veiligheid voor Europa?

Vastgesteld moet worden dat het INF-akkoord aan NAVO-zijde betrekking heeft op de wapensystemen die waren bedoeld een leemte in de capaciteit voor de stapsgewijze tenuitvoerlegging van de NAVO-strategie ongedaan te maken; bovendien zou daardoor de betrokkenheid van de VS bij de Europese veiligheid (de zg. koppeling) nog eens worden beklemtoond. Hiermee werd ook tegemoet gekomen aan een reeds lang gekoesterde Europese wens.

Welnu, over deze voor de Europese veiligheid zo belangrijke wapensystemen is onderhandeld buiten de Europese bondgenoten om; zij werden weliswaar geïnformeerd, maar van enige actieve participatie vooraf was nauwelijks sprake. Men kan slechts concluderen dat de transatlantische ont koppeling in gang is gezet, alle goede bedoelingen en verzekeringen ten spijt. En die ont koppeling is één van de lange-termijndoelstellingen van de Sovjet-Unie! Bovendien was de inkt van het akkoord nog maar nauwelijks droog, toen de Sovjetrussische minister van buitenlandse zaken bij zijn bezoek aan Bonn alweer een nieuw voorstel lanceerde, namelijk de drievoudige nul-optie, het ontmantelen van de gevechtswapens. En dan te bedenken dat een „kernwapenvrij Europa” eveneens een lang gekoesterde Sovjetrussische doelstelling is.

Op militair-strategisch gebied betekent het INF-akkoord het wegvallen van een moderne, uiterst betrouwbare en doeltreffende stap op de escalatieladder. Wat resteert aan INF-inzetmiddelen zijn vliegtuigen die, gelet op de ontwikkelingen in de WP-luchtverdediging, over een beperkt penetratievermogen beschikken. (Dat was indertijd dan ook één van de overwegingen om de kruisvluchtwapens en Pershings te introduceren!) Reden te meer om — ondanks protesten — haast te maken met de modernisering van deze resterende inzetmiddelen; een

besluit dat overigens reeds in 1983 (Montebello) door de NAVO is genomen. Terloops wordt nog opgemerkt dat door de ontmanteling van de kruisvluchtwapens in Europa ook nog een potentieel waardevolle conventionele capaciteit verloren is gegaan. Binnen afzienbare tijd immers zal het technisch mogelijk zijn deze wapens uit te rusten met een effectieve conventionele lading waardoor doelen in de diepte, zoals vliegvelden, infrastructuur, knooppunten havens e.d. op betrouwbare en trefzekere wijze zouden kunnen worden geneutraliseerd; doelen waarvoor thans vliegtuigen met een geringere overlevingskans moeten worden ingezet. Maar dat terzijde.

Gevreesd moet worden dat de nucleaire opties steeds meer aan flexibiliteit, betrouwbaarheid en daardoor aan geloofwaardigheid zullen inboeten, waardoor er een steeds zwaardere wissel op de conventionele afschrikking zal moeten worden getrokken. Daarbij moeten de volgende kanttekeningen worden geplaatst. Allereerst is het twijfelachtig of een „pure” conventionele afschrikking in de toekomst in Europa oorlogvoorkomend zal werken; de geschiedenis leert in elk geval van niet. Ten tweede, van een geloofwaardige conventionele afschrikking is bij de huidige krachtsverhouding hoe dan ook geen sprake. Om de onevenwichtige conventionele krachtsverhouding te redresseren, staan in theorie de volgende twee wegen open.

— Een enorme krachtsinspanning van de, met name Europese, NAVO-landen teneinde die achterstand in te lopen; een soort eenzijdige bijstelling naar boven. Een optie die, gelet op het heersende politieke, psychologische en economische klimaat, echter een geringere realisatiewaarde heeft.

— Dat betekent dat de andere weg zal moeten worden ingeslagen, namelijk het streven naar wederzijdse reducties van conventionele strijdkrachten. Reducties met als uiteindelijk doel conventionele pariteit op een aanmerkelijk lager niveau. Dat betekent sterk asymmetrische reducties, waarbij het maar zeer de vraag is of het WP daartoe bereid zal zijn.

Het risico bestaat dan ook, dat de NAVO onverwachts wordt verblijd met een publicitair en cosmetisch zeer goed verzorgd maar inhoudelijk onvoldoende reductievoorstel, dat als gevolg van het heersende binnenlandse politieke klimaat nauwelijks nog kan worden afgewezen. Daarbij komt dat reducties waarschijnlijk in eerste aanleg voornamelijk Amerikaanse en Sovjetrussische troepen zullen bevatten, dat wil zeggen dat de Amerikaanse presentie in Europa zal afnemen.

De conclusie van dit alles moet dan ook zijn dat het — bezien uit een Europees perspectief — maar zeer de vraag is of wij op de goede weg zijn naar een grotere Europese veiligheid. En zolang dat niet het geval is, is er geen reden de vlag uit te steken.



R. J. van Vels

luitenant-kolonel der infanterie

## Operatieve kunst in de Central Region

Het gebruik van het terrein  
onder handhaving van acceptabele gevechtskrachtsverhoudingen\*

In het vorige artikel<sup>1</sup> is omschreven wat het operatieve niveau in de oorlogvoering nastreeft en waarom de operatieve kunst voor onze bondgenootschappelijke defensie van belang is. Daarbij is met name de besturing van de militaire activiteiten op de diverse echelons door middel van „de opdracht” beschreven. De vijf niveaus in de moderne oorlogvoering zijn in afb. 1 nogmaals weergegeven, waarbij de namen van de in dit artikel genoemde NAVO- en Warschau-Pactstaven per echelon zijn toegevoegd.<sup>2</sup>

Dit artikel gaat nader in op de relatie tussen de strategie en de operatieve kunst. Daarbij wordt de opdracht gekoppeld aan het gebruik van het terrein en het optreden van de vijand. Het gebruik van het terrein speelt een belangrijke rol bij zowel het vaststellen van de strategische belangen van een land als bij het hanteerbaar houden van de gevechtskrachtsverhoudingen. Eerst wordt het terrein in Centraal-Europa beschreven uit strategisch

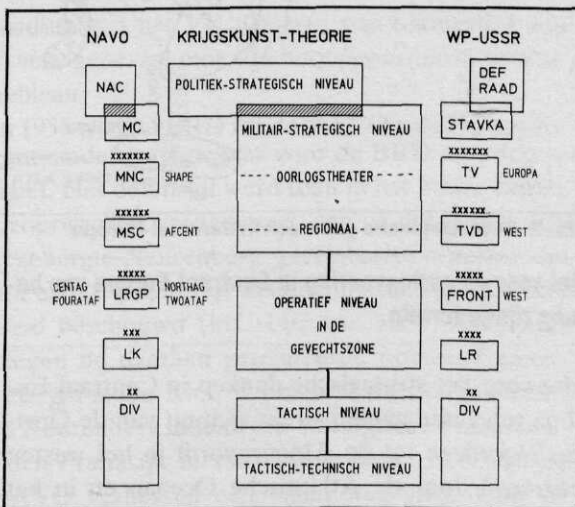
Afb. 1 De staven van NAVO en Warschau-Pact, gerelateerd aan de vijf niveaus in de moderne oorlogvoering

\* De inhoud van deze bijdrage is gebaseerd op ongeclassificeerde publikaties en gezond militair verstand van de auteur; red.

<sup>1</sup> R. J. van Vels — Operatieve kunst als additioneel aspect van de krijgskunst. *Mil. Spect.* 157(1988)(1)5.

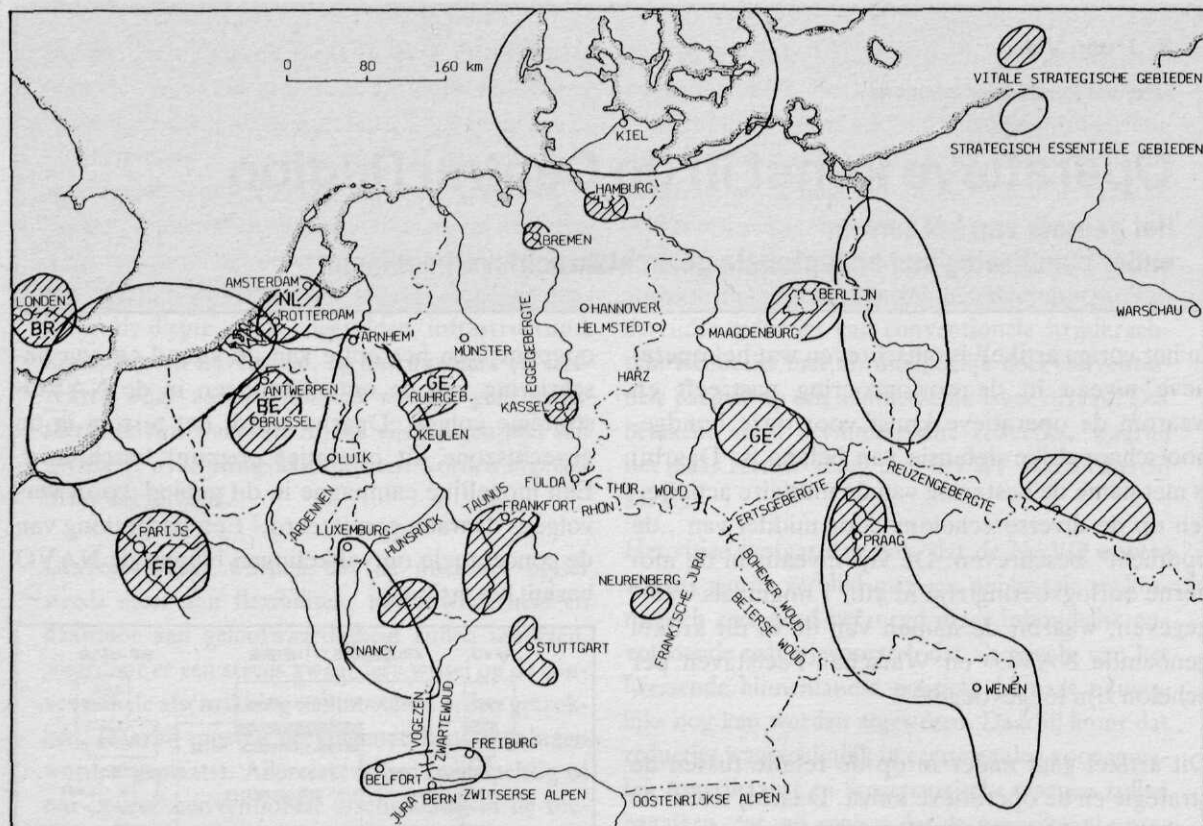
<sup>2</sup> Zie voor de bevelsketen afb. 1 en voor de disposities afb. 4. Aan WP-zijde zien wij TV-Europa (*teatr voyny* = oorlogstheater) met zijn tegenhanger Shape als MNC (Major NATO Commander). Daaronder staan TVD-West (*teatr voyennykh deystviy* = theater van militaire operaties) met zijn tegenhanger AF-CENT als MSC<sup>(5)</sup>. De TVD-commandant en de MSC denken en handelen in de overgangszone tussen operatieve kunst en strategie. Daaronder staan de operatieve commandanten aan beide zijden. Het WP noemt ze frontcommandanten, de NAVO noemt ze PSC (Principal Subordinate Commanders); COMNORTHAG en COMCENTAG zijn PSC's voor de landstrijdkrachten onder CINCENT; COMBALTAP is een PSC onder CINCENORTH. NB: in afb. 4 komen de sectoren van de NAVO-PSC's niet geheel overeen met die van de WP-fronten. De luchstrijdkrachten in de Central Region worden door specifieke PSC's gecommandeerd;

oogpunt; een perceptie van de vijand en een beschrijving van de ontwikkelingen in de NAVO-strategie volgen. Daarna wordt het terrein in de gevechtszone uit operatief oogpunt beschouwd. Een mogelijke campagne in dit gebied wordt vervolgens daaraan gerelateerd.<sup>3</sup> Een bespreking van de conceptuele ontwikkelingen binnen de NAVO besluit het artikel. ▷



deerd; COMAAFCE (Commander Allied Air Forces Central Europe) beveelt namens CINCENORTH zowel COMTWOATAF (Commander Second Allied Tactical Air Force) als COMFOURATAF (Commander Fourth Allied Tactical Air Force); COMAIRBALTAP staat rechtstreeks onder bevel van COMBALTAP. Onder deze PSC's staan de legerkorpscommandanten. Zij denken en handelen in de overgangszone tussen de operatieve en de tactische niveaus. Aan WP-zijde zijn dat de legercommandanten. In bepaalde gevallen kunnen de divisiecommandanten ook in deze overgangszone meedenken en -handelen.

<sup>3</sup> Oorlogen worden gevoerd door landen op het strategische niveau; campagnes, die kunnen worden opgesplitst in operaties, worden gevoerd door formaties op het operatieve niveau; gevechten worden gevoerd door grote eenheden op het tactische niveau. In het geval van een oorlog tussen Oost en West zullen door AF-CENT resp. TVD-West campagnes worden uitgevoerd die uit een combinatie van operaties bestaan. Binnen de operaties van legergroepen en legerkorpsen resp. van fronten en legers worden gevechten gevoerd door de tactische grote eenheden.



Afb. 2 De strategische gebieden in Centraal-Europa

### Het voor de oorlogvoering in Centraal-Europa van belang zijnde terrein

Het voor het strategische denken in Centraal-Europa relevante gebied strekt zich uit van de Oostzee/Noordzee tot de Alpen, wordt in het westen begrensd door de Atlantische Oceaan en in het oosten door de Sovjetrussische westelijke militaire districten (SWMDn). In afb. 2 zijn de diverse strategische gebieden voor het Westeuropese „blok” en voor het WP weergegeven zoals ze in dit artikel worden behandeld.<sup>4</sup>

De politiek-strategische leiding stelt de „vitale strategische gebieden” vast op basis van de lokatie van de eigen en vijandelijke vitale hulpbronnen en goederenstromen en van de gewenste territoriale verdeling na afloop van een gewapend conflict. De kerngebieden van de diverse landen worden gevormd door hun industrie- en regeringscentra. Dergelijke kerngebieden zijn niet altijd als een ideale militaire begrenzing van een naderingsmogelijkheid te beschouwen. De moderne grote eenheden en formaties hebben ruimte nodig om te manoevreren en om hun gevechtskracht zo geïnte-

greerd mogelijk te kunnen projecteren. Daarom zal de militair-strategische leiding op basis van die kerngebieden „strategisch essentiële gebieden” definiëren. Zo’n militair-strategische terreinanalyse maakt het tevens mogelijk de oorlog in fasen of campagnes te verdelen.

### Onze perceptie van het strategische denken van het Warschau-Pact

De veiligheidspolitiek van de Sovjet-Unie gaat uit van de noodzaak de oorlog te winnen, indien een gewapend conflict onvermijdelijk zou blijken. Voor het winnen van de oorlog is het volgens de Sovjetrussische militaire doctrine nodig dat offensief wordt opgetreden omdat alleen zó het initiatief behouden blijft. Voor een dergelijke strategie is een relatief grote krijgsmacht nodig, zoals thans in het WP dan ook het geval is.

De eilanden van het Verenigd Koninkrijk (VK) en Ierland beheersen de Atlantische kust van West-Europa. Indien het WP die eilanden niet bezit, blijft een invasie van het continent mogelijk, zoals o.a. Napoleon en Hitler hebben ondervonden.

Om daar te kunnen komen, dient het WP allereerst de continentale westkust te bezitten. Vanuit de Oostzee en over land ten noorden van de Elbe kunnen de westkusten van Denemarken en Sleeswijk-Holstein worden veroverd. Om de tegenover het VK liggende kusten van Nederland, België en Frankrijk te bereiken, dient het WP eerst de Rijn-overgangen te veroveren. De genoemde gebieden zijn derhalve van strategisch belang in een op offensief denken gebaseerde Russische strategie.

Indien het WP uitsluitend een defensieve strategie zou volgen — d.w.z. geen aanval op het westelijke grondgebied zou doen, maar zich op eigen territorium tegen een eventuele „kapitalistische agressie van NAVO” zou verdedigen — zou het behoud van de vitale strategische gebieden in de Sovjet-Unie (d.w.z. in de driehoek Leningrad-Bakoe-Irkoetsk) een definitieve westerse conventioneel-militaire overwinning onmogelijk maken, zoals o.a. Napoleon en Hitler hebben ervaren. Om de westelijke rand van die strategische driehoek (d.w.z. de gebieden Leningrad, Moskou en Wolgograd) te bereiken, zouden de „agressieve kapitalistische NAVO-strijdkrachten” het territorium van de niet-Sovjetrussische Warschau-Pactlanden (NSWP) en van de SWMDn moeten veroveren over een diepte van zo'n 2000 km.

Indien het uitsluitend gaat om de veiligheid van de Sovjet-Unie en de NSWP-landen voornamelijk als een veiligheidsbuffer voor de SU worden gezien, zouden de Russische strategisch essentiële gebieden bij Wilnis-Brest-Lwov en aan de Dnjestr-Proet kunnen liggen. Indien het tevens gaat om de veiligheid van de NSWP-landen kunnen de strategisch essentiële gebieden van het WP aan de Oder-Neisse en de March-Donau liggen. Die gebieden zijn ca. 1500 km van Moskou verwijderd. Bij een dergelijke defensieve Sovjetrussische WP-strategie zou met een kleinere SU-WP-krijgsmacht kunnen worden volstaan.

In het algemeen is sprake van een grote geografische dispariteit tussen Oost en West: de NAVO wordt intern opgesplitst door een 6000 km brede Atlantische Oceaan; de Sovjet-Unie vormt met de NSWP-landen een continentale eenheid. Ook tussen AFCENT en TVD-West is er sprake van een geografische dispariteit: tussen de laatste lijn van strategisch essentiële gebieden en het „ijzeren gordijn” is aan westelijke zijde honderden kilometers diepte en aan oostelijke zijde duizenden kilome-

ters. Bovendien heeft het WP een overwicht in conventionele middelen. Daarover later meer.

### De ontwikkelingen in de NAVO-strategie

In afb. 3 zijn de diverse operatief essentiële gebieden weergegeven zoals ze in dit artikel worden behandeld.<sup>4</sup>

In het begin van de jaren '50 lag de voorste rand van het weerstandsgebied (vrw) langs Rijn en IJssel. De AFCENT-divisies verdedigden daarbij de operatief essentiële gebieden Utrecht, Breda, Luik, Namen-Charleroi, Sedan-Verdun en Belfort.<sup>5</sup> Op het grondgebied van de BRD waren toen alleen verdragende gevechten voorzien. De strategisch essentiële gebieden waren Arnhem-Keulen-Luik, Luxemburg-Nancy-Straatsburg en Belfort-Freiburg, en het Nauw van Calais vormde de verbinding met het VK. CINCENT was toentertijd een Franse generaal met zijn hoofdkwartier in Fontainebleau.

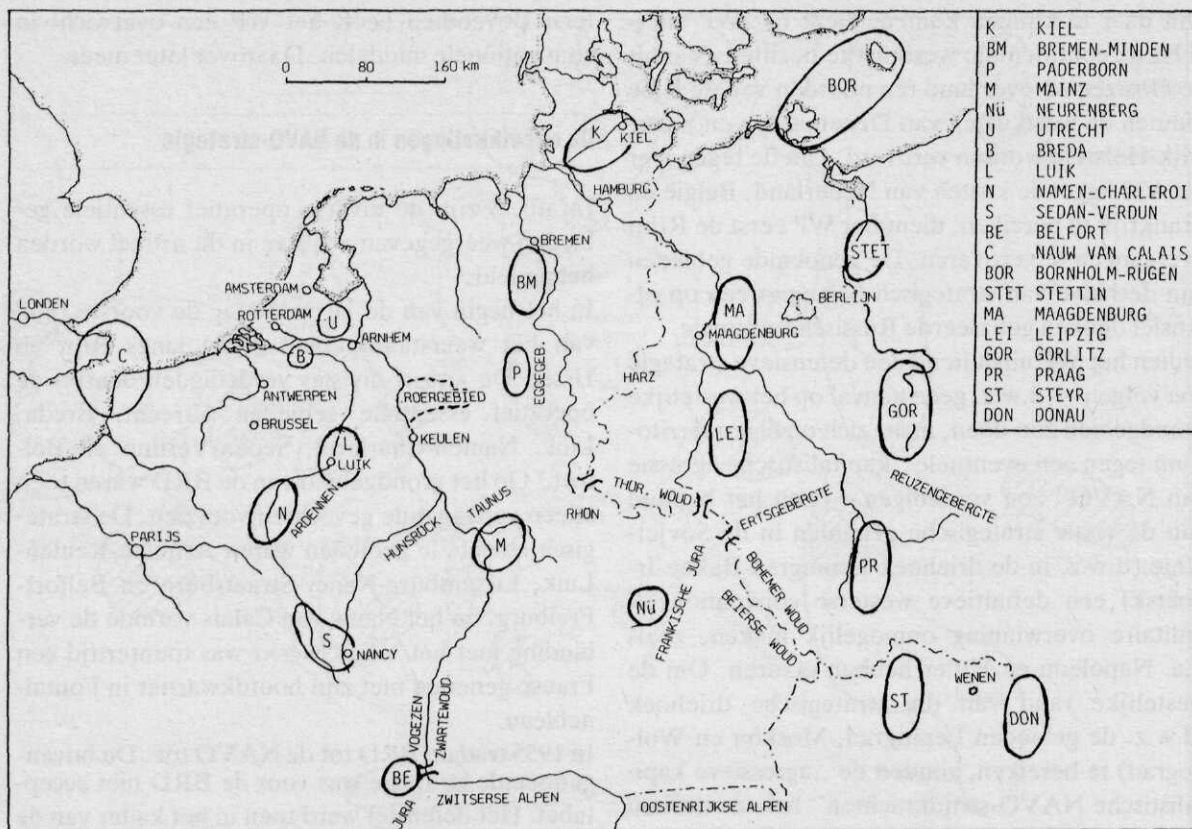
In 1955 trad de BRD tot de NAVO toe. De bovengenoemde strategie was voor de BRD niet acceptabel. Het defensief werd toen in het kader van de „voorwaartse verdediging” aan de lijn Weser-Eggeberge-Neurenberg gerelateerd, waarbij die lijn als „trip-wire for massive nuclear retaliation” werd beschouwd (MC 14/2 van 1957). Daarmee kregen de daaraan gerelateerde operatief essentiële gebieden Kiel, Bremen-Minden, Paderborn en Neurenberg in feite een strategische betekenis. Toen Frankrijk in 1967 het militaire deel van de NAVO verliet en een eigen weg ging, nam de Westduitse invloed nog verder toe (CINCENT werd een Duitse generaal en inmiddels wordt ca. 40% van de AFCENT-divisies door de BRD geleverd).<sup>6</sup>

<sup>4</sup> De in de afb. 2 en 3 weergegeven strategisch resp. operatief essentiële gebieden zijn door mij aan de hand van uit de krijgsgeschiedenis afgeleide criteria geïdentificeerd en vervolgens heb ik de ligging ervan gecontroleerd aan de hand van beschrijvingen van in dit deel van Europa gevoerde oorlogen.

<sup>5</sup> De Commander-in-Chief Central Europe (CINCENT) is de Major Subordinate Commander (MSC) die met de Allied Forces Central Europe (AFCENT) de Central Region verdedigt. — De terreinkeuze voor de vrw in de strategie van de jaren '50 kwam overeen met de terreinkeuze tijdens de Duitse inval in West-Europa in mei/juni 1940.

<sup>6</sup> Napoleon zei reeds: „La politique d'un état est dans sa géographie”. De geschetste ontwikkeling illustreert tevens de problematiek van de besluitvorming in een bondgenootschap van soevereine staten: hoe krijg je bepaalde landen zover dat het bondgenootschappelijke belang boven het nationale belang wordt gesteld?





Afb. 3 Operatief essentiële gebieden in Centraal-Europa

De Franse verdediging bleef gerelateerd aan de Rijn, oftewel aan de strategisch essentiële gebieden van de jaren '50. Een eigen „force de frappe” moest de nucleaire component voor die strategie leveren.<sup>7</sup> De bondgenoten waren niet alleen ontevreden over het niet deelnemen van de Franse conventionele strijdkrachten aan de „voorwaartse verdediging” maar, met name de West Duitsers, ook over de eventuele onafhankelijke inzet van de Franse nucleaire middelen met korte dracht.

In diezelfde periode werd de strategie van het „aangepaste antwoord” ingevoerd (MC 14/3 van 1967). De conventionele component van de NAVO-middelen was echter nog steeds te zwak

<sup>7</sup> De onder president De Gaulle ontwikkelde Franse strategie gaat ervan uit dat een oorlog met nucleaire middelen onmogelijk kan worden gewonnen. Daarom zijn nucleaire wapens een politiek-strategisch afschrikkingsmiddel. Om een automatische inzet ervan bij elk mogelijk conflict te voorkomen, onderscheidt Frankrijk de volgende escalatiestappen, die tijd en aanleiding voor politieke consultaties moeten geven: 1. een inzet van snelle conventionele middelen (Force d'Action rapide); 2. een inzet van de conventionele hoofdmacht (1 Armée française); 3. een inzet van „pre-strategische” nucleaire middelen (o.a. Pluton korte-drachtraketten); 4. een inzet van de nucleaire hoofdmacht (Forces stratégiques). Bij al deze inzetmogelijkheden zijn ook de Franse luchtmacht betrokken.

om de talrijke WP-eenheden tegen te houden. Als er dan toch met inbegrip van nucleaire middelen moest worden verdedigd, dan ging de voorkeur van vooral de West Duitsers ernaar uit dat zulks gebeurde in een situatie dat het merendeel van de nucleaire middelen aan de oostzijde van het „ijzeren gordijn” tegen de vijandelijke strijdkrachten werd ingezet. Voor de strategische nucleaire middelen was dat niet zo moeilijk, maar voor de gevechtswapens met een veel kortere dracht zou het inhouden dat bij het afvuren van die wapens de voorste lijn eigen troepen (vlet) maximaal zo'n 60 km aan deze zijde van de „Innerdeutsche Grenze” mocht liggen. De conceptie van de conventionele „voorwaartse verdediging” eiste bij deze uitleg dat er afgeleide operatief essentiële gebieden ten oosten van de lijn Weser-Eggegebergte-Neurenberg werden gekozen, die in het licht van een eventuele nucleaire inzet nu eveneens een strategische lading kregen. Daarmee werd weliswaar recht gedaan aan de voorwaartse verdediging, maar van veel flexibiliteit in de respons was nauwelijks nog sprake. Ook het West Duitse streven naar nucleaire inzetmiddelen met langere dracht

(Pershing-raketten enz.) is in overeenstemming met die gedachtengang. De Franse omwapening van de Plutonraket (korte dracht) naar de Hades (lange dracht) is daarmee in overeenstemming, omdat nu vanaf de omgeving van de Franse oostgrens het territorium van de NSWP-landen kan worden bereikt.

Toen aan het einde van de jaren '70 de wens naar minder afhankelijkheid van de nucleaire component in de NAVO-triade steeds duidelijker werd, ontstond de behoefte de conventionele voorwaartse verdediging aan te vullen. In principe waren er vier opties:

- de FOFA-optie: de in de diepte gegroeperde vijandelijke gevechtskracht d.m.v. „follow-on forces attacks” verminderen voordat die tot gelding kan worden gebracht;
- de kwaliteitsverbeteringsoptie: de gevechtskracht van de NAVO-divisies vergroten;
- de kwantiteitsverbeteringsoptie: het aantal NAVO-divisies vergroten; en/of
- de doctrineoptie: het denken en handelen bij de inzet van de eigen middelen wijzigen.

Om allerlei redenen viel de keuze op een combinatie van de FOFA- en de kwaliteitsverbeteringsopties. Frankrijk, dat de politieke organisatie van de NAVO nooit heeft verlaten en in de militaire organisatie ervan vertegenwoordigd is gebleven, ondersteunde dat streven door — onder bepaalde voorwaarden — de inzet van zijn militaire middelen op CINCENT's plannen af te stemmen.<sup>8</sup> In combinatie met de verbeterde aanvoer van SACEUR's reserves was daardoor feitelijk ook sprake van effectivering van de kwantiteitsverbeteringsoptie.

*Resumerend:* ondanks wijzigingen in de NAVO-strategie zijn de strategisch essentiële gebieden onveranderd, alleen de (afgeleide) operatief essentiële gebieden liggen nu dichterbij de „Inner-

<sup>8</sup> Dit is onlangs door president Mitterand herhaald tijdens een persconferentie op 24.9.1987 n.a.v. de Frans-Duitse oefening „Moineau Hardi/Kecker Spatz”. Uit een door de parlementaire staatssecretaris Würzbach op 8 okt. jl. gegeven antwoord op een vraag in de Bundestag is de volgende tekst overgenomen.

*Deze gezamenlijk voorbereide en geleide oefening heeft gesimuleerd hoe Frankrijk zich zou kunnen engageren en zijn bondgenoten concreet te hulp zou kunnen komen. Het niet deelnemen aan de militaire structuur van de NAVO en het hebben van een zelfstandige afschrikingsstrategie vermindert niet de Franse verplichtingen tegenover het bondgenootschap. De Franse veiligheid berust immers op twee pijlers: de NAVO en een eigen on-*

*deutsche Grenze”. De ligging van die gebieden geeft het defensieve karakter van de NAVO-strategie aan. Indien in geval van zeer ongunstige ontwikkelingen de NAVO-strijdkrachten zouden worden teruggedrongen tot, of zelfs west van, de lijn Weser-Eggegebergte-Neurenberg behoeft de conventionele verdediging nog niet per se te zijn mislukt. Een eventueel terugvallen op een lijn van (afgeleide) operatief essentiële gebieden verder naar achteren zal echter een strategische beslissing zijn, die o.m. moet worden afgewogen tegen een nucleaire escalatiestap en tegen het blootstellen van een nog groter deel van de Westduitse bevolking aan het oorlogsgeweld. Voor het versterken van de conventionele component van de NAVO-verdediging in de Central Region zijn er vier opties, die alle op een of andere wijze worden nagestreefd.*

Verderop in dit artikel wordt met name op de doctrineoptie ingegaan omdat die ook de basis voor de andere opties moet vormen. Die doctrineoptie bestaat uit het invoeren van de operatieve kunst tussen de strategie en de tactiek.

---

### Het terrein gezien uit het operatieve gezichtspunt

---

Het voor het operatieve denken in Centraal-Europa van belang zijnde terrein beperkt zich tot het gebied van de BRD — dat aan NAVO-zijde de gevechtszone (*Combat Zone*) vormt — en een strook van ca. 500 km ten oosten daarvan, waar het 1e strategische echelon van het WP zijn middelen opstelt. De operatieve commandanten zullen op basis van een beoordeling van de toestand (bvt) de militaire inspanning in de gevechtszone moeten structureren. Zeer belangrijk zijn daarbij *de ontwikkelingen in de gevechtskrachtsverhoudingen gedurende de planningstermijn*. In vele statistieken zien wij daarbij een opbouw in de tijd van de totaal *afhankelijke afschrikingsstrategie*. Ik (de Franse president) ben bereid de door generaal De Gaulle gedefinieerde inzetgebieden van de Franse strijdkrachten verder naar het oosten te verleggen. Hoewel de Franse strijdkrachten ook in de toekomst niet vanaf het begin van een eventueel conflict zullen deelnemen aan een geïntegreerde verdediging van het Westduitse grondgebied worden — na een beslissing daartoe van de Franse president — conventionele Franse land- en luchtmacht als operatieve reserve van CINCENT voor de verdediging van het Westduitse territorium ingezet. Ook al neemt Frankrijk op deze wijze niet vanaf het begin van een conflict deel aan de voorwaartse verdediging dan betekent een inzet als CINCENT's reserve toch een substantiële versterking van de voorwaartse verdediging in haar geheel.

beschikbare middelen. De diverse divisies kunnen echter nooit alle tegelijk worden ingezet. Laat mij dit verduidelijken aan de hand van het principe van een smalle wenteltrap in een middeleeuws kasteel: een ridder bovenaan de trap kon met zijn zwaard een hele colonne aanvallers één voor één verslaan. Wanneer hij daarbij de toegang naar zijn familie en zijn voorraden blokkeerde, kon zijn militaire inspanning tevens zijn voortbestaan op lange termijn beveiligen. Zijn zoon kon hem aflossen. Dat zelfde beeld probeert de operationele commandant nu in het terrein van de gevechtszone te realiseren. Daarom geven verdedigers de voorkeur eraan hun vrw op bergkammen en achter waterlopen te kiezen, en daarom concentreren aanvallers de inzet van hun elite-eenheden op dergelijke knelpunten in de naderingsmogelijkheden.

Daarom ook zoeken commandanten tactische scheidingen met soortgelijke terreinkenmerken om hun flanken te beveiligen. Militaire eenheden zijn tijdens het gevecht in een bepaalde richting georiënteerd om in het zwaartepunt van hun inspanning — dus in front — een concentratie van middelen te kunnen effectueren. Daardoor zijn ze op de flanken en in de rug relatief kwetsbaar. In het denken volgens de „indirecte benadering” zoekt de commandant de beslissing nu juist in het door een verrassende aanval uitbuiten van die structureel kwetsbare flanken van zijn tegenstander.<sup>9</sup>

Volgens deze gedachtengang zou NORTHAG zijn operationeel essentiële gebieden achter de Weser en het Eggegebergte kunnen kiezen en CENTAG achter het Thüringer en het Beierse Woud. Front West zou in geval van een verdedigende strategie van het WP zijn operationeel essentiële gebieden achter de Elbe-Saale kunnen kiezen en Front Zuidwest achter het Thüringer en Bohemer Woud en de Donau of de Steyr. Het moge duidelijk zijn dat de operationele aanvalsdoelen van de aanvaller in principe samenvallen met de operationeel essentiële gebieden van de verdediger.

Als tactische scheidingen bieden zich op het operationeel niveau aan: de Oostzee/Noordzeekusten, de monding van de Elbe, de Harz samen met het Roergebied, het Ertsgebergte samen met het Thü-

<sup>9</sup> Liddell Hart schreef een inmiddels klassiek geworden boek over de militaire strategie van de „indirect approach”: *Strategy* (Londen, 1954). Hannibal demonstreerde het tijdens de Slag bij Cannae in 216 voor Christus; zie<sup>1</sup>, blz. 7.

ringer Woud en de Taunus, en ten slotte de Alpen.

### Een mogelijke campagne in de Central Region

Nu wij weten om welke (afgeleide) operationeel essentiële gebieden de campagne draait en waar de belangrijkste tactische scheidingen liggen, moeten voor het opstellen van het operatieplan nog een paar aanvullende mogelijkheden en beperkingen van het als gevechtszone bepaalde gebied worden vastgesteld aan de hand van de terreingesteldheid en van het klimaat. Het klimaat heeft per seizoen een specifieke invloed op het terrein. Het weer is een factor van invloed op terreinbegaanbaarheid, op verplaatsingen in het algemeen en op het vermogen tot vliegen en waarnemen. Maar omdat de strategische aanvaller — i.c. het WP — het initiatief heeft en het moment van zijn agressie kiest, is het klimaat door de strategisch verdedigende NAVO niet als een primaire invloedsfactor uit te buiten.

Knelpunten in de infrastructuur kunnen niet alleen als mogelijke verdedigingslijnen, maar ook als interdictielijnen worden benut omdat daar de tegenstander gemakkelijker kan worden vertraagd of gestopt. Essentieel voor de te kiezen eigen dispositie zijn de naderingsmogelijkheden voor landstrijdkrachten en de terreindelen die zij beheersen, terwijl de operationele reserves in principe niet door interdictielijnen van hun eventuele inzetgebieden mogen worden gescheiden.

Het identificeren van de naderingsmogelijkheden en het verdere uitbuiten van het terrein vormen de kern van de operationele kunst en de tactiek. De aanvaller heeft het initiatief en kiest derhalve welke naderingsmogelijkheden qua zwaartepunt worden benut en welke naderingsmogelijkheden alleen voor misleidings- en/of beveiligingsacties dienen. De verdediger — die veel meer voorbereidingstijd voorafgaande aan het eerste militaire treffen nodig heeft — kan niet wachten tot de aanvaller zijn aanval inzet, maar moet van huis uit alle naderingsmogelijkheden dekken. Door voldoende reserves achter de hand te houden, kan hij — zodra het vijandelijke zwaartepunt zich aftekent — zijn dispositie aanpassen. Reserves zijn daarom voor de verdediger geen „luxe invallers” maar „vitale aanvullers” van zijn gevechtskracht die hij op initiatiefrijke en flexibele wijze moet in-

zetten om te kunnen winnen.<sup>10</sup> In het terrein is niet alleen sprake van oost-west-naderingsmogelijkheden waarvan het WP tijdens zijn in westelijke richting georiënteerde offensief gebruik kan maken, er zijn ook noord-zuid-naderingsmogelijkheden die het mogelijk maken NAVO-eenheden op de flank aan te vallen en/of te omvatten. Diezelfde noord-zuid-naderingsmogelijkheden kunnen ook door NAVO-eenheden worden benut om aanvallende WP-eenheden op hun flanken aan te vallen in een tegenaanval/offensief.

Om in het kader van de „voorwaartse verdediging” geen grotere delen van het Westduitse grondgebied aan de intensiefste vorm van het oorlogsgeweld prijs te geven, zal bij voorkeur de beslissing in de gebieden van de voordivisies worden gezocht. Alsdan zullen „afgeleide operatief essentiële gebieden” moeten worden bepaald die relatief dicht bij de „Innerdeutsche Grenze” liggen. Omdat het terrein hier de benodigde natuurlijke hinderniswaarde mist, moeten kunstmatige hindernissen als aanvulling dienen. Die beperking van de manoeuvreerimte stelt evenwel hogere eisen aan de snelheid van bevelvoering en inzet van reserves. Voor alle duidelijkheid: die afgeleide operatief essentiële gebieden hebben op zichzelf geen strategische lading meer.

Op basis van een operatieve bvt kunnen vakgrenzen tussen legerkorpsen en divisies worden getrokken en kan het verloop van de vrw in grote lijnen worden bepaald. Een operatieve commandant kan zich uiteraard beperken tot het bepalen van slechts een vrw. Maar omdat hij ook voorwaarden moet blijven scheppen om in een zich ne-

<sup>10</sup> Om de benodigde flexibiliteit te scheppen, volgen de staven op het operatieve niveau in hun anticiperen op de toekomst twee simultane planningsrichtingen bij het voorbereiden van de inzet van hun reserves. Eerst dient, uitgaande van een ongunstige ontwikkeling in de situatie, de samenhang in de verdediging gehandhaafd te blijven (defensieve planning). Voorts dient, indien de situatie zich gunstig ontwikkelt, snel het initiatief te worden genomen en zo'n situatie te worden uitgebuit (offensieve planning). Dat vereist een adequate planningscapaciteit tot op divisieniveau. Door een dergelijke voorbereiding van „Contingency Operations Plans (COPs)” of alternatieve plannen kan de reactietijd van de eigen operatieve reserves aanmerkelijk gunstiger worden in vergelijking met de reactietijden van de opvolgende eenheden van het WP. Ook hier geldt: de geest overwint de botte kracht (tot op zekere hoogte natuurlijk).

<sup>11</sup> De vraag is welke manoeuvreerimte de NAVO-divisies mogen benutten om hun conventionele gevechten met succes te voeren. Enerzijds is er behoefte aan een minimale ruimte voor het uitvoeren van operaties in (het voorste deel van) de gevechtszone. Anderzijds is er de maximaal toegestane hoeveel-

gatief ontwikkelende campagne alsnog met succes zijn opdracht te voltooien, kan hij eventueel ook nog een dieper gelegen tweede vrw vaststellen. Immers: zolang de binnengedrongen vijandelijke divisies de door het militair-strategische niveau goedgekeurde operatief essentiële gebieden niet beheersen, is de campagne conventioneel nog steeds niet verloren.<sup>11</sup>

Onder de sprekende titel „Thinking Soviet in defending Europe” is in open bronnen een mogelijk aanvalsplan van het WP in West-Europa beschreven, waarvan in afb. 4 de naderingsmogelijkheden zijn weergegeven.<sup>12</sup>

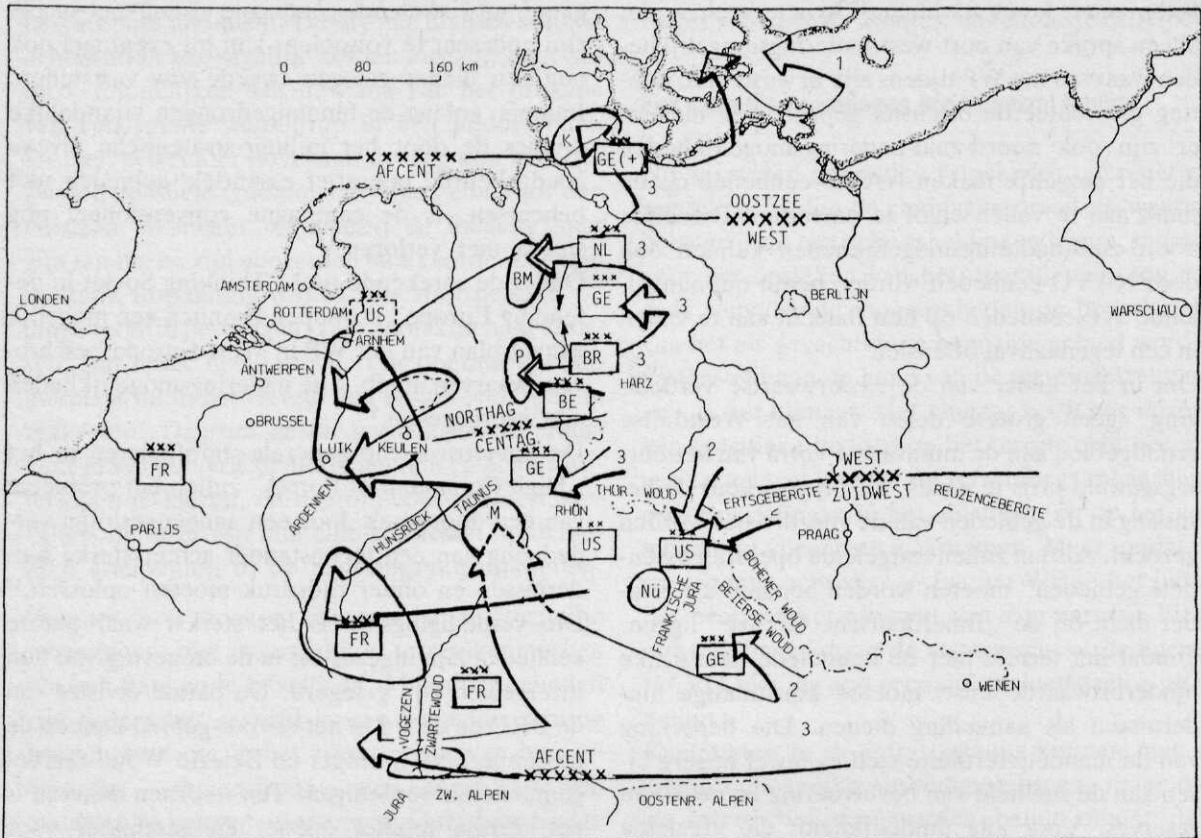
De Sovjetrussische generale-stafofficieren in het „High Command of Forces” zullen het probleem van een doorbraak door een aaneengesloten verdediging van een tegenstander achter sterke hindernissen en onder tijdsdruk moeten oplossen.<sup>13</sup> Die verdedigingslijn is het sterkst waar parate eenheden zijn ingezet die in de omgeving van hun inzetgebied zijn gelegerd. De parate divisies van de BRD en de VS in het CENTAG-gebied kunnen de passen in het Thüringer en Beierse Woud relatief gemakkelijk verdedigen. Ten noorden daarvan is het terrein relatief opener en geschikter voor grootschalige operaties met gemechaniseerde en gepantserde eenheden. Daar zijn de sectoren van NORTHAG, waartoe ook 1 (NL)Legerkorps behoort en van TWOATAF, waaraan de Koninklijke luchtmacht eenheden levert.

Nu wij weten waarop de dispositie van de AFCENT-strijdkrachten is gebaseerd en waar de naderingsmogelijkheden liggen, moet de ontwikkeling van de gevechtskrachtverhouding per fase van de cam-

heid ruimte om te voorkomen dat in een eventueel gewapend conflict een nog groter deel van het Westduitse grondgebied aan de intensiefste vorm van het oorlogsgeweld wordt blootgesteld. De beslissing daarover is het prerogatief van de strategische leiding.

<sup>12</sup> De essentie van dit plan de campagne is overgenomen uit: J. G. Hines en Ph. A. Petersen — Think Soviet in defending Europe. *Defence* (1986)(10)511.

<sup>13</sup> Dit „High Command of Forces (HCOF)” is o.m. beschreven in: J. G. Hines en Ph. A. Petersen — The changing Soviet system of control for theater war. *Signal* (1986)(12)97. Sommige publikaties combineren Stavka (hoofdkwartier Sovjetrussische Generale Staf) en TV-Europa in Moskou en zeggen dat TVD-West en HCOF in Legnica (Polen) een en dezelfde zijn. Andere publikaties combineren TV-Europa en TVD-West in het HCOF te Legnica. Zeker is dat MSU Ogarkov met een staf in Legnica is geplaatst om de commandovoeringsstructuur boven het legerniveau reeds in vrede tijd op te stellen. In combinatie met de parate divisies voor het 1e strategische echelon bevordert dat het eventueel uitvoeren van een verrassende aanval door het WP.

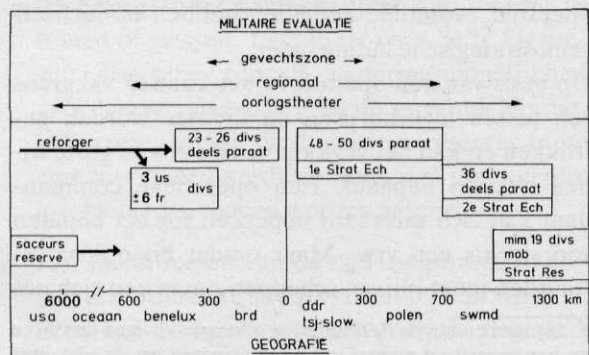


**Afb. 4 De NAVO-dispositie in legerkorpsen en de WP-naderingsmogelijkheden in de Central Region<sup>14</sup>**

pagne in de Central Region nader worden gezien. Op het eerste gezicht suggereert afb. 4 dat de tot BALTAP (Baltic Approaches), NORTHAG en CENTAG behorende negen legerkorpsen de diverse naderingen hebben gedekt, terwijl de vier Franse en Amerikaanse legerkorpsen in de diepte een vervolg van het WP-offensief kunnen dekken. Ons probleem heeft echter meer facetten, zoals afb. 5 illustreert.

Voor een offensief in Centraal-Europa hebben de drie tot het TVD-West behorende fronten Oostzee, West en Zuidwest in het 1e strategische echelon 48 tot 50 parate divisies onmiddellijk beschikbaar in de DDR, Tsjecho-Slowakije en Polen. Deze fronten kunnen worden afgelost door achtereenvolgens een 2e strategische echelon van ca. 36 deels mobilisabele divisies uit de SWMD en een

<sup>14</sup> Ook de NAVO-dispositie is uit open bronnen gehaald. W. Weber — *Die Streitkräfte der NATO auf dem Territorium der BRD*. Militärverlag der DDR, Berlijn (1984); C. Henu — *Défendre la paix*. Parijs (1983); J.-J. Paloque — *The French Army today*. *Mil. Technol.* (1987)(6)44. 3(US)Legerkorps werd tijdens de oefening „Reforger 87” via Nederland aangevoerd en voerde tijdens de oefening „Certain Strike” een tegenoffensief uit tussen Weser en „Innerdeutsche Grenze”.



**Afb. 5 Voortzettingcapaciteit: aanvoer van WP- en NAVO-divisies**

Strategische Reserve van ettelijke mobilisabele divisies.<sup>15</sup> Daartegenover staan de 23 tot 26 deels parate divisies van NAVO, die te zamen met de achtergebiedsbeveiligingseenheden de gevechtskracht van ca. 27 NAVO-divisies leveren. In een latere fase kunnen die worden versterkt met de 3

<sup>15</sup> De WP-divisies zijn niet alle even sterk. De bewapening (met name type tanks) en de geoefendheid verschillen per WP-land en per strategisch echelon. De tot de Groep van Sovjetrusische Strijdkrachten in Duitsland behorende divisies zijn het sterkst, gevolgd door de tot de Nationale Volksarmee van de DDR behorende divisies. Eventueel kan een tiental mobilisabele divisies van de relevante NSWP-landen het 2e strategische echelon versterken.

**Afb. 6 Mogelijke ontwikkeling van de gevechtskrachtsverhouding per fase van de campagne**

		TVD - WEST							
		1e Strat Ech				2e Strat Ech		Strat Res	
		1e Op Ech		2e Op Ech		1 of 2 Op Echs		1 Op Ech	
		1.T.E.	2.T.E.	1.T.E.	2.T.E.	1.T.E.	2.T.E.	1.T.E.	2.T.E.
VARIANT 1	indien steeds 12 divs voor:	12	12	12	12	12	12	12	7
VARIANT 2	indien alle 24 naderingen worden benut:	24		24		24	12 + 12	7	
AFCENT (+)									
PSC's (BALTAP+NORTHAG+CENTAG)									
organieke legerkorpsen				externe versterking in zwpt		SACEUR's Reserves			

tot 6 Franse divisie-equivalenten en de 3 Amerikaanse divisies.<sup>16</sup> Pas in een veel later stadium kunnen SACEUR's reserves beschikbaar komen; die reserves bestaan uit VS-divisies die deels paraat, deels mobilisabel zijn (en deels tot de Nationale Garde behoren) en die uit de VS moeten worden aangevoerd. Hun beschikbaar komen is mede afhankelijk van het tijdstip van mobilisatie en verscheping, van de situatie op de Atlantische Oceaan en elders in de wereld.

*De uitdaging voor de defensieve NAVO ligt derhalve in het hanteerbaar maken/houden van de gevechtskrachtsverhoudingen tussen de divisies die bij de voorste lijn eigen troepen (vlet) tegenover elkaar staan en de divisies die als operationele reserves van NAVO-legerkorpsen/WP-legers en/of NAVO-legergroepen/WP-fronten voor onmiddellijke inzet beschikbaar zijn (NB: de smalle wenteltrap).*

Hiervoor zijn geen absolute berekeningen te maken. De gevechtskrachtsverhouding is namelijk afhankelijk van het aantal divisies dat tegelijkertijd in de diverse onderkende naderingsmogelijkheden kan worden ingezet. Dat aantal is op zijn beurt weer afhankelijk van de aanvalsbreedte die een aanvallende WP-divisie minimaal nodig heeft. Volgens de Sovjetrussische voorschriften krijgt een aanvallende divisie maximaal 30 km toegewezen, maar in het zwaartepunt kan dat terugvallen tot 5 á 6 km, een substantiële variatie!

In de relatie tussen strategie en operationele kunst is in eerste instantie van belang voldoende gevechts-

<sup>16</sup> Een Frans „Corps d'Armée" komt qua gevechtskracht ongeveer overeen met anderhalve Westduitse „Panzerdivision". De aantallen WP-eenheden zijn overgenomen uit *Jane's Defence Weekly*, dat in een serie van drie artikelen de „Warsaw Pact forces in Europe" heeft beschreven: 28 maart 1987, blz. 550; 4 april 1987, blz. 598; 11 april 1987, blz. 668.

kracht in de vorm van divisies in de tijd beschikbaar te hebben. In de relatie tussen operationele kunst en tactiek gaat het om de wijze van inzetten van die divisies in combinatie met de activiteiten in het kader van FOFA en achtergebiedsbeveiliging. De laatste relatie is het onderwerp van een volgend artikel. De eerste relatie wordt nu behandeld: hoeveel NAVO-divisies zijn minimaal nodig om de diverse varianten in het WP-optreden te dekken?

Voor een goed begrip van afb. 6 moge ik beklemtonen dat de tijdsbalk van links naar rechts loopt, dat de bovenste helft van het schema de inzet in de tijd van de WP-divisies aangeeft en dat in de onderste helft de daaraan gerelateerde inzet van de NAVO-eenheden is aangegeven. TVD-West staat tegenover AFCENT en BALTAP. De WP-eenheden zijn in drie strategische echelons verdeeld van resp. 50, 36 en minimaal 19 divisies. Daartegenover stelt de NAVO haar drie PSC'n (BALTAP, NORTHAG en CENTAG) die continu in voorste lijn moeten blijven optreden.

De strategische echelons van het WP kunnen elk weer worden opgedeeld in operationele echelons (van legers) die op hun beurt weer in tactische echelons (van divisies) zijn geëchelonnerd tot een dispositie van opvolgende eenheden. De NAVO daarentegen heeft onvoldoende middelen om een soortgelijke echelonnering toe te passen en dient zo nodig haar eenheden meermalen in te zetten. Alleen in het zwaartepunt kunnen nieuwe NAVO-divisies ter versterking worden verwacht. Met andere woorden: de NAVO-commandanten streven een soort echelonnering na door middel van externe versterkingen, in combinatie met recuperatie van gesleten eenheden. Laten wij ons nu

verder concentreren op de verhouding tussen aantallen divisies aan WP- en NAVO-zijde, zoals die in een uitsluitend conventioneel gevoerde oorlog nodig zouden zijn.<sup>17</sup>

Negen van de elf pijlen in afb. 4 zijn voorzien van een cijfer dat het door mij arbitrair ingeschatte aantal divisienaderingen aangeeft, die simultaan kunnen worden benut. Als wij ons beperken tot het Centraaleuropese vasteland zijn er maximaal 19 of 24 naderingen, afhankelijk van een eventuele schending door het WP van de Oostenrijkse neutraliteit. De ca. 50 divisies van het 1e strategische echelon zullen in principe in een 1e en 2e operationele echelon met elk 24 divisies worden opgesplitst (zie variant 2 in afb. 6). Indien het WP niet initieel alle naderingen wil benutten, zullen geen 24 maar 12 of meer divisies in het 1e tactische echelon optreden, terwijl de overige divisies als 2e tactische echelon voor onmiddellijke inzet gereed worden gehouden (zie variant 1 in afb. 6). Zo'n 2e echelon kan òf het 1e echelon *aflossen* wanneer dat is gesleten tot bv. ca. 60%, òf een eerste *succes uitbuiten* met verse gevechtskracht òf een *alternatieve nadering* benutten — men denke daarbij aan de „indirecte benadering” — om zo snel mogelijk de NAVO-verdediging te doorbreken. In afb. 6 is de echelonnering van het TVD-West in twee varianten weergegeven: in variant 1 zijn steeds 12 WP-divisies beschikbaar in een scenario van snel opeenvolgende aanvalsgolven in het zwaartepunt; in variant 2 zijn steeds 24 WP-divisies ingezet in een langzamer scenario dat de gehele breedte van het gebied benut. Het werkelijke WP-operatieplan zal waarschijnlijk tussen deze twee extremen liggen resp. een combinatie van de beide varianten laten zien.

De NAVO moet hier haar eenheden tegenover stellen, maar omdat het WP het initiatief heeft en dus de te benutten naderingsmogelijkheden naar eigen believen kan kiezen, moeten al die naderingsmogelijkheden van huis uit worden gedekt. Om adequate antwoorden op de dreiging

<sup>17</sup> Het is niet de bedoeling in dit artikel de onderlinge samenhang en afgestemde inzet van de triade van NAVO-middelen ter implementering van de vigerende NAVO-strategie ter discussie te stellen. Die NAVO-triade omvat een conventionele, een theater-nucleaire en een strategisch-nucleaire component. Het doel van dit artikel is aan te geven hoe de conventionele component in de triade kan worden versterkt opdat de politiek-strategische leiding van NAVO zo lang mogelijk haar vrijheid van keuze kan behouden.

van het WP te kunnen formuleren, moet de NAVO in haar plannen rekening houden met het operationele niveau in de Sovjetrussische doctrine en zelf eveneens de operationele kunst toepassen.

Om een eventuele doorbraak van de NAVO verdediging te voorkomen, zijn er, gezien het totale aantal (door mij geraamde) beschikbare naderingsmogelijkheden, in voorste lijn continu minimaal ca. 18 NAVO-divisies nodig. Om over de noodzakelijke flexibiliteit op het operationele niveau te kunnen beschikken, dienen continu ca. 9 NAVO-divisies als operationele reserves beschikbaar te zijn. Om een adequate voortzettingcapaciteit te kunnen garanderen, dienen telkens ca. 9 NAVO-divisies te kunnen recupereren. Met andere woorden: de drie PSC'n BALTAP, NORTHAG en CENTAG dienen in totaal 36 divisies ter beschikking te hebben om de operationele kunst op adequate wijze te kunnen implementeren, onder uitbuiting van het terrein, tegenover een kwantitatief zeer sterke tegenstander.

De vraag is nu: hoe realiseert de NAVO die operationele behoefte? Allereerst beschikken de drie genoemde PSC'n over de eigen ca. 27 NAVO-divisies. Daarmee kan de initiële behoefte aan 18 voordivisies en 9 operationele reservedivisies worden gedekt. Zodra evenwel de eerste gevechten zijn gevoerd, zullen zeker de voordivisies in het zwaartepunt moeten worden teruggenomen om te recupereren. In dat stadium moeten derhalve de 9 Franse en Amerikaanse divisie-equivalenten ter beschikking komen. Deze 36 divisies kunnen vervolgens enige tijd rouleren, maar op den duur — naar mijn arbitraire schatting bij het aantreden van het 2e strategische echelon — zal ondanks de recuperatie-inspanning de gevechtskracht met ca. 30% teruglopen, alhoewel de inmiddels opgedane oorlogservaring ook gaat meetellen. Alsdan zijn minimaal 9 divisies uit SACEUR's reserve nodig om die reductie te ondervangen.

Indien de NAVO in deze fase een beslissende conventionele militaire overwinning behaalt, kan het WP zijn strategische reserve alleen nog voor defensieve operaties op NSWP-territorium gebruiken, wil het althans niet zonder conventionele middelen komen te zitten. Omdat de WP-divisies van het 2e strategische echelon kwalitatief van een lagere orde zijn, is het mogelijk met een geringe aanvullende NAVO-inspanning van 6 tot 9 extra

divisies uit SACEUR's reserve de volledige conventionele overwinning te realiseren.

Voor een goed begrip moet hierbij worden aangekend dat voor het afzetten van eigen divisies tegen de WP-echelonnering vereist is dat de recuperatie is gegarandeerd en dat de NAVO-divisies ook in de vakken van legerkorpsen van een andere nationaliteit moeten kunnen worden ingezet. Ook moet de commandovoeringsstructuur op legerkorpsniveau en hoger gedurende de gehele campagne blijven functioneren.

*Resumerend:* voor het met uitsluitend conventionele middelen verdedigen van de Central Region zijn zo'n 27 „in place"-divisies nodig, die tijdig moeten worden aangevuld met eenheden van 3 (US) Legerkorps en wellicht, indien de Franse regering daartoe besluit, met 1(FR)Leger, en die in een latere fase moeten worden versterkt met zo'n 9 tot 18 divisies uit SACEUR's reserve.

Bij de behandeling van onze perceptie van het strategische denken van het WP is ook de mogelijkheid van een defensieve WP-strategie beschreven. Indien het WP uitsluitend een defensief doel zou nastreven, zou het aantal WP-divisies tot dat van de NAVO kunnen worden gereduceerd om een conventionele remise te bewerkstelligen. Dit thema ligt meer op het gebied van de conventionele wapenbeheersing en zal in het meinummer worden behandeld.

### **De mogelijke conceptie van de NAVO ter verdediging van de Central Region**

De Central Region (=AFCENT) biedt geografisch gezien de mogelijkheid tot grootschalige operaties met landstrijdkrachten. Het leiden van dergelijke grootschalige operaties vereist invoering van de operationele kunst in het militaire denken en handelen in de NAVO. Daardoor kan het nastreven van de versterking van de conventionele component in de NAVO-verdediging zich baseren op een doctrinaire basis. De voor dergelijke operaties beschikbare manoeuvreer ruimte is afhankelijk van de operationeel gezien minimaal benodigde ruimte en de strategisch gezien maximaal toegestane ruimte.<sup>11</sup> In de Central Region leveren de BRD en de VS de meeste landstrijdkrachten. De gevechtszone (Combat Zone) valt samen met het grondgebied

van de BRD en CINCENT is een Duitse generaal. Uit de ontwikkelingen in de NAVO-strategie blijkt reeds de Duitse invloed. Nu er sprake is van een nieuwe ontwikkeling in de militaire doctrine binnen de vigerende NAVO-strategie is het logisch dat de BRD weer haar belangen probeert veilig te stellen. Het gaat immers om het manoeuvreren op Westduits territorium. De VS onderkennen ook inzetgebieden voor troepen buiten het Europese deel van het NAVO-gebied. Daarom is er een nationale VS-doctrine die het denken en handelen van militaire staven boven het tactische niveau behandelt; SACEUR, COMAAFCE, COMCENTAG en COMFOUR-ATAF zijn Amerikaanse generaals, opgeleid in hun nationale doctrine.

Het ligt derhalve in de lijn der verwachtingen dat die twee landen de ontwikkelingen in de militaire doctrine binnen NAVO zullen bepalen. De andere landen — waaronder Nederland — behoeven echter niet slaafs te volgen. Ons land is in de relevante NAVO-staven vertegenwoordigd door een opperofficier in een sleutelpositie waardoor actieve participatie in de ontwikkelingen niet alleen mogelijk, doch ook zeer gewenst is.<sup>18</sup>

### **FOFA vereist een operationele conceptie**

Toen aan het eind van de jaren '70 de wens naar minder afhankelijkheid van de nucleaire component in de NAVO-triade steeds duidelijker werd, ontstond de behoefte de conventionele voorwaartse verdediging aan te vullen met een conventionele FOFA-component die de opvolgende echelons van de aanvallende tegenstander moest aangrijpen (de FOFA-optie). De achtergebiedsbeveiliging moest een „WP-FOFA" in onze achtergebieden tegengaan.<sup>19</sup> De VS ontwikkelden daartoe de

<sup>18</sup> De BRD schat het belang van deze participatie in NAVO-staven zo hoog in dat een ervaring van enkele jaren als stafofficier in die staven een selectie criterium is voor generaalsbenoemingen in de Bundeswehr.

<sup>19</sup> Vooral de BRD heeft de afgelopen jaren haar „Territorialheer" substantieel verbeterd. GTNC (German Territorial Northern Command/Territorial Kommando Nord) omvat het gebied dat samenvalt met de NORTHAG-sector. GTSC (German Southern Territorial Command/Territorial Kommando Süd) valt geografisch samen met de CENTAG-sector. Ook de modernisering van de Nederlandse 101 Infanteriebrigade en de aanpassingen van de Nederlandse territoriale verdediging moeten in dit kader worden vermeld. De onlangs opgerichte Frans/Duitse brigade lijkt vooralsnog een rol in het kader van de achtergebiedsbeveiliging te krijgen.



„AirLand Battle”-theorie, die simultaan met de gevechten in voorste lijn door divisies tegen het voorste tactische echelon van het WP, de vijandelijke vliegvelden en opvolgende echelons door middel van FOFA wil aangrijpen tot een diepte van ca. 500 km. De VS-versie van FOFA beklemtoont vooral het gebruik van technologisch hoogwaardige middelen, waarvoor in de VS een industriële basis aanwezig is. Zeer moderne vliegtuigen, Army Tactical Missile Systems (ATACMS) en Multiple Rocket Launch Systems (MLRS) zijn daarvan voorbeelden. In de vigerende VS-voorschriften is weinig sprake van een afstemming van FOFA („deep battle”) en de inzet van divisies („near battle”); in feite is er sprake van onafhankelijke, gelijktijdig gevoerde gevechten. Momenteel is TRADOC bezig dit gemis te ondervangen.<sup>20</sup>

Op deze theorie zijn variaties mogelijk. De Sovjet-Unie wil in feite hetzelfde bereiken door een combinatie van vliegtuigen, conventionele ballistische raketten, meervoudige raketwerpers, luchtlandings(storm)eenheden en Operatieve manoeuvre groepen (OMG).<sup>21</sup> De laatste twee middelen zijn vooral in een offensieve conceptie van belang. Het vermeesteren van doelen in de NAVO-achtergebieden is van veel betekenis voor de manoeuvre van de aanvallende WP-landstrijdkrachten.

DOOR NORTHAG/TWOATAF is een „Joint Land/Air Battle”-conceptie ontwikkeld, die de door FOFA na te streven subdoelstelling relateert aan de in het manoeuvreplan verwoorde hoofddoelstelling van de voordivisies en de operatieve reserves (op legerkorps/legergroepsniveau).<sup>22</sup> NORTHAG en GTNC weerstaan de WP-dreiging tegen het eigen achtergebied door een gezamenlijke conceptie voor de achtergebiedsbeveiliging. Op deze wijze is er sprake van een integraal gevechtsplan dat alle militaire activiteiten in de legergroepssector leidt.

Deze conceptie van NORTHAG/TWOATAF/GTNC op het

<sup>20</sup> Het Amerikaanse Training and Doctrine Command (TRADOC), dat zich de „architect of the future US Army” noemt, is momenteel bezig een „familie van concepties” in voorschriften vast te leggen: FM 100-5 Tactics; FM 100-6 Larger Unit Operations; FM 100-15 Corps Operations; FM 100-16 Echelon Above Corps; FM 100-20 Low Intensity Conflict. Met name de eerste drie kunnen worden beschouwd als een uitsplitsing van het huidige FM 100-5 Operations.

<sup>21</sup> De Operatieve Manoeuvre Groep (OMG) is o.m. beschreven in: C. Donnelly — The Soviet Operational Manoeuvre Group: a new challenge for NATO. *Mil. Rev.* (1983)(3)43. De luchtlandingsstormeenheden zijn o.m. beschreven in: R. E.

operatieve niveau vereist een adequate begeleiding op AFCENT-niveau. CINCENT is de opperbevelhebber over alle NAVO-land- en -luchtstrijdkrachten in de Central Region. Hij speelt daardoor een sleutelrol in het toebedelen van luchtsteun en reserves aan ondercommandanten op het operatieve niveau. Indien hij de VS „AirLand Battle”-theorie zou aanhangen, zou dat kunnen leiden tot een andere toebedeling van middelen aan de legergroepen en legerkorpsen dan wanneer hij de „Joint Land/Air Battle”-theorie zou aanhangen. Het gaat er met name om wie bepaalt welke doelstelling FOFA per fase van de operatie/campagne met prioriteit moet nastreven. In een volgend artikel wordt daarop nader ingegaan. De huidige CINCENT, generaal von Sandrart, heeft onlangs het belang van de invoering van de operatieve kunst in de NAVO in open publikaties beklemtoond om leiding te kunnen geven aan FOFA.<sup>23</sup>

#### **Versterking van de conventionele component in de NAVO vereist een operatieve conceptie**

Niet alleen de toepassing van FOFA vereist een aanvulling van de militaire doctrine. Ook de kwaliteitsverbeterings- en de kwantiteitsverbeteringsoptie kunnen pas worden afgewogen indien er bij de NAVO een perceptie van het mogelijke verloop van de campagne op het operatieve niveau bestaat. Ook voor crisisbeheersing in het kader van de „flexibility in response” is het van belang dat tussen de tactiek en de strategie het operatieve niveau wordt gevoegd. De bevelvoeringsstructuur is al aanwezig in de vorm van de bevelketen AFCENT (inbegrepen AAFCE) ↔ NORTHAG/TWOATAF/GTNC ↔ legerkorpsen/WBKS.<sup>24</sup> Het gaat nu om het militaire denken in die staven. Het vereiste denken is te grootschalig voor de tactiek en te kleinschalig voor de strategie: het is het operatieve denken. Bovendien is het kwalitatief van

Bort — Air Assault Brigades: new element in the Soviet Desert Force Structure. *Mil. Rev.* (1983)(10)21.

<sup>22</sup> Zie de RUSI-publikaties betreffende de voordrachten van generaal Bagnell en Air Marshal Hine op 23 mei 1984: „Concept of land/air operations in the Central Region I and II”, en de voordracht van generaal Farndale op 15 oktober 1985: „Counter stroke: future requirements”.

<sup>23</sup> H. von Sandrart — Der Kampf in der Tiefe bedingt ein operatives Konzept. *Eur. Wehrk.* (1987)(21)71.

<sup>24</sup> Een WBK is een Westduits Wehrbereichskommando, een met het Nederlandse Nationaal Territoriaal Commando (NTC) overeenkomend territoriaal bevelvoeringsniveau.

een andere orde. Hoe kan anders een afweging worden gemaakt tussen het versterken van voordivisies (om een succesvol verder verloop van het tactische gevecht mogelijk te maken) en het creëren van sterke operationele reserves (om op hoger niveau een succesvolle campagne mogelijk te maken)? Hoe kan anders een afweging worden gemaakt tussen het tijdelijk en plaatselijk opgeven van terrein — onder behoud van de operatief essentiële gebieden — t.b.v. de geconcentreerde inzet van reserves zonder tot nucleaire escalatie over te gaan? Hoe zouden (afgeleide) operatief essentiële gebieden kunnen worden gekozen indien de keuzecriteria niet bekend zijn? Ook de huidige CINCENT beklemtoont de invoering van de operationele kunst boven de tactiek.<sup>25</sup>

Er is natuurlijk wel een perceptie van het mogelijke verloop van de campagne in de Central Region. De General Defence Plans van de NAVO-com-

<sup>25</sup> H. von Sandrart — Operative Führung über die Gefechts-taktik hinaus. *Eur. Wehrk.* (1987)(9)503.

mandanten vanaf SACEUR tot aan de legerkorpscommandanten beschrijven hoe de NAVO-middelen in geval van een gewapend conflict zullen worden ingezet. Die plannen moeten noodgedwongen uitgaan van de vigerende mogelijkheden en beperkingen van de beschikbare middelen. Indien uitsluitend op basis hiervan het legervormingsbeleid van de NAVO zou worden bepaald, zou zulks kunnen leiden tot het beeld van het „winnen van de vorige oorlog”.

Om op kosteneffectieve wijze de vier opties voor het versterken van de conventionele component van de NAVO te kunnen integreren in de vigerende NAVO-strategie is een aanvulling van de krijgskunst met de operationele kunst nodig.

\* \* \*

Een derde artikel zal de inzet van de militaire middelen in een legergroepssector in de tijd behandelen en zich toespitsen op de relatie tussen operationele kunst en tactiek.



## **U bent lid van de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap,**

tevens actief dienend officier van KL of KLu, en u gaat de dienst verlaten?

Meldt u dat dan s.v.p. even aan de ledenadministratie (Karel Doormanlaan 274, 2283 BB Rijswijk), dan wordt ervoor gezorgd dat u de Militaire Spectator blijft ontvangen!

**drs. P. M. Verheij en drs. E. J. Westerink**

souschef, resp. plv souschef Directie Economisch Beheer KL

## Flexibiliteit in de Defensiebegroting

Met betrekking tot de wenselijke omvang en de trendmatige stijging van de overheidsuitgaven (de collectieve sector) is veel gestudeerd en gepubliceerd. Belangrijke auteurs op het gebied van de openbare financiën hebben hierop hun visie gegeven en de tendensen geanalyseerd die hebben geleid tot een structurele toeneming van het beslag van de collectieve sector op de nationale bestedingen. Zowel Wagner met zijn „Wet van de toenemende uitdijing van de staatsactiviteiten” (eind vorige eeuw) als Peacock en Wiseman met hun plateautheorie (jaren '60) hebben stellige meningen over aard en oorzaak van de relatieve en absolute toeneming van de staatsuitgaven bij het voortschrijden en complexer worden van de maatschappelijke ontwikkelingen. Hoe dit ook zij, in het huidige tijdsgewricht kan worden geconstateerd dat het relatieve beslag van de collectieve sector (in procenten van het nationale inkomen) nog nooit zo groot is geweest als in enig ander decennium van de economische geschiedenis van ons land. Vanaf de Eerste Wereldoorlog is het desbetreffende percentage opgelopen van 10, via ca. 30 in de jaren '60 en 50 in het begin van de jaren '70 tot een niveau van 70% in 1982. Voor het jaar 1988 begroot het kabinet de collectieve uitgaven op 64,5% zodat dit wellicht een trend in omgekeerde richting indiceert.

De absoluut en relatief geweldig gestegen rijksuitgaven hebben echter geen gelijke tred gehouden

**Als gevolg van hun plaats in de matrix-organisatie vervullen de auteurs tevens de functie van hoofd en plv. hoofd Financieel Beheer KL en ressorteren als zodanig onder het directoraat-generaal Economie en Financiën. In beide functies hebben zij veelvuldig te maken met de Comptabiliteitswet 1976 en de vele uitvoeringsbeschikkingen die van invloed zijn op de budgettaire flexibiliteit. Zij hebben dit artikel geschreven à titre personnel, op basis van hun dagelijkse ervaringen.**

met de inkomsten; dit ondanks onze zeer hoge en progressief verlopende belastingtarieven. Het financieringstekort komt in 1988 dan ook uit op f 26,5 mld, zijnde 7,2% van het nationaal inkomen. Anders gezegd — Stevers heeft dat eens zo uitgedrukt — iedere werkdag neemt onze staatschuld toe met f 100 mln! De hierover verschuldigde (en dus ook toenemende) rente en aflossingen slokken een steeds groter deel van de staatsinkomsten op. Helaas veel te laat is het ook tot een aantal politici doorgedrongen dat dit zo niet langer kan. Vandaar dat de afgelopen jaren in het teken hebben gestaan van vele (en deels vruchteloze) pogingen tot terugdringing van de collectieve uitgaven. De regels van het stringente begrotingsbeleid<sup>1</sup> hebben daarbij weliswaar een positieve rol gespeeld, maar het is net als met het persoonlijke inkomen en consumptiepatroon: de gewinning aan een hoger betedingsniveau gaat snel en zonder problemen; de aanpassing aan geringere bestedingsmogelijkheden daarentegen is veelal een smartelijk proces met ingebouwde weerstanden.

### Waarom flexibiliteit

De noodzaak tot bezuinigingen doet zich des te dringender voor aangezien het rijksuitgavenbeeld ook nog een permanente neiging vertoont tot budgetoverschrijdingen, resp. tegenvallers (in 1987 naar verwachting f 2,3 mld t.o.v. de ramingen in de vorige Miljoenennota). Tegenvallers kunnen bijvoorbeeld ontstaan als gevolg van zg. „open-einderegelingen”; dat zijn regelingen die wettelijk afdwingbaar zijn en waarbij een eventueel budgettair maximum zijn beperkende werking verliest (bv. huursubsidies). Ook kunnen tegenvallers ont-

<sup>1</sup> Het rapport van de studiegroep begrotingsruimte, *Beheersbaarheid van de collectieve uitgaven*, heeft in het kader van het „stringente begrotingsbeleid” uitgebreid aandacht besteed aan deze problematiek (zie ook de Miljoenennota).

staan als gevolg van bewuste beleidsintensiveringen. Beter ware het hier te spreken van de „financiële consequenties van beleidsmatig bepaalde uitgavenverhogingen”. Hoe dan ook, beide oorzaken kunnen noodzaken tot nadere ombuigingen. Zo is van de totale rijksombuigingstaakstelling in 1988 een bedrag van f 162,1 mln ten laste van Defensie gebracht. Dat ministerie moet daardoor deels bloeden voor de problemen van andere departementen. Wij kunnen ons dan ook goed voorstellen dat onze minister van defensie zich van harte zal aansluiten bij de dringende wens van zijn collega van financiën tot een grotere begrotingsdiscipline, resp. tot een betere beheersing van de rijksuitgaven. De volledige beheersing van de begrotingstotalen van de onderscheiden vakdepartementen (m.u.v. Defensie) is vooralsnog moeilijk haalbaar.

In het comptabel bestel zullen dan ook mechanismen moeten worden aangebracht, resp. worden versterkt, die ervoor zorgen dat problemen in bepaalde beleidssectoren zodanig worden opgevangen dat de algemene budgettaire problematiek niet wordt vergroot. Concreet geformuleerd: de budgetten dienen flexibel te zijn; zij moeten niet alleen binnen één begrotingsjaar maar ook tussen de opeenvolgende begrotingsjaren zodanig aanpasbaar, zijn dat, indien nodig, een bijdrage kan worden geleverd aan de totale overheidsproblematiek. Het is duidelijk dat deze visie vooral wordt gedragen door de minister van financiën vanuit zijn verantwoordelijkheid voor het totale overheidsbudget. De betrokken vakminister, bv. de minister van defensie, heeft echter een geheel andere en eigen verantwoordelijkheid voor het hem regarderende beleidsterrein. Het realiseren van het programma waarvoor hij politieke verantwoordelijkheid draagt staat bij hem voorop en kan daarom met eerder genoemde visie van de minister van financiën conflicteren. Toch zal ook de minister van defensie behoefte hebben aan budgettaire flexibiliteit, zij het m.b.t. uitwisselbare programma-elementen in het Defensieplan en wel zodanig dat de verzekerde beschikbaarheid van de middelen, nodig voor het gehele programma, is gewaarborgd. Onbesteed gebleven fondsen in enig budgetjaar kunnen nl. volgens de vigerende Comptabiliteitswet in het volgende jaar niet meer worden gebruikt en onttrekken zich aan de bestedingscapaciteit van Defensie. Derhalve wordt in

het navolgende de flexibiliteit *van* en *in* de Defensiebegroting behandeld, beide soorten vanuit een andere visie op de beheersing van het begrotingsproces.

Flexibiliteit, in de zin van buigzaamheid, lenigheid, aanpasbaarheid, is een positief begrip. Flexibele ledematen zijn essentieel bij „breakdancing”, een flexibele kredietverlening speelt in op een wisselende vermogensbehoefte, en de „flexible response” is het antwoord op de „rode dreiging”. In hoeverre flexibiliteit *van* en *in* de Defensiebegroting aantrekkelijk is en welke aspecten daarbij een positieve of negatieve rol spelen is onderwerp van dit artikel. Hoewel de auteurs zich realiseren dat een artillerist eerder opgewonden raakt van een krachtige kruitdamp en een cavaleerist zich niets mooiers kan voorstellen dan een feilloos functionerend rupsvoertuig, is deze bijdrage niet alleen bedoeld voor vertegenwoordigers van het dienstvak van de militaire administratie. De Defensiebegroting, de technische aspecten daarvan en met name de bedoelde mate van flexibiliteit kunnen van rechtstreekse invloed zijn op het „functionele” welbevinden van alle Defensie-medewerkers. Aangezien daarbij niet valt te ontkomen aan een droge begripsomschrijving doen de auteurs ook een beroep op uw geestelijke flexibiliteit. Zij wensen u goede aandacht.

---

### Flexibiliteit van het Defensiebudget

---

Op de derde dinsdag van september 1987 is door de minister van financiën weer de Rijksbegroting voor het jaar 1988 aan de volksvertegenwoordiging aangeboden. Eén van de begrotingshoofdstukken, hoofdstuk X, is de begroting van het ministerie van defensie.

In die begroting worden drie elementen geraamd:

- per uitgavenartikel een maximaal uitgavenbedrag;
- bij daartoe aangewezen uitgavenartikelen een maximumbedrag voor aan te gane verplichtingen;
- per ontvangstenartikel een vermoedelijk bedrag van de ontvangsten.

Zoals reeds uit de formulering blijkt hebben twee van de drie ramingscategorieën een maximumkarakter. Dat maximumkarakter is vastgelegd op ar-

tikelniveau, zijnde het laagste niveau waarop de volksvertegenwoordiging het zg. budgetrecht uitoefent. Het maximumkarakter versterkt uiteraard het budgetrecht, aangezien in principe voor elke overschrijding toestemming van de volksvertegenwoordiging is vereist. De jaarlijkse begroting is de financiële weergave van het korte-termijnplan van Defensie. Met de gedetailleerde opstelling en financiële invulling daarvan wordt ca. een jaar vóór de aanbidding van de Rijksbegroting begonnen. Zo houdt men zich in december 1987 reeds bezig met de begroting 1989. Mede als gevolg daarvan heeft de cijferopstelling een prognostisch karakter en is ze noodzakelijkerwijs gebaseerd op veronderstellingen omtrent toekomstige behoeften, kwaliteiten en kwantiteiten. In de jaarlijkse begrotingsaanschrijving geeft de minister van financiën expliciete aanwijzingen omtrent de voorshands te hanteren loon- en prijsniveaus.

Als dan een jaar later de begroting tot uitvoering komt (de realisatiefase) blijken velerlei oorzaken ertoe te leiden dat de budgetomvang en -structuur niet meer aansluiten bij de inmiddels gewijzigde omstandigheden. Bij bepaalde begrotingshoofdstukken doen zich (zoals in het voorgaande reeds aangeduid) de onvermijdelijke overschrijdingen voor, terwijl bij andere hoofdstukken bewuste beleidsintensiveringen (lees uitgavenverhogingen) wenselijk worden geacht. Ook kan een andere verdeling van het budget over de onderscheiden artikelen nodig zijn, bv. in het geval van een urgente en niet geanticipeerde vervanging van verouderd materieel. Al dit soort zaken vraagt om flexibele budgetten en het flexibel omgaan daarmee.

Er kunnen twee soorten flexibiliteit worden onderscheiden, te weten:

— verticale flexibiliteit: de mogelijkheid budgetbedragen te verschuiven binnen één begrotingsjaar; indien dat geschiedt tussen twee begrotingshoofdstukken spreken wij van *externe* verticale flexibiliteit; gebeurt het echter binnen één begrotingshoofdstuk dan is er sprake van *interne* flexibiliteit:

— horizontale flexibiliteit: de mogelijkheid om budgetbedragen tussen opeenvolgende begrotingsjaren te verschuiven.

## Verticale flexibiliteit

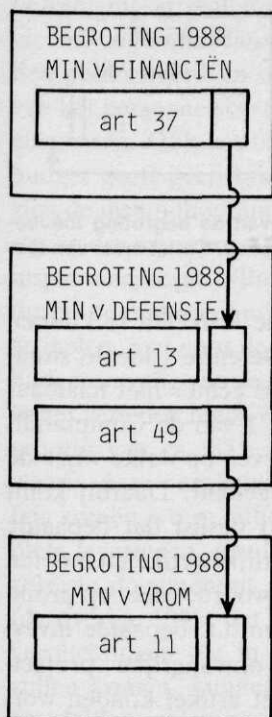
De externe verticale flexibiliteit kan betekenen dat de begroting van VROM wordt verhoogd ten laste van de Defensiebegroting indien bepaalde taken van laatstgenoemd ministerie door VROM worden overgenomen (afb. 1). Dat is bv. het geval bij de bouw van de Centrale Militaire Apotheek, waarbij door Defensie aan VROM aanvullende fondsen zijn verstrekt. Een dergelijke overheveling gebeurt in het algemeen bij Voorjaarsnota of, juister uitgedrukt, bij de 1e suppletoire begroting naar aanleiding van de Voorjaarsnota.<sup>2</sup>

Ook kunnen bij Voorjaarsnota wijzigingen worden aangebracht t.o.v. de veronderstellingen ten tijde van de opstelling van de begrotingshoofdstukken (o.m. loon- en prijsbijstellingen en ombuigingen). Wijzigingen van deze soort worden uiteraard beperkt door de ruimte die de minister van financiën hiervoor beschikbaar stelt of, beter gezegd, door de ruimte die ervoor aanwezig is. Ook belastingtegen- en -meevallers bepalen immers voor een groot deel de financiële mogelijkheden. Al deze wijzigingen worden in de vorm van aanvullende wetsvoorstellen (suppletoire begrotingen) op de reeds ingediende Rijksbegroting voorgelegd aan de volksvertegenwoordiging.

Interne verticale flexibiliteit (verschuivingen *binnen* het begrotingshoofdstuk) is mogelijk gemaakt via art. 11 van de Comptabiliteitswet 1976. Dit artikel geeft de beherende minister de gelegenheid realisatieafwijkingen binnen zijn begroting op te vangen door tussen de artikelen te schuiven (zie afb. 2).

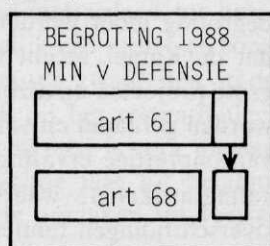
Gegeven het budgetrecht van het parlement zijn hieraan natuurlijk wel beperkingen gesteld. Zo mag er bv. niet van materiële artikelen naar personele artikelen worden geschoven en mag de individuele bijschrijving op artikelniveau niet meer bedragen dan 5% van het goedgekeurde budgetbedrag. De minister zal deze wijzigingen in zijn begroting ter kennis moeten brengen van o.m. de minister van financiën, hetgeen gebeurt met een ministeriële beschikking. Daarin wordt tevens aangegeven van welke artikelen de bij te schrijven

<sup>2</sup> Ingevolge art. 14 van de Comptabiliteitswet is de minister van financiën verplicht jaarlijks een zg. Voorjaarsnota te publiceren, waarin aanpassingen van de diverse begrotingshoofdstukken worden voorgesteld.



Afb. 1 Verticale flexibiliteit (extern)

Afb. 2 Verticale flexibiliteit (intern)



fondsen afkomstig zijn, want het totale bedrag van de uitgavenraming mag niet stijgen. In de gevallen waarin meer dan 5% aan een artikel moet worden toegevoegd dienen tijdig wettelijke maatregelen te worden genomen. Dit betekent dat op de verwachte overschrijding reeds in een vroeg stadium — de behandelingscyclus van een begrotingsvoorstel vergt veel tijd — moet worden geanticipeerd en dat ze moet worden gegoten in een wetsvoorstel tot wijziging van de ramingen, in casu een (tweede) suppletoire begroting. Dit klemt te meer aangezien in de praktijk aanvullende begrotingen vaak lang na het verstrijken van het begrotingsjaar worden ingediend waardoor — aldus een recente motie Engwirda c.s. — „het recht van de Kamer zich uit te spreken over begrotingsvoornemens voordat de uitgaven worden verricht, ernstig is uitgehold”. Men verzoekt dan ook om tijdige informatie over wijzigingen in de vastgestelde be-

#### Overboeking van begrotingsgelden tussen twee begrotingsjaren

Begrotingsjaren			Bedrag (× f mln)
van	1969 naar	1970	
	1970	1971	289,5
	1971	1972	297,5
	1972	1973	311,4
	1973	1974	311,8
	1974	1975	458,5
	1975	1976	625,2
	1975	1976	505,2

groting en wel op een zodanig tijdstip dat de Kamer daarop nog reële invloed kan uitoefenen.

#### Horizontale flexibiliteit

De mogelijkheid met budgetbedragen tussen opeenvolgende begrotingsjaren te schuiven, heeft in de laatste jaren aan betekenis ingeboet. In de Comptabiliteitswet 1927 was een uitgebreide vorm van deze flexibiliteit opgenomen. In principe kon het niet tot besteding gekomen budget via een Koninklijk Besluit, het zg. overboekingsbesluit, worden meegenomen naar het volgende begrotingsjaar. Bij die overboeking werd onderscheid gemaakt naar:

- verbonden gelden (juridische overeenkomst aanwezig);
- gelden waarvoor intern de aanschaffingsprocedure was gestart;
- vrij begrotingsgeld.

Dat het bij Defensie om aanzienlijke bedragen ging blijkt uit de tabel.

De mogelijkheid van het toevoegen van onbestede gebleven gelden aan het volgende begrotingsjaar is met de inwerkingtreding van de Comptabiliteitswet 1976 danig aan banden gelegd. Niet dat deze vorm van flexibiliteit geheel verdween, maar hij werd beperkt tot overboeking van die budgetbedragen waarvoor juridische verplichtingen waren aangegaan en die door onvoorziene omstandigheden niet tot realisatie waren gekomen. Tevens werd bepaald dat overboeking slechts kon geschieden tot een maximumbedrag, dat was aangegeven op de overeenkomstige artikelen van de „ontvangende” begroting. Door het laag houden van het maximumbedrag moest in voorkomend geval expliciet door middel van een wijzigingsvoorstel de toestemming van de volksvertegenwoordiging worden verkregen om budgetten tot boven de toegelaten marges te verhogen en aldus betalingen door te schuiven. Ook moest de minister van financiën aan de uiteindelijke toevoeging nog zijn medewerking verlenen. Indien hij dat met het oog op de situatie van 's Rijks schatkist noodzakelijk achtte, was het dus mogelijk dat een toevoeging, ook al was ze wettelijk in principe toegestaan, achterwege bleef. Gezien de voorwaarden die werden gesteld aan de feitelijke toevoeging en de onzekerheid daarover, heeft De-

fensie, in tegenstelling tot de andere departementen, van deze mogelijkheid nooit gebruik gemaakt (afb. 3).

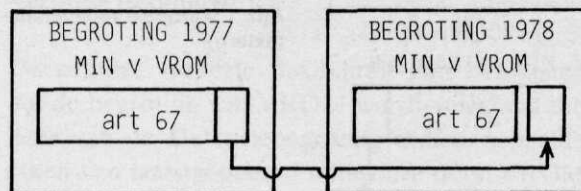
Dat de mogelijkheid tot het meenemen van gelden naar volgende begrotingen door de andere departementen veelvuldig is aangegrepen blijkt uit de toegevoegde bedragen die voor de totale rijksoverheid schommelden tussen f 5 mld en f 7 mld per jaar. De algehele financiële situatie van 's Rijks financiën heeft de minister van financiën ertoe genoodzaakt zijn medewerking aan de toevoeging met ingang van de begroting 1985 te staken. Met de gedupeerde departementen zijn afspraken gemaakt hoe de vele miljarden van de toevoeging zonder al te veel problemen (voor de minister van financiën) gespreid dienden te worden besteed.

Inmiddels heeft de Interdepartementale werkgroep herziening Comptabiliteitswet (IWHCW) een wijzigingsvoorstel voor de Comptabiliteitswet 1976 het licht doen zien waardoor de mogelijkheid van toevoeging van begrotingsgeld aan een volgend jaar volledig is verdwenen. De enige mogelijkheid die een beherend minister dan nog rest om eventuele onbestede bedragen aan een volgend jaar toe te voegen is het indienen van een wijzigingsvoorstel op zijn reeds ingediende ontwerp-begroting. Dat betekent echter de inschakeling van de volksvertegenwoordiging, met alle denkbare consequenties van dien.

### Flexibiliteit in de Defensiebegroting

Hebben wij in het voorgaande gesproken over de aanpassingsmogelijkheden van het budget en zijn onderdelen aan veranderde financiële omstandigheden, in deze paragraaf wordt ingegaan op de speelruimte die binnen de bestaande budgetten resp. meerjarenplannen aanwezig is.

Zoals reeds vermeld, strekt het budgetrecht van de volksvertegenwoordiging zich uit tot het artikelniveau. Dat betekent dat afwijkingen in de realisatie van artikelonderdelen binnen dat artikel kunnen worden opgevangen, zonder dat daarvoor een wettelijke regeling nodig is. Een tekort op het ene onderdeel kan worden gecompenseerd door een overschot op het andere. Hoe geringer het aantal artikelen, des te groter de vrijheid van de



Afb. 3 Horizontale flexibiliteit; van de begroting toevoeging ex art. 12 Comptabiliteitswet 1976 (niet meer van toepassing)

budgetbeheerder binnen die artikelen te kunnen manoeuvreren. De voor Defensie „ideale situatie” van één groot artikel is echter niet haalbaar omdat in Hoofdstuk I par. 1 van de Comptabiliteitswet 1976 is voorgeschreven op welke wijze de begroting moet worden ingericht. Daarbij komt dat de Kamer recent heeft beslist dat bepaalde grote projecten op afzonderlijke artikelen moeten worden geraamd en verantwoord; zulks op grond van onprettige ervaringen m.b.t. bepaalde investeringsartikelen, waarbij omvangrijke projectoverschrijdingen binnen het artikel konden worden opgevangen zonder dat de autorisatiefunctie van de Kamer daarop expliciet van toepassing behoefde te zijn. Aan de andere kant zijn er ook tendensen in de Tweede Kamer die wijzen op een zodanige herinrichting en presentatie van de begroting dat wordt gekomen tot een kleiner aantal, en dus qua omvang gemiddeld grotere, begrotingsartikelen.

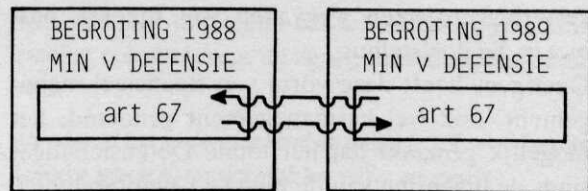
De procedurele behandeling en de controle worden aldus vereenvoudigd, terwijl tevens een evenwichtiger verdeling van de begrotingsartikelen wordt bereikt. In het verslag 1986 van de Algemene Rekenkamer is nl. geconstateerd dat een groot aantal begrotingsposten een relatief klein deel van de uitgaven omvat. In afb. 4 zien wij bv. dat met 87 van de 109 Defensieartikelen slechts f 3 mld van de begroting is gemoeid, terwijl de overige 22 artikelen betrekking hebben op ca. 80% van de Defensiebegroting.

Eind 1987 heeft de minister van financiën aan de Tweede Kamer een voorstel voorgelegd m.b.t. zijn inzichten inzake de wenselijkheid van aanpassingen van de regels van het comptabele bestel. Ook is daarbij aandacht besteed aan de inrichting van de begroting, resp. aan de artikelsgewijze indeling.

De wijze waarop de budgetten op artikelniveau tot besteding komen is afhankelijk van de aard van de onderscheiden artikelen. Het realiseren van de

bezoldigingsartikelen is in het algemeen geen probleem; de loonniveaus kunnen redelijk goed worden gecalculleerd en ook de gemiddelde omvang van het personeelsbestand is relatief goed te prognosticeren. Ook het besteden van het exploitatiebudget geeft geen bijzondere complicatie aangezien de instandhouding van het bedrijf in de ruimste zin des woords een relatief constante financiële inspanning vergt. Minder eenvoudig ligt het echter bij de materieelinvesteringsartikelen. Op deze artikelen, met voor de Koninklijke landmacht een budgetomvang van ca. f 1,3 mld op jaarbasis, zijn in het verleden reeds verplichtingen aangegaan ter grootte van ca. 85% van dat budget. De mate waarin deze verplichtingen metterdaad tot betaling komen is o.m. afhankelijk van tijdige en complete leveringen, goedgekeurde kwaliteiten en de vereiste documenten. Ook bij het restantbudget (de overige 15%) dat beschikbaar is voor nieuwe verplichtingen die in hetzelfde jaar tot betaling zullen komen, kunnen vele oorzaken tot vertraging leiden zoals:

- onderschatting van de voorbereidingstijd van die projecten;
- onverwachte technische problemen die in een laat stadium, bv. aan de hand van de beproeving van prototypen, aan het licht komen;
- langdurige contractonderhandelingen met min of meer monopolisten;
- het aftasten van de mogelijkheden in het kader van internationale materieelsamenwerking;



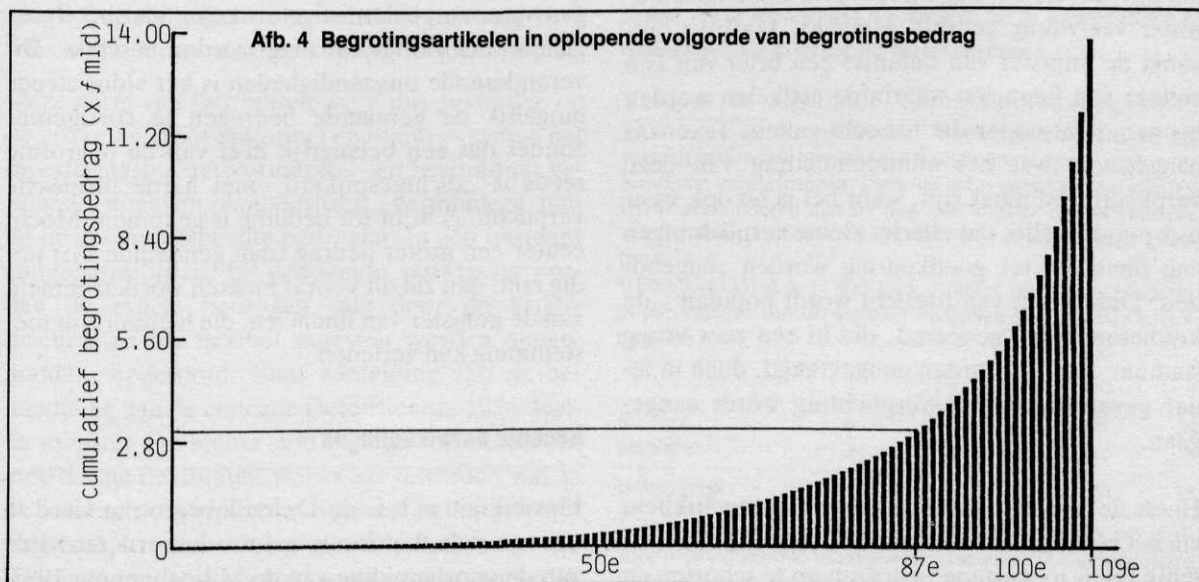
**Afb. 5 Horizontale flexibiliteit: in de begroting gebruik maken van projectverschuiving**

— het eerst in een laat stadium verkrijgen van de politieke goedkeuring.

Een vorm van financieel management is dan nodig om de daardoor vrijvallende budgetdelen op alternatieve wijze te besteden; d.w.z. dat reserveprojecten die later in de planperiode zijn opgenomen naar voren worden gehaald en aldus eerder tot realisatie gebracht (afb. 5).

Deze actieve vorm van budgetrealisatie doet zich niet alleen *binnen* de krijgsmacht delen voor maar kan zich ook *tussen* de krijgsmacht delen afspelen. Indien een krijgsmachtdeel zijn begroting in enig jaar door allerlei vertragingfactoren niet kan realiseren, kunnen de andere krijgsmacht delen onder bepaalde voorwaarden bijspringen.

De inspanningen om op deze wijze tot volledige begrotingsrealisatie te komen doen weliswaar gekunsteld aan maar zijn een dringende noodzaak, gelet op het belang van het volledig ten uitvoer brengen van het Defensieplan over een groter aantal jaren. Te meer nu de reële groei van Defensie sterk is verminderd, is het zaak de wél beschikbare middelen op zinvolle en doelmatige wijze te besteden. Het door vertraging van individuele in-





vesteringsprojecten wegvallen van fondsen past niet in die doelstelling.

Overigens heeft deze vorm van financieel management, ook wel kasmanagement genoemd, het mogelijk gemaakt dat het totale Defensiebudget sinds de invoering van de nieuwe Comptabiliteitswet 1976 volledig werd benut. Natuurlijk zegt dat als zodanig niets over de doelmatigheid. Dit aspect is echter voldoende gewaarborgd door de regels van het comptabele bestel.

Hebben wij in het voorgaande gedeelte gesproken over „verticale” en „horizontale” budgetaanpassingen alsmede over het schuiven met plannen tussen de opeenvolgende begrotingsjaren, ook het tempo waarin die mutaties plaatsvinden is een intrigerende zaak, zij het vooral vanuit de optiek van de minister van financiën. Indien zich tijdens het begrotingsjaar tegenvallers voordoen bij de verwachte uitgaven of ontvangsten (bv. aardgasontvangsten, gekoppeld aan de olieprijzen resp. de dollar) wil de schatkistbewaarder natuurlijk kunnen ingrijpen. Dat is echter alleen mogelijk als de budgetten nog voldoende ruimte bieden, d.w.z. dat zij nog niet volledig juridisch zijn verplicht. In de Comptabiliteitswet 1976 is dan ook een artikel opgenomen dat het zg. voorafgaand toezicht van de minister van financiën regelt. In dit artikel wordt bepaald dat de minister van financiën artikelen van uitgaaf kan aanwijzen ten laste waarvan geen verplichtingen mogen worden aangegaan zonder zijn uitdrukkelijke voorafgaande toestemming. Van die bevoegdheid wordt door deze minister veelvuldig gebruik gemaakt. Jaarlijks ontvangt de minister van defensie een brief van zijn collega van financiën waarin de artikelen worden genoemd die onder dat toezicht vallen. Tevens is aangegeven wat het minimumbedrag van deze verplichtingen moet zijn, want het is nu ook weer niet noodzakelijk dat allerlei kleine verplichtingen aan financiën ter goedkeuring worden aangeboden. Deze vorm van toezicht wordt populair „de kredietopening” genoemd, die in een zeer vroeg stadium dient te worden aangevraagd, doch in ieder geval voordat de verplichting wordt aangegaan.

Heeft de minister van financiën de mogelijkheid via het voorafgaand toezicht de besteding van wettelijk reeds toegestane bedragen op te schorten en

in het uiterste geval zelfs tegen te houden, ook de volksvertegenwoordiging heeft de gelegenheid tijdens het begrotingsjaar in te grijpen in de omvang van de geraamde uitgaven. Bepaalde voorgenomen aanschaffingen, en met name de politiek gevoelige projecten, dienen, ondanks het feit dat zij onderdeel vormen van het geautoriseerde budget, vooraf aan de Kamer kenbaar te worden gemaakt. Hierdoor is deze in de gelegenheid zich nader te bezinnen op de noodzaak, de doelmatigheid en mogelijke werkgelegenheidsaspecten van die aanschaffingen.

Tenslotte is er nog een wettelijke beperking die rechtstreeks van invloed kan zijn op de bestedingsmogelijkheden in het begin van het begrotingsjaar. Op de derde dinsdag in september wordt weliswaar de Rijksbegroting aan de volksvertegenwoordiging aangeboden, maar de parlementaire behandeling resp. de goedkeuring van de individuele begrotingshoofdstukken vinden veelal eerst vele maanden nadien en vaak eerst tijdens het begrotingsjaar plaats. Dat zou in principe betekenen dat geen uitgaven en/of verplichtingen mogen worden aangegaan omdat immers de wettelijke basis ontbreekt. Om echter de voortgang van de activiteiten niet te belemmeren — in het verleden reeds gesloten overeenkomsten (salarisbetalingen) zullen hoe dan ook moeten worden nagekomen — is in de Comptabiliteitswet een regeling opgenomen. Deze maakt het mogelijk dat, zolang een begrotingswet niet officieel is goedgekeurd, over maximaal  $\frac{4}{12}$  van de geraamde bedragen van overeenkomstige artikelen van het voorgaande begrotingsjaar mag worden beschikt. Bij veranderende omstandigheden is het aldus steeds mogelijk de geraamde bedragen te corrigeren, zonder dat een belangrijk deel van de begroting reeds is „dichtgespijkerd” met harde juridische verplichtingen, of tot betaling is gekomen. Mocht echter een groter bedrag (dan genoemde  $\frac{4}{12}$ ) nodig zijn, dan zal dit vooraf moeten worden gemeld aan de minister van financiën, die hieraan zijn toestemming kan verlenen.

---

### Recente ontwikkelingen

---

Flexibiliteit m.b.t. de Defensiebegroting werd in een speciale betekenis geïntroduceerd ten tijde van de voorbereiding van de Miljoenennota 1983.

Om te voorkomen dat de departementen hun verplichtingen zouden opvoeren met het oog op te verwachten ombuigingen werd een tijdelijke algemene verplichtingenstop afgekondigd. Aangezien een dergelijke verplichtingenpauze bij de krijgsmachtdelen onevenredig ernstige consequenties zou hebben voor de realisatie van het materieel-aanschafprogramma kon voor Defensie een uitzonderingsregeling met Financiën worden getroffen. Onderdeel daarvan vormde de regeling dat in de begroting een zg. „vrije ruimte” zou worden aangehouden. Die was in eerste instantie bedoeld om te bereiken dat eventuele financiële tegenvalers niet tot overschrijding van de totale rijksbegroting zouden leiden doch („extern verticaal”) in de bestaande begrotingshoofdstukken zouden kunnen worden verwerkt. De uitwerking van deze nieuwe regeling vond haar weerslag in een „DGEF-aanwijzing” van 5 juli 1982. De daarin als „financieel flexibel” aangeduide vrije ruimte werd als volgt geïndiceerd: de geplande budgetten voor personele en materiële exploitatie worden niet voor alternatieve toepassing geschikt geacht, aangezien die uitgaven reeds min of meer als juridisch verplicht moeten worden beschouwd of omdat alternatief gebruik van delen van die budgetten het primaire proces resp. de dagelijkse bedrijfsvoering van de Defensieorganisatie aantast. De flexibiliteit kon dus slechts worden bereikt op de artikelen *groot materieel en bouw*.

Vooralsnog werd een vrije (lees: niet verplichte) ruimte voorgeschreven van 9% voor het eerstvolgende begrotingsjaar, vermeerderd met nog eens 9% voor ieder daaropvolgend begrotingsjaar.

Deze vorm van flexibiliteit werd dus gevonden op de artikelen *groot materieel en bouw* — samen het investeringsbudget vormend — en bestond uit geraamde uitgaven/planbedragen, verminderd met de juridische verplichte bedragen. In een frequent aangepaste bijlage bij genoemde aanwijzing worden de exacte bedragen, die door de krijgsmachtdelen als flexibel moesten worden aangehouden, opgesomd. Naar aanleiding van de behandeling van de concept-Defensienota 1984 deelde minister De Ruiter zijn collega van Financiën mee dat de flexibiliteit weliswaar te vinden was in de juridisch onverplichte uitgaven in het investeringsbudget maar dat een groot gedeelte van die bedragen reeds verbonden werd geacht omdat dit

was bedoeld om reeds eerder aangeschaft materieel te completeren, de zg. complementaire uitgaven.

*Als vuistregel kan worden gehanteerd dat tenminste 50% van het nog onverplichte gedeelte als complementair kan worden aangemerkt.*

Aldus de Minister. En zo werd het begrip „planflexibiliteit” geïntroduceerd in het Defensiememorandum 1984.<sup>3</sup> Dit behelsde het voornemen om uiterlijk met ingang van 1987 in het investeringsplan een vrije ruimte aan te houden, bestaande uit de geplande investeringen, onder aftrek van de daarop bestaande juridische verplichtingen alsmede de complementaire verplichtingen. Met ingang van 13 mei 1985 worden de beide begrippen financiële en planflexibiliteit geïncorporeerd in de DGEF-richtlijn nr 9.<sup>4</sup> De huidige regeling betreffende de aan te houden flexibiliteit berust dan ook in haar geheel op deze richtlijn (afb. 6).

Het streven van de regering tot terugdringing van de overheidsuitgaven geeft aanleiding tot de veronderstelling dat toekomstige ontwikkelingen op het gebied van flexibiliteit *in* het budget niet zijn uitgesloten. Een mogelijke rol in die ontwikkelingen speelt het ontwerp van wet in het kader van de derde wijziging Comptabiliteitswet 1976. Dat ontwerp behelst een opdracht tot raming, niet alleen van ontvangsten en uitgaven, maar ook die van de integrale verplichtingen. Art. 4 lid 2 van het ontwerp herziene Comptabiliteitswet luidt:

*De begrotingen bevatten de ramingen van de ontvangsten en de uitgaven, alsmede van de verplichtingen. De ramingen van de uitgaven en van de verplichtingen hebben het karakter van een maximum.*<sup>5</sup>

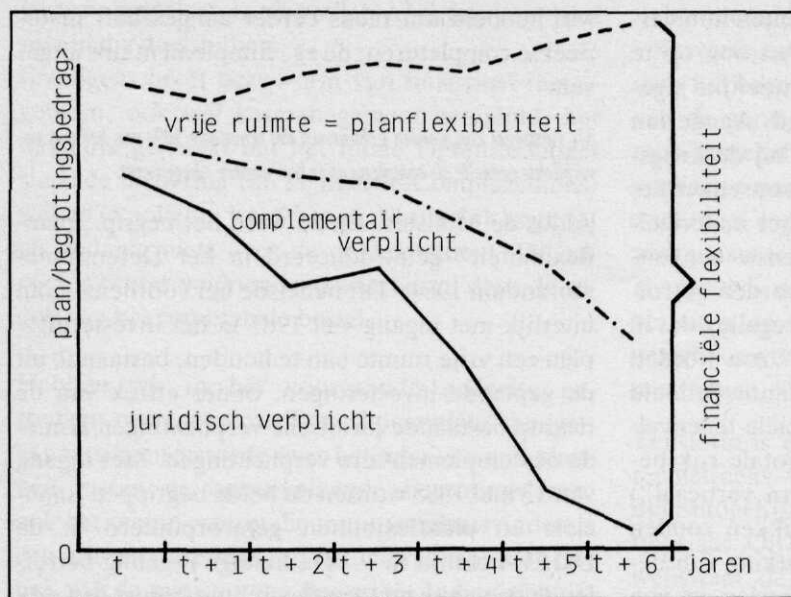
Volgens de vigerende Comptabiliteitswet wordt

<sup>3</sup> De financiële flexibiliteit kan worden gedefinieerd als het verschil tussen het beschikbare budget en de reeds aangegane juridische verplichtingen. Door de aldus ontstane „vrije ruimte” te verminderen met de nog aan te gane complementaire verplichtingen ontstaat de feitelijk vrije ruimte, de zg. planflexibiliteit.

<sup>4</sup> F/85/050/1352 d.d. 13 mei 1985. Huidige regeling flexibiliteit, in percentages van de geplande uitgaven (t = lopend begrotingsjaar):

	t	t+1	t+2	t+3	t+4
fin. flex.	6	9	18	27	36
planflex.	3	5	10	15	20
comp. verpl.	3	4	8	12	16

<sup>5</sup> Zie ook: *Een helder begrotingsstelsel* (interimrapport van de Interdepartementale werkgroep herziening Comptabiliteitswet 1976).



Afb. 6 Schematische voorstelling plan/financiële flexibiliteit

alleen het aangaan van verplichtingen ten laste van latere jaren aan een maximum gebonden. Het nieuwe voorstel omvat daarentegen iedere verplichting, ongeacht het jaar waarin deze tot betaling komt. Het gaat uit van de visie dat het aangaan van de verplichting het cruciale moment vormt waarop voor de Staat onontkoombare toekomstige lasten zullen ontstaan.<sup>6</sup> Zoals begrijpelijk is de budgettaire flexibiliteit uit het gezichtspunt van de minister van financiën met deze wettelijke beperking zeer gediend.

Het ontwerp dat met ingang van de begroting 1988 van kracht wordt gaat vooralsnog uit van juridische verplichtingen. De mate waarin juridische verplichtingen kunnen worden aangegaan zal dus afhankelijk worden van een door het parlement vastgesteld maximum.

Een laatste ontwikkeling op flexibiliteitsgebied mag in dit artikel niet ongenoemd blijven, namelijk het novum van de „ministeriële ruimte” die is gereserveerd in het Defensieplan 1989-1998 ter grootte van een half procent van de begroting. Die ruimte is mede gecreëerd ter versterking van de centrale-planningsfunctie waarbij, afhankelijk van inzichten die uitgaan boven het krijgsmachtdeelbelang, accenten kunnen worden gelegd bij de „mission areas” die in het kader van de totale slagkrachtverbetering het meest in aanmerking komen. Ook deze vorm van verticale flexibiliteit ver-

groot het interne aanpassingsvermogen van begrotingsonderdelen aan veranderde opvattingen omtrent de inzet van mensen en materiële middelen.

### Slotbeschouwing

In het voorgaande zijn vele vormen en aspecten van het flexibiliteitsbegrip aan de orde geweest. Wellicht is de lezer onder de indruk van de veelheid van regels en regelgeving die op de Defensieorganisatie inwerken en met name op de instanties bij de Haagse staven die primair zijn belast met de interpretatie en de uitvoering, te weten de Directies Economisch Beheer van de krijgsmachtdelen alsmede de Directie Financieel Beheer en de Directie Economisch-Financieel Beleid van het Directoraat-Generaal Economie en Financiën. De implementatie van de Aanwijzing DGEF, de reservering van de minister, de <sup>4</sup>/<sub>12</sub>-regeling, de integrale verplichtingenraming, overschrijvingsregeling, verticale en horizontale flexibiliteit, de regels van het stringente begrotingsbeleid enz., maken het financiële beleid en beheer er niet simpeler op. Een en ander nog afgezien van het geheel aan regelgeving en procedures dat is geconstrueerd om een doelmatige besteding van 's Rijks financiën te waarborgen. Alleen al bij de Koninklijke landmacht zijn ca. 100 personen primair verantwoordelijk voor de rechtmatige, doelmatige en effectieve besteding van de beschikbare fondsen.

<sup>6</sup> Derde wijzigingsvoorstel Comptabiliteitswet 1976 (Kamerstukken II, 1986/1987, 19.766).

Het DEBKL-logo: *Parsimonia est magnum vectigal* („Spaarzaamheid is een grote bron van inkomsten”) wordt daarbij actief gevolgd, zij het dat die spaarzaamheid evenzeer voortvloeit uit de belemmeringen die de genoemde veelheid van regelgeving meebrengt. Het is twijfelachtig of de hierdoor opgelegde „flexibiliteit” in het budget een goed middel is tot het realiseren van de doelstelling als verankerd in het Defensieplan. Naarmate juist door allerlei voorschriften m.b.t. het financiële beheer de optische budgetruimte toeneemt, resp.

een bepaalde vorm van flexibiliteit wordt bereikt, kan de verleiding voor politici groot zijn een greep te doen in de „vrije Defensie-ruimte” indien tegevallende rijksuitgaven of inkomsten daartoe aanleiding geven. Denkend aan de tweede betekenis van het woord *vectigal*, nl. „staatsinkomsten”, krijgt het DEBKL-logo een wezenlijk andere betekenis. Het is de vraag of de auteurs, in het kader van hun functie werkzaam voor de KL-belangen, kunnen worden geacht de strekking van deze interpretatie te onderschrijven.



### **De positie van het individu in het massale van de krijgsmacht**

Uit het in 1979 door de Nederlandse Officieren Vereniging (NOV) gestichte Steffen-Posthumus-fonds wordt in 1988 een prijs uitgereikt aan een auteur van een artikel, handelend over **De positie van het individu in het massale van de krijgsmacht** (in een breed kader bezien).

Het artikel moet aan een aantal criteria voldoen:

- a. de oorspronkelijk publikatie moet in de Nederlandse taal zijn gesteld;
- b. het artikel moet zijn verschenen in een dagblad of periodiek;
- c. het moet bezinning op het officiersberoep mogelijk maken;
- d. het moet een voorlichtende werking hebben;

e. het moet zijn verschenen in de periode mei 1986 - mei 1988.

De bekroning geschiedt door het hoofdbestuur van de NOV, op voordracht van een speciaal voor deze prijs in het leven geroepen Commissie NOV-publiciteitsprijs.

De uitreiking van de prijs, groot f 1000, geschiedt tijdens de Algemene Vergadering van de NOV in het najaar van 1988.

De Commissie NOV-publiciteitsprijs roept de lezers c.q. aspirant-auteurs van deze periodiek op, artikelen die voldoen aan de hierboven gestelde criteria, te zenden aan: Secretaris Commissie NOV-publiciteitsprijs maj S. v.d. Graaf, Postbus 183, 3900 AD Veenendaal.

**B. N. de Koning**

luitenant-kolonel van de Koninklijke luchtmacht

## Kwaliteit door procesmanagement

Kwaliteitsbeheersing en kwaliteitszorg staan de laatste jaren in het centrum van de belangstelling. Deze verhoogde interesse is mede een gevolg van een aantal economische motieven, zoals een snelle opeenvolging van nieuwe technologieën, nieuwe wetgeving ten aanzien van produktaansprakelijkheid en natuurlijk de internationale concurrentie. Met name Japanse bedrijven zijn door middel van systematische kwaliteitsverbeteringsprogramma's in staat gebleken kwalitatief betere produkten tegen een lagere kostprijs te produceren. De Japaners hebben mede hierdoor een belangrijk deel van de wereldmarkt veroverd. De reactie bij de Westerse organisaties kon logischerwijs niet uitblijven. De aandacht voor de kwaliteit van het intern en extern functioneren is daardoor sterk toegenomen. Ieder zichzelf respecterend bedrijf is uit concurrentieoverwegingen wel genoodzaakt te investeren in een nieuwe kwaliteitsaanpak. Verschillende methodieken voor kwaliteitsverbetering die in Japan en Amerika veel succes hadden, worden ook in West-Europa toegepast. Veelal zijn ze gebaseerd op filosofieën van pioniers, zoals Deming, Juran en Crosby. Een specifieke aanpak in ons land betreft de Stichting Management en arbeid nieuwe stijl (MANS). MANS streeft ernaar in Nederland het bedrijfsleven te stimuleren om te streven naar een betere kwaliteit van produkten, productieprocessen, diensten en arbeidsorganisaties.

In de loop der jaren is niet alleen de belangstelling voor kwaliteit toegenomen, maar kreeg het begrip kwaliteit ook een veel bredere basis. Was het in het begin slechts toegespitst op produktkwaliteit, later richtte men zich meer en meer op de kwaliteit van de processen waarmee de produkten tot stand komen (preventief). De laatste jaren heeft het begrip „kwaliteit” zich zeer verruimd en is sterk klantgericht.

### „Kwaliteit is het voldoen aan behoeften”

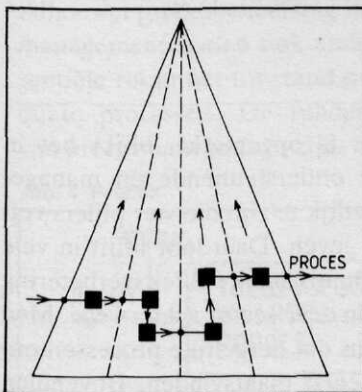
Behalve van de kwaliteit van het produkt kan men in principe ook spreken van de kwaliteit van de levertijd resp. doorlooptijd en evenzo van de kwaliteit van de doelmatigheid. Bovendien beperken kwaliteitsbeheersing en -zorg zich niet meer tot het traditionele primaire productie- en onderhoudsproces, maar strekken zich ook uit over alle ondersteunende, regelende en managementactiviteiten. Kwaliteit in de moderne betekenis heeft dan ook betrekking op de gehele taakuitvoering van de organisatie. Deze laatste ontwikkeling heeft de problematiek van de invoering van een kwaliteitssysteem echter niet eenvoudiger gemaakt. Enerzijds is door die verruiming van de definitie van kwaliteit enige begripsverwarring ontstaan. Als kwaliteit ter sprake komt, heeft niet iedereen hetzelfde begrip voor ogen. Anderzijds blijkt in de praktijk de kwaliteitsbeheersing van de ondersteunende en managementprocessen niet eenvoudig te zijn. Doorgaans ontbreken bij die processen een adequate normering en de onderlinge afstemming. Bovendien doorlopen deze processen veelal verscheidene organisatie-elementen en bij sterk functioneel gerichte organisaties is het juist op de grenzen („interfaces”) hiertussen dat in de praktijk de kwaliteitsproblemen zich voordoen. Functionele managementstructuren vormen dikwijls ernstige obstakels voor kwaliteitsverbetering, ook al heeft iedereen in die organisatie de beste bedoelingen. De natuurlijke doorstroming van processen staat namelijk loodrecht op de paden en informatiekkanalen binnen een dergelijke organisatie (zie afb. 1). Dat is dan ook één van de redenen dat kwaliteitsbeheersing van de niet-productieprocessen relatief gezien nog sterk te verbeteren valt. Nemen wij echter in ogenschouw dat bij veel bedrijven (ook in de KLu) deze activitei-

ten enerzijds een relatief grote omvang hebben, en anderzijds grote invloed uitoefenen op de kwaliteit van het primaire proces, dan is het noodzakelijk hieraan de nodige aandacht te besteden. Een andere vorm van management is gewenst. Een vorm van management die zich meer baseert op de effectiviteit en efficiëntie van processen en zich met name bezighoudt met de interface-problematiek. Het zogenaamde *procesmanagement* kan hierbij een uitstekend hulpmiddel zijn. Dat betekent denken in *processen*, *systemen* en onderlinge *relaties* in plaats van in afzonderlijke functies en activiteiten. Men zal de materieel-logistieke organisatie moeten gaan zien als een compleet netwerk van processen en niet als een verzameling functies.

Dat is simpel gesteld, maar vereist binnen een organisatie een niet geringe omschakeling in denken en verandering van visie. Alvorens dieper in te gaan op procesmanagement, is het zinvol in het kort de ontwikkeling van de kwaliteitsgedachte bij de Koninklijke luchtmacht te schetsen en aan te geven wat onder de begrippen „kwaliteitsbeheersing” en „kwaliteitszorg” wordt verstaan.

### KLu en kwaliteit

De kwaliteit van het materieel heeft in de KLu altijd zeer veel aandacht gekregen; het is namelijk een belangrijke factor bij het handhaven van een hoge graad van vliegveiligheid. In de jaren '50 en het begin van de jaren '60 was kwaliteitscontrole in het materieel-logistieke proces uitsluitend toegespitst op produktkwaliteit; zijnde de kwaliteit van de gerepareerde en geïnspecteerde vliegtuigen, motoren, componenten en overige systemen. Dat werd gerealiseerd met uitgebreide eind- en tusseninspecties door aparte kwaliteitscontro-



Afb. 1 Proces versus functioneel gerichte organisatie

leurs. In de loop van de jaren '60 heeft die productinspectie zich steeds verder ontwikkeld tot procesbeheersing, waardoor het preventieve karakter van kwaliteitsbeheersing sterker tot zijn recht kwam. In 1975 is besloten Integrale kwaliteitszorg (IKZ) in de *materieel-logistieke sector* van de KLu in te voeren. De belangrijkste kenmerken daarvan zijn:

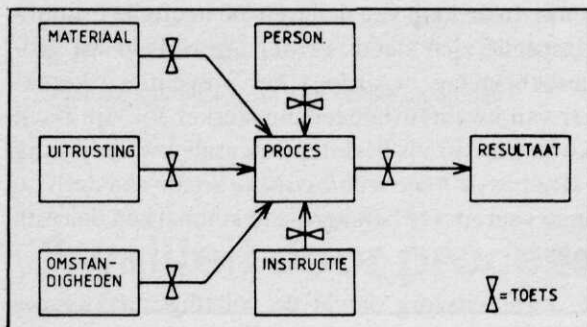
- a. kwaliteitszorg omvat de volledige taakuitvoering;
- b. verantwoording van de kwaliteit ligt bij de uitvoerder en de directe leiding;
- c. verificatie van het kwaliteitsniveau;
- d. kwaliteit staat niet op zichzelf, maar maakt deel uit van de totale bedrijfsvoering, zowel op uitvoerend als op bestuurlijk niveau;
- e. procesbeheersing en -verbetering.

De terreinverruiming en begripsverbreding van kwaliteitszorg hebben ook tot gevolg dat de kwaliteitsdeskundige zich bezighoudt met in principe alle activiteiten van een organisatie. Zijn werkgebied omvat niet meer uitsluitend het traditionele productieproces. Hiermee heeft hij zich begeven op het terrein waarop doorgaans ook de organisatiedeskundige werkzaam is. Beide „partijen” gaan zich bezighouden met dezelfde problematiek, alleen uit een andere invalshoek.

De stand van zaken in 1987 laat zien dat de invoering van IKZ in de KLu niet geheel zonder problemen is verlopen en dat nog niet alle aspecten volledig binnen de materieel-logistieke sector zijn geïncorporeerd. In het algemeen kan worden gesteld dat dienaangaande de kwaliteitsontwikkeling binnen de KLu grote parallellen vertoont met die in het bedrijfsleven. Ook bij de Koninklijke luchtmacht heeft de systematische kwaliteitsverbetering van de ondersteunende en managementprocessen nog relatief weinig gestalte gekregen. In de komende tijd zal om die reden sterke aandacht worden besteed aan enerzijds resultaatgericht management en anderzijds procesmanagement.

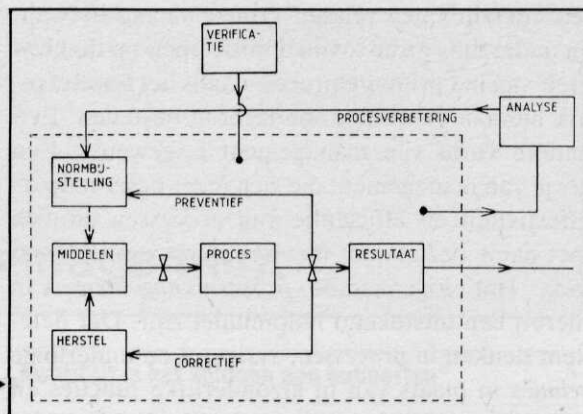
### Kwaliteitsbeheersing/kwaliteitszorg

Om de rol van procesmanagement binnen een adequaat kwaliteitssysteem op zijn juiste waarde te kunnen schatten is het wenselijk de kenmerken van een dergelijk systeem aan te geven. De be-



Afb. 2 Procesbeheersing

Afb. 3 Schematische voorstelling van een kwaliteitssysteem



langrijkste pijlers van een goed kwaliteitssysteem zijn:

- a. procesbeheersing;
- b. een correctief en preventief circuit;
- c. procesverbetering;
- d. het aantonen.

*Procesbeheersing* berust op het gegeven dat normen worden gesteld aan de factoren: *personeel, instructies, materiaal, werkomstandigheden, hulpmiddelen* en *resultaat*.

Beklemdoond wordt dat dit algemeen geldt voor alle soorten processen en niet alleen van toepassing is op technische productie- of onderhoudsprocessen.

Behalve het stellen van normen, dienen voor aanvang van het proces de zg. inputfactoren te worden getoetst, waardoor de verwachting gewettigd is dat het proces het gewenste resultaat oplevert. Dat resultaat dient op zijn beurt te worden getoetst aan de gestelde resultaateis. Procesbeheersing verloopt nu als schematisch aangegeven in afb. 2.

Worden bij de resultaattoets afwijkingen geconstateerd, dan dienen die te worden gecorrigeerd; dit omvat het zg. *correctieve circuit*. Bovendien is het zinvol van fouten te leren en te voorkomen dat die afwijkingen zich in de toekomst herhalen. Tijdens dit *preventieve circuit* wordt bezien of de normen van de inputfactoren eventueel moeten worden bijgesteld.

De derde pijler van een goed kwaliteitssysteem is *procesverbetering*. Er moet een voortdurende drang zijn tot verbetering van processen. In het

algemeen wordt dat gerealiseerd door verificatie en periodieke analyse. Uit de resultaten van die analyse kunnen kwaliteitsdoelen worden afgeleid, die uiteindelijk weer moeten leiden tot een verbetering van de procesresultaten, zowel voor wat de effectiviteit betreft als de efficiëntie. Hierbij kan o.a. resultaatgericht management een belangrijke rol spelen.

De vierde pijler van het systeem is het *aantonen*; de functie die het vertrouwen moet geven dat het kwaliteitssysteem naar behoren functioneert. De totstandkoming van kwaliteit is de feitelijke doelstelling van het kwaliteitssysteem, maar in verband met o.a. produktaansprakelijkheidswetgeving en veiligheidseisen wordt, behalve de realisering van kwaliteit, het aantonen ervan steeds belangrijker. Dat aantonen wordt gerealiseerd door enerzijds verificatieactiviteiten en anderzijds registratie van relevante handelingen.

In afb. 3 zijn de vier pijlers van een adequaat kwaliteitssysteem weergegeven. Rust de bedrijfsvoering van een organisatie op deze vier pijlers dan kan worden gesteld dat het betrokken bedrijf een goede kwaliteitsbeheersing en -zorg nastreeft.

### Procesmanagement

Zoals reeds eerder is opgemerkt, blijkt het in de praktijk bij de ondersteunende en managementprocessen moeilijk te zijn die vier pijlers voldoende gestalte te geven. Daardoor blijft in vele gevallen een systematische kwaliteitsverbetering van de activiteiten in deze sector achterwege. Men loopt dan grote kans dat dergelijke processen ongeregeld en onbeheerst plaatsvinden. Bovendien

ontstaat al heel snel suboptimalisatie, doordat de betrokken functionarissen hun eigen doelstellingen nastreven en geen of onvoldoende rekening houden met het doel van het totale proces. Dat effect is des te sterker bij hiërarchisch ingerichte organisaties zoals die bij de krijgsmacht worden aangetroffen (zie nogmaals afb. 1). Dat is jammer, want daardoor wordt op zijn minst voeding gegeven aan de gedachte dat dergelijke processen ineffectief en ondoelmatig verlopen. Uiteindelijk heeft dit idee zelfs bijgedragen aan onpopulaire maatregelen, zoals de recente inkrimping van personeel bij de overheid. Alleen al uit dit oogpunt is het noodzakelijk ook in de krijgsmacht de kwaliteitsverbetering van deze processen onverwijld ter hand te nemen.

Voor de verwezenlijking ervan heeft de Koninklijke luchtmacht o.a. gekozen voor twee methodieken: resultaatgericht management en procesmanagement. Dit artikel behandelt procesmanagement. De basis van procesmanagement wordt gevonden in de systeembenadering. Een organisatie is als zodanig te beschouwen als een systeem. Aangezien de activiteiten binnen een materieel-logistieke organisatie overwegend een continukarakter hebben, gebruikt men bij voorkeur het woord proces. In het kader van procesmanagement wordt het begrip proces als volgt gedefinieerd.

*Een proces is een groep aan elkaar gerelateerde taken, beslissingen en activiteiten die, als ze zijn uitgevoerd, bepaalde resultaten opleveren.*

Processen hebben o.a. de volgende kenmerken (zie afb. 4):

- meetbare input;
- toegevoegde waarde;
- meetbare output.

Alhoewel procesbeheersing de kern is van procesmanagement spelen ook andere aspecten een essentiële rol in het tot stand doen komen van adequate processen. De fundamentele kenmerken van procesmanagement zijn:

**Afb. 4 Proces**



- a. procesbeheerder;
- b. procesgrenzen;
- c. procesbeschrijving en -evaluatie;
- d. procesbeheersing;
- e. procesverbetering.

### Procesbeheerder (procesmanager)

De meeste ondersteunende en regelende processen lopen dwars door de organisaties heen. Dat maakt die processen minder inzichtelijk en in de praktijk blijkt het moeilijk te zijn alle organisatie-elementen op het einddoel van het proces te richten. Men is snel geneigd eigen doelstellingen te creëren en suboptimalisatie is het gevolg. De onderlinge afstemming tussen delen van het proces is soms zeer gebrekkig. Niemand voelt zich echt verantwoordelijk voor het totale proces. In deze situatie is het wenselijk een procesbeheerder te benoemen. Die functionaris is verantwoordelijk voor de effectiviteit en de efficiëntie van het gehele proces, ook al vallen delen van dat proces buiten zijn verantwoordelijkheidsfeer. Hij dient wel van het niveau te zijn, waarop hij invloed kan uitoefenen op de activiteiten buiten zijn verantwoordelijkheidsgebied. Bovendien moet hij het gehele proces goed kunnen overzien. Als procesverantwoordelijke functionaris dient hij bij voortduring te streven naar verbetering van het proces. Het toekennen van een dergelijke verantwoordelijkheid aan een procesbeheerder tast in principe de structuur van de organisatie aan. Toepassing in die zin zal dan ook niet in alle situaties mogelijk zijn. In die gevallen kunnen wellicht de bevoegdheden van een procesbeheerder worden beperkt en is er meer sprake van een procesbewaker. Bij kritische en/of complexe processen zou men ook, in plaats van een procesmanager, een „proces-team” kunnen benoemen (vgl. kwaliteitscirkel).

Een procesbeheerder speelt een belangrijke rol bij het vaststellen van het doel, het beschrijven en het evalueren van een proces. Bovendien kan hij worden belast met het meten van de effectiviteit ervan (proces-performance) en is hij de sleutelfunctionaris die de interface-problemen moet oplossen. Procesbeheerders kunnen en moeten op alle niveaus in de organisatie worden benoemd. De keuze van de functionaris zal mede afhangen van de grenzen die men bij een specifiek proces vastlegt. ▷



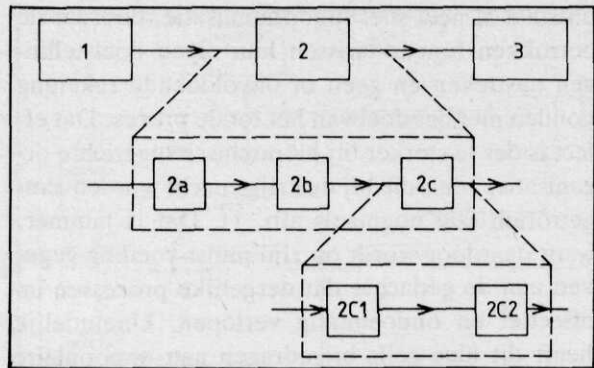
## Procesgrenzen

Het vaststellen van procesgrenzen is een belangrijke activiteit binnen procesmanagement. Het is o.a. noodzakelijk voor het kunnen aanwijzen van een procesbeheerder. Bij de ingewikkelder en omvangrijker processen is het gewenst het totale proces „op te delen” in deelprocessen. Voor ieder deelproces wordt een afzonderlijke beheerder aangewezen. Op die wijze ontstaat een netwerk van processen, deelprocessen en procesmanagers. Procesmanagement levert pas echt goede resultaten op als het totale proces erbij wordt betrokken. Wordt het uitsluitend toegepast op een deel van het proces dan kunnen in het totale proces interface-problemen blijven bestaan.

## Beschrijving en evaluatie

Bij technische processen zijn de beschrijving en de definiëring meestal niet problematisch. Normen zijn doorgaans duidelijk en eenvoudig. Bij niet-technische processen ligt dat in het algemeen moeilijker. Hoe gedetailleerd dient een beschrijving te zijn? Welke karakteristieken en normen zijn belangrijk? Welke zijn de proceseisen? Vragen waarvan het antwoord meestal niet direct voor het grijpen ligt. Toch is er een aantal hulpmiddelen dat ons hierbij van dienst kan zijn. Allereerst zal het doel van het proces duidelijk moeten worden vastgesteld, en het dient zo concreet mogelijk te worden geformuleerd, zodat het meetbaar en controleerbaar is. Voorts verdient het de voorkeur bij het beschrijven van een proces zich in eerste instantie te beperken tot de grote lijnen (macro-overzicht). In een later stadium kan men dan, al naar gelang de behoefte, gedeelten van het proces meer detailleren. Dit zogenaamde „inzoomen” is schematisch weergegeven in afb. 5. In de praktijk blijken velen moeite te hebben met een dergelijke top-downbenadering. Men verdiept zich veelal te snel in allerlei details en heeft dan onvoldoende aandacht voor het functioneren van het gehele proces.

Een goede basis voor de beschrijving van sommige processen vormt de procedure, waarin de achtereenvolgende taken binnen het proces zijn vastgelegd. Veelal ontbreken daarbij echter een deugdelijke normstelling en afstemming van de onderlinge taken van het proces. Voor het verder analyse-



Afb. 5 Inzoomen

ren van processen zijn verschillende methoden beschikbaar. Een veel toegepaste methodiek is de zg. *input-proces-output-analyse*. Dat is een systematische benadering van de definiëring van de activiteiten en taken. Uitgangspunt daarbij vormt de klant-leverancierrelatie; een relatie die de laatste tijd binnen het kwaliteitsgebeuren terecht steeds meer aandacht krijgt. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat ieder organisatie-element en iedere functionaris binnen de organisatie één of meer klanten heeft aan wie hij zijn produkt of dienst levert. Uit deze kwaliteitsgedachte zal hij kwaliteit leveren als hij volledig voldoet aan de behoeften van die „klant”. Op zijn beurt is hij echter weer „klant” van een andere functionaris of een ander organisatie-element die/dat hem toelevert. Deze leverancier dient dus weer met zijn behoeften rekening te houden. „Je collega is je klant” is dan ook een hierbij veel gehoorde kwaliteits slogan. De eerdergenoemde *input-proces-output-analyse* omschrijft nu de taken van een proces in termen van:

- geplande output om te voldoen aan de klanteneisen;
- de activiteiten om die output te bewerkstelligen (proces);
- de vereiste input om het proces te kunnen uitvoeren.

Afb. 6 geeft dit schematisch weer.

Afb. 6 Input-proces-output-analyse



Om een proces op een dergelijke manier te kunnen beschrijven is het wel noodzakelijk dat men:

- de klanteneisen vaststelt;
- zijn eigen eisen formuleert;
- zijn proces kent;
- zijn eigen eisen kenbaar maakt aan de „toeleverancier”.

Deze methode kan goede resultaten opleveren bij processen met veel interface-problemen. Die grensvlakproblemen ontstaan veelal door communicatieproblemen tussen functionarissen of organisatie-elementen. Met het goed beschrijven van elkaars behoeften en daarover goede afspraken te maken kunnen deze processen kwalitatief worden verbeterd. Persoonlijk zou ik aan deze methodiek een geringe modificatie willen aanbrenge. Het uitgangspunt, de klant-leverancierrelatie, wekt de indruk dat het stellen van eisen een eenzijdig proces is, namelijk van de klant naar de leverancier.

Dat zou kunnen suggereren dat de eventuele onredelijke eisen van een veeleisende klant maar zonder protest zouden moeten worden gehonoreerd. In de relaties binnen een organisatie kan dat tot onwerkbaar situaties leiden, vandaar dat ik persoonlijk de voorkeur geef aan een relatie van het type „co-makership”, waarbij men, behalve met de eisen van de klant, ook rekening houdt met elkaars mogelijkheden. Het achterliggende doel, optimalisatie van het totale proces, komt dan beter tot zijn recht. Het is een gezamenlijke inspanning, het betekent samen winnen of samen verliezen.

Een andere toe te passen techniek is de zg. *procesanalysetechniek*. Deze techniek is meer gericht op het totale proces en sterk gericht op de efficiëntieverbetering van een proces. Alle taken die nodig zijn om het proces uit te voeren worden stap voor stap beschreven, en bij alle taken worden de volgende vragen gesteld.

- Welke is de toegevoegde waarde van de taak?
- Is de taak noodzakelijk?
- Kan een andere functie of een ander organisatie-element deze taak eveneens uitvoeren?
- Hoe wordt de taak beheerst?

Het eindresultaat van een dergelijke evaluatie van een proces is meestal een eenvoudiger proces met minder taken dan voorheen. Dat is heel belang-

rijk, want een simpel gestructureerd proces kan ook op een relatief simpele wijze worden beheerst. Deze methode vindt vooral toepassing bij administratieve processen.

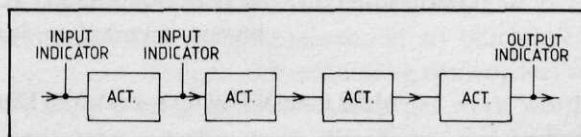
### Procesbeheersing

De spil van procesmanagement is de procesbeheersing. Kwaliteit is niet voor niets het onontkoombare resultaat van een beheerst proces. Om inzicht te krijgen in de prestaties, de „performance”, van een proces dienen meetpunten te worden ingebouwd. Deze meetpunten, ook wel „performance indicators” genoemd, zijn van essentieel belang voor de beheersing van het proces en hebben een belangrijke signaalfunctie. Op basis van de informatie die deze indicatoren opleveren kan door de procesmanager worden vastgesteld of het proces aan het gestelde doel beantwoordt. Blijkt na analyse het gestelde doel niet te worden gerealiseerd dan kan tevens worden vastgesteld welk deel van het proces daarvan de oorzaak is. Vervolgens kunnen maatregelen ter verbetering worden genomen, zodat na verloop van tijd het proces weer aan het gestelde doel beantwoordt. De procesbeheersing verloopt in feite volgens de „Deming-circle”: Plan-Do-Check-Act.

De keuze van de indicatoren dient met enige inventiviteit te geschieden. Aan het registreren van ieder meetpunt is een bepaalde werklust verbonden en het klakkeloos invoeren van allerlei meetpunten veroorzaakt al snel een behoorlijke administratieve werklust. Procesmanagement dreigt dan heel snel een „papierentijger” te worden die iedereen afschrikt. Een zorgvuldige keuze van meetpunten kan dat voorkomen. Zijn de meetpunten vastgesteld, dan dienen per meetpunt de essentiële kenmerken te worden bepaald. Men onderscheidt o.a. inputindicatoren, procesindicatoren en outputindicatoren (zie afb. 7).

In het materieel-logistieke proces binnen de KLu zouden bv. de volgende indicatoren toepasbaar kunnen zijn (het is slechts een zeer kleine greep uit een reeks mogelijkheden). ▷

Afb. 7 Performance indicators



- Het gebruiksgereedheidspercentage aan wapensystemen.
- Servicegraad verschillende materieelverstrekkende instanties (depot, materieel squadron).
- Doorlooptijdoverschrijdingen bij reparaties, inspecties e.d.
- Aantal afwijkingen bij materieelcontrole.
- Percentage materiaaltekorten.
- Levertijdoverschrijdingen.
- Bezettingsgraad machines.
- Aantal stagnaties t.g.v. materiaaltekort.

### Procesverbetering

Men moet processen niet beschouwen als een statisch gebeuren, maar er dient een continu streven te zijn naar kwaliteitsverbetering. Aan de hand van de informatie, verkregen vanuit de indicatoren en verificatiegegevens kunnen kwaliteitsdoelen worden vastgesteld, zodat verdere optimalisatie en simplificatie van het proces mogelijk worden en uiteindelijk een steeds effectiever en efficiënter proces het resultaat is. Voor de verbetering van processen kan men statistische technieken toepassen, maar ook probleemoplossende methoden, waarbij gebruik wordt gemaakt van bv. pareto-analyse of een visgraatdiagram. Belangrijk is dat bij procesverbetering ook de uitvoerders worden betrokken; deze zijn immers beter dan wie ook in staat suggesties en ideeën te geven over tekortkomingen en mogelijke verbeteringen in het proces.

### Verandering

Het invoeren van procesmanagement in een organisatie zal niet eenvoudig zijn. Het vereist niet alleen een omschakeling in denkwijze, maar ook een verandering in de manier waarop men binnen een organisatie met elkaar omgaat. Men moet gevoel krijgen voor het feit dat de klant-leverancierrelatie bepaalde verplichtingen en verantwoordelijkheden meebrengt. Men zal ook meer begrip moeten krijgen over zijn eigen taak en op welke wijze deze in het gehele proces past.

### Slotbeschouwing

Een materieel-logistieke organisatie is een systeem van onderling afhankelijke processen, met elkaar verbonden door een netwerk van samenwerkende „klanten en leveranciers”. Kwaliteitsverbetering van een dergelijke organisatie komt dan ook tot stand door de verbetering van de processen. Het is de taak van een manager de aan hem of haar toegewezen processen en de bijbehorende raakvlakken te beheersen en bovendien de ondergeschikten in staat te stellen hetzelfde te doen. Procesmanagement is daarbij een geschikte methode voor de verbetering van ondersteunende en managementactiviteiten. Het blijft echter een *hulpmiddel*. De centrale factor blijft nog steeds de mens.

### Literatuur

J. in 't Veld — *Analyse van organisatieproblemen*. Agon/Elsevier, Amsterdam (1982).

*Handboek Kwaliteitsbeleid* (Stg Kwaliteitsdienst). Kluwer, Deventer (1987).

E. J. Kane — *Quality Progress* (1986)(4)24-33.

E. H. Melan — *Quality Progress* (1985)(6)52-59.

## U bent actief dienend officier van KL of KLu,

maar gaat binnenkort de dienst verlaten.

U wilt echter wèl graag maandelijks de Militaire Spectator blijven ontvangen?

Dat kân: als lid van de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap (contributie f 30,- per jaar; buitenland f 40,-) vindt u hem iedere maand in de bus, en tevens viermaal per jaar „Mars in Cathedra”.

Meld u als lid bij de secretaris: Denijsstraat 135, 2551 HJ Den Haag.

**P. Huysman, C. de Waard en prof. dr. C. Vroom**

resp. kolonel der infanterie, adjudant der infanterie en organisatiedeskundige

## **Wij zijn de krijgsmacht, samen verantwoordelijk**

Onder het thema „Leiderschap op de korrel” is in 1984 in de Militaire Spectator een serie artikelen verschenen die op een zo praktisch mogelijke wijze het functioneren van de militaire manager aan de orde stelde. De serie was in het bijzonder gericht op de bevelvoeringsniveaus vanaf bataljon en lager, waardoor de problematiek voor een breed lezerspubliek herkenbaar was. Op die niveaus krijgt het leiderschap van een commandant immers het concreetst gestalte; daar manifesteert het leiderschap van een commandant zich het duidelijkst; daar worden de uitvoerders op de basis van de organisatie aangevoerd, hetgeen moet leiden tot ons belangrijkste eindproduct: gevechtskracht.

De rechtstreekse relatie van de commandant met zijn medewerkers, zijn persoonlijk optreden, zijn manier van omgaan met mensen en zijn beïnvloeding van de interne gang van zaken bepalen in hoge mate de sfeer, de inzetbaarheid van zijn onderhorenden en bijgevolg de kwaliteit van zijn eenheid. Deze en andere aspecten op het gebied van leiding geven vormden in hoofdzaak de rode lijn in de artikelenserie. Het deed de auteurs veel genoegen dat nadien van delen uit die serie — met name het deel „De compagniescommandant” —

**De schrijvers zijn allen verbonden aan de Koninklijke Militaire Academie en in hun opleidingsfunctie vanuit verschillende posities bezig met het aan toekomstige officieren leren leiding te geven. In dit artikel is het de positie van de hogere onderofficier waarvoor zij de aandacht vragen. Hun eigen waarnemingen, alsmede gesprekken met officieren en onderofficieren, hebben de inhoud van de publicatie bepaald. Door gelijktijdige plaatsing in de Militaire Spectator en De Onderofficier hopen zij dat tussen officieren en onderofficieren een uitwisseling van meningen en ervaringen op gang komt over de onderwerpen die in dit artikel worden aangereikt. Het artikel sluit aan op de in 1984 in de Militaire Spectator verschenen serie „Leiderschap op de korrel”.**

in enkele cursussen en opleidingsgangen op KLO-opleidingsinstituten gebruik werd en wordt gemaakt. Voorts leidden die publikaties tot een aantal spreekbeurten, gevolgd door levendige discussies binnen en buiten de krijgsmacht. Kritiek was echter evenzeer hun deel. Het ging hier vooral om de officier als militair manager en zijn houding ten overstaan van de beroepsonderofficier, waarvan men de — overigens als zinvol ervaren — opmerkingen in de onderscheiden artikelen verder uitgediept had willen zien. Dat willen wij alsnog graag doen. Gezien de periode die inmiddels is verstreken, is door ons gekozen voor dit op zichzelf staande artikel. Wij hopen dat de samenstelling van de groep auteurs enige garantie biedt voor een zo objectief mogelijke benadering.

### **Organisatiecultuur**

„De organisatie, dat zijn wij”. Zulke uitspraken staan niet op zichzelf. Zij zijn een uiting van wat tegenwoordig grote belangstelling geniet: de cultuur van organisaties. Cultuur is de manier waarop in een organisatie mensen over het werk en over elkaar denken. Natuurlijk hebben zij dat altijd al gedaan, maar degenen die zich vakmatig met organisaties bezighouden (zowel in de theorie als in de praktijk), zijn tot de ontdekking gekomen dat er meer moet zijn dan alleen het bedenken en invoeren van de rationeelste structuur om het werk in organisaties gedaan te krijgen. Mensen verzetten zich soms tegen veranderingen, en reageren soms heel onverwacht — onverwacht in de ogen van de leiding dan — op voorgestelde maatregelen. Mensen zijn blijkbaar niet volledig rationeel of mechanisch te programmeren: zij beschikken over een vermogen zich zelfstandig een oordeel te vormen over de manier waarop het werk wordt of moet worden gedaan. Zij geven, met andere

woorden, zelf zin of betekenis aan de werkdagen die zij maken. Dat is cultuur.

Vanaf het begin van de jaren '80 is duidelijk geworden dat de cultuur van een organisatie meer is dan een wat „wazige” aanduiding van bv. tradities en korpsgeest. Dat is iets wat in elke organisatie, en met name in de krijgsmacht, wordt gecultiveerd om het moreel in stand te houden of te verbeteren. De cultuur van een organisatie spreekt echter uit *alle* gebeurtenissen die erbinnen plaatsvinden. Het leiderschap is één daarvan. Leiderschap heeft bovendien nog een bijzondere betekenis omdat goed leiderschap zelf ook bijdraagt aan de ontwikkeling en instandhouding van zo'n organisatiecultuur, een kader waarbinnen mensen van mening zijn zinnig werk te verrichten. Er is dus alle reden leiderschap opnieuw op de korrel te nemen.

Daarmee geven wij meteen aan dat de leiding een bijzondere verantwoordelijkheid kent voor de cultuur van haar organisatie. Juist omdat wij over or-

## LEIDERSCHAP OP DE KORREL

ganisatie spreken, bedoelen wij daarmee ook dat leiderschap in dit opzicht een verantwoordelijkheid is van allen die bij de organisatie zijn betrokken. Dat is ook de reden waarom wij, een kolonel, een adjudant en een hoogleraar, in dit artikel willen laten zien hoe met name de hogere onderofficier een centrale rol speelt bij de ontwikkeling van een vruchtbare organisatiecultuur. Wij zijn allen collega's op het gebied van de cultuur van de organisatie. In een vitale organisatie zijn hogeren, gelijken en lageren in de hiërarchie bereid hun gedrag op dat punt op elkaar af te stemmen. Een discussie over die verschillende rollen is daarvoor een noodzakelijke voorwaarde. De bereidwilligheid die discussie zakelijk te voeren, om zo te kunnen zeggen: „de organisatie, dat zijn wij”, is op zichzelf een goed teken. Dat hoort bij de volwassen cultuur van een organisatie die weet waarvoor zij staat en die berekend is voor haar taak.

### Hogere onderofficieren

Wij zijn van mening dat vooral bij de categorie van de onderofficieren veel aanwezige deskundigheid, ervaring, potentie aan denk- en doewerk ongebruikt worden gelaten. Misschien niet direct uit



### Hogere onderofficieren, anders waarden?

onwil, maar veeleer omdat wij de aanwezige kwaliteiten niet kennen of te laat erachter komen. Ook organisatorische redenen kunnen hieraan debet zijn; daarover later meer.

Eerst enkele algemene opmerkingen over de onderofficieren als categorie. „De onderofficieren vormen de ruggegraat van het leger”. Die uitspraak is voor sommigen achterhaald en verouderd. Wij zien echter dat de onderofficier nu en in het verleden nog steeds de figuur is en was die de eerste brug slaat tussen de civiele en militaire status van aspirant-beroeps- en dienstplichtige militairen, waarmee hij de „stevigheid” van het krijgsmachtlichaam voor een niet onaanzienlijk deel in handen heeft. Als wij voorts in onze organisatie vaststellen dat de onderofficier bij uitstek een verbindende functie vervult tussen de leiding (de kop) en de uitvoerenden (de ledematen) dan dringt het beeld van de ruggegraat zich nog steeds onmiskenbaar op. Een ruggegraat dient echter soepel en getraind te blijven wil zij niet door spit of hernia worden getroffen, waardoor de gehele organisatie stroef en kreupel gaat lopen. Belangrijke schakels in die ruggegraat vormen vooral de hogere onderofficieren.

De hogere onderofficier (sergeant-majoor/opperwachtmeester en adjudant) bevindt zich òf op sleutelfuncties òf in de directe omgeving ervan, toegevoegd aan officieren. Deze functies vereisen kennelijk veel ervaring en deskundigheid van deze

categorie, waarbij wij ervan uitgaan dat ze in voldoende mate aanwezig is door opleiding en voorafgaande functie vervullingen. De leiding bepaalt echter in hoge mate wat de „speelruimte” is binnen de functie, de sectie, het bureau, enz. waarin de hogere onderofficier de verworven vaardigheden kan toepassen maar, vaak belangrijker nog, zich verder kan bekwamen. Voorts brengen vele onderofficieren op grond van speciale interesses of ervaringen op min of meer unieke vervulde functies een specifieke deskundigheid in, die binnen de eigen functie, maar ook daarbuiten, ten dienste van de gehele eenheid van nut kan zijn. Een eenvoudig voorbeeld: een toegevoegde stafonderofficier, die tevens blijkt een excellent schutter op klein-kaliberwapens te zijn is waarschijnlijk in staat op grond van die ervaring en zijn functie het schieten zo efficiënt en doelmatig mogelijk te plannen. Daarbuiten lijkt het nuttig hem bij de eerste — vaak kwetsbare — schietdag van een nieuwe eenheid te belasten met de „coaching van de coaches” en het zo veel mogelijk wegnemen van basisschietfouten. Zulks uiteraard alleen als de betrokken (sub)eenheid niet over een dergelijke expertise beschikt.

Van belang is derhalve vast te stellen welke kwaliteiten wij in huis hebben en hoe die het beste zijn in te zetten. Kwaliteit genereert immers kwaliteit, als zij maar wordt gebruikt. Kwaliteitsverbetering verdient speciale aandacht. In de meeste eenheden (zeker tot bataljonsgrootte) zal de commandant de beroepsonderofficieren persoonlijk moeten kennen. Een persoonlijk gesprek is daarvoor het aangewezen middel. Beroepsonderofficieren dienen doorgaans langer in een eenheid dan officieren, waardoor zij ook de klappen opvangen van steeds maar wisselende commandanten met evenzovele verschillende wijzen van aanpak. Dat vraagt veel van hun aanpassingsvermogen. Een vertrouwensrelatie met beroepsonderofficieren doet aan het „commandant zijn” of „stafofficier zijn” geen afbreuk. Het is integendeel een essentieel element zo men gezamenlijk aan permanente kwaliteitsverbetering wil werken. Voor een goede relatie is, buiten een kennismakend gesprek, echter nog wel wat meer nodig. Kwaliteitsverschillen komen zowel in het officiers- als in het onderofficierscorps voor. Dat kan iedereen binnen en buiten eigen kring constateren. Het komt de relatie niet ten goede indien men dan tegen beter weten



Geven en nemen van kennis en ervaring

in de eigen kring blijft verdedigen of beschermen indien iemand minder goed functioneert. Beter ware het dat onder ogen te zien en er iets aan te doen. Er kan echter ook sprake zijn van hoge kwaliteit en goede inzet, maar desondanks nog van leemten in de kennis van de hogere onderofficier, althans naar het oordeel van zijn chef. Een veel voorkomende reactie daarop is te volstaan met het vaststellen van de leemte en het vervolgens „*dan maar weer zelf te doen*”. Een naar onze mening verkeerde houding omdat daarmee de chef zelf, maar ook de betrokken medewerker zeker niet zijn geholpen. Trekt men even extra tijd uit om op de functie gerichte of algemene educatie te verschaffen dan zal men later met tijdwinst in het eigen functiegebied worden beloond. Let wel, het omgekeerde kan evenzeer het geval zijn, met name als het om materiedeskundigheid gaat.

Op dit punt willen wij samenvattend stellen dat het onderkennen, stimuleren en juist inzetten van bij hogere onderofficieren aanwezige ervaring en kwaliteit de organisatie zeer ten goede kan komen.

Om het bovenstaande wat concreter in beeld te krijgen lijkt het zinvol enkele door hogere onderofficieren te vervullen functies en de „omgeving” daarvan wat nader te beschouwen.

---

#### CSM

---

Na het succesvol doorlopen van de Hogere Onderofficiersschool (HOOS), resp. de wapen- en



De „ijzeren driehoek”

dienstvaktechnische opleiding, volgt doorgaans een plaatsing als CSM of een vergelijkbare functie. Deze „startfunctie” kan rustig als zeer zwaar worden gekwalificeerd. Zo wordt die functie ook beleefd en door de organisatie gewaardeerd door middel van tijdelijke bevorderingen, mocht men de organieke rang nog niet hebben bereikt. Gezien de sinds jaren verbeterde opleiding door HOOS en aanvullende cursussen dient de periode waarin de CSM-taak zich beperkte tot inwendige dienst, regeling kazernediensten, controle op het gebouw, sleutels en toiletpapier, exercitie, opbouwen bivak, voeding enz. dan ook ver achter ons te liggen.

Er is, zonder het voorgaande te willen bagatelliseren, meer en belangrijker werk voor hem. Hij maakt op alle gebieden betreffende de compagnie als verantwoordelijke functionaris, opleider, vormer, adviseur of anderszins deel uit van het leidinggevende trio CC, plv. CC, CSM; populair ook wel aangeduid als de „ijzeren driehoek”. Bij voorkeur dient deze driehoek drie gelijke zijden te hebben, terwijl ijzer een garantie biedt voor stevigheid. In de praktijk ontdekken wij regelmatig deze soort driehoeken en dat is een zegening voor zo’n eenheid, die dan qua moreel en prestaties boven andere uitgroeit. Daarover straks meer.

Behalve de genoemde taken dicht de organisatie de CSM graag nogal wat andere taken toe.

— De organisatie wil dat hij hoofd(schiet)instructeur is en als zodanig opleider en begeleider van dienstplichtig en beroepskader, inclusief de jonge beroepsluitenant.

— De organisatie wil dat hij een klankbord vormt voor de plv. CC op logistiek gebied en de CC op operationeel en andere gebieden, vanwege zijn doorgaans lange ervaringsperiode op compagniesniveau.

— De organisatie wil dat hij meewerkt resp. uitvoering geeft aan de opleidingsprogrammering, de voortgangscntrole, de vastlegging van opleidingsresultaten.

— De organisatie wil dat hij hulpleider is bij geleide pelotonsoefeningen.

— De organisatie wil dat hij nog steeds de „moeder” blijft voor de eenheid en dus de vertrouwensman naar boven en naar beneden.

Een duizendpoot dus, die prima kan functioneren op grond van ervaring en opleiding als hij tenminste niet zelf een aantal poten intrekt, of dat hem, ondanks goede wil zijnerzijds, door zijn directe chef een aantal poten wordt uitgerukt. Dat komt niet zelden voor als een vertrouwensrelatie niet tot stand komt, van delegatie geen sprake is, de vorming en opvoeding van het jonge beroepskader een voortdurend strijdpunt vormen, enz.

Als de „ijzeren driehoek” goed werkt kan formeel heel veel. Formeel heeft de hogere onderofficier in deze positie echter geen poot om op te staan. Als het niet goed loopt ligt de vlucht naar het CSM-bureau en de sleutelkast dan ook voor de hand, met alle extra werkbelasting voor anderen en het stroef lopen van de organisatie als gevolg. Het lijkt noodzakelijk organisatorisch de hogere onderofficier op deze of vergelijkbare functies de nodige rugdekking te verschaffen, niet alleen door bevordering, maar ook door steun bij de vervulling van dat soort functies. Dat is natuurlijk sneller gezegd dan gedaan, maar wij willen toch een poging wagen.

Het initiatief tot het opbouwen van een goede „ijzeren driehoek” (CC, plv. CC, CSM) dient bij de CC te liggen. Ondanks zijn onaantastbare eindverantwoordelijkheid moet hij trachten de zijden van de driehoek gelijk te houden, met andere woorden: te bevorderen dat wederzijds respect

ontstaat, alsmede overleg en inspraak, delegatie van bevoegdheden binnen de onderscheiden taakstellingen. De CSMs — maar ook andere hogere onderofficieren op uitvoerende niveaus — zouden tot ca. 1 jaar na binnenkomst in de eenheid de mentor van net aangestelde beroepsonderofficieren en jonge officieren kunnen zijn.

Niet zelden raken deze jonge collega's gedemotiveerd omdat er geen oudere ervaren collega is die een „vangnetfunctie” vervult. Gezien zijn permanente aanwezigheid op de werkvloer is de hogere onderofficier daarvoor de meest aangewezen en ontlast hij de toch al overbelaste CC of andere chef. Omdat het niet ondenkbaar is dat dit tot fricties leidt tussen jonge officieren en de hogere onderofficier ware dit mentorschap door de organisatie te formaliseren door de „mentorperiode” formeel te doen beginnen door aanzegging, en formeel — na succesvol verloop mogelijk feestelijk — te beëindigen. Indien de organisatie een functionaris deze mentorrol, vanwege kwalitatieve tekortkomingen, niet toevertrouwt dan moet hem dat ook worden gezegd en wordt een andere mentor aangewezen. Zulks vereist wèl dat in onze krijgsmacht ouderen zich als opvoeder, en jongeren zich als leerling willen opstellen; dat heeft dan niets met rangen te maken, maar veel meer met ervaring. Het kan mogelijk vereisen dat de ouderen zich wel betrouwbaar, maar niet te familiair, opstellen ten overstaan van de jongste collega's (te snel tutoyeren enz.). Vele jongere collega's weten daarmee geen raad in verband met de verhoudingen die ze recent op de opleidingscentra meemaakten en hebben dan moeite de juiste houding te bepalen. Bovendien maakt de opvoeder het zichzelf daardoor veelal ook moeilijker.

Deze soort functies afrondend willen wij de leiding van het naasthogere commandoniveau nog wijzen op haar verantwoordelijkheid m.b.t. de eerder genoemde driehoek. Mocht blijken dat die zodanig onvoldoende functioneert — bv. door botsende meningen of karakters — dat men mag vrezen dat de betrokken eenheid daarvan „schade” ondervindt, dan dient deze leiding (bv. de bataljons/afdelingscommandant en de bataljons/afdelingsinstructeur) evenzeer opvoedend en bijsturend bezig te gaan. Open en eerlijke gesprekken lossen vaak al veel op.

In het voorgaande waren duidelijk de leidingge-



Vorming geschiedt door de rangen heen

vende functies op de uitvoerende niveaus aan de orde. Het is in dit kader onmogelijk ook andere functiegebieden op die niveaus uitputtend te behandelen; wij hopen desondanks dat de lezer, voor zover werkzaam in de directe uitvoering, ook zijn of haar omgeving daarin zal kunnen herkennen.

---

### Staffunctie

---

Voor vele hogere onderofficieren volgt in een later stadium van de loopbaan een functie als toegevoegd onderofficier op een staf. Het is ons in gesprekken gebleken dat die functievervulling, die soms als een promotie wordt bedoeld, in de praktijk vaak anders wordt gevoeld. Op bataljons- resp. afdelingsniveau valt het nog wel mee. Bij plaatsing op hogere staven wordt echter de overgang van de redelijk vrije „uitvoerdersfunctie” (met veel mensen om je heen waaraan je leiding geeft en relatief veel verantwoordelijkheid) naar een vast omliggende „bureaufunctie” (met bv. een baas, een schrijver en een chauffeur) ervaren als een grote overschakeling. „Niets went zo snel als een gebrek aan verantwoordelijkheid” moge dan een uitdrukking zijn die eindelijk eens een periode van iets rustiger functievervulling inluidt; vele onderofficieren ervaren het toch als een achteruitgang. Officieren moeten zich geheel in dit gevoelen kunnen vinden indien zij bijvoorbeeld overgaan van een commandofunctie bij 1Lk naar een „Haagse” functie. Het neemt veel tijd voordat een nieuwbakken toegevoegd onderofficier op een hogere staf zijn draai heeft gevonden of anderszins zijn omgeving erop heeft geattendeerd dat hij meer in zijn mars heeft dan de hem in eerste instantie — in zijn ogen vaak te eenvoudige — verstrekte opdrachten. De situatie wijzigt zich enigszins indien ook op dit niveau de hogere onderoffi-



cier enkele chefs „overleeft” en uitgroeit tot een niet te omzeilen vraagbaak. Desondanks worstelen vele stafofficieren met de vraag op welke wijze zij hun toegevoegden efficiënt kunnen inzetten. Net als zij zelf zullen ook de onderofficieren op nieuwe functies nog zijn gespeend van veel kennis van zaken en ervaring. Maar, zoals eerder in dit artikel reeds opgemerkt, het gaat erom de deskundigheden, dan wel leemten in iemands kennis zo spoedig mogelijk vast te stellen en, voor zover het laatste het geval is, deze door middel van cursussen of interne bijscholing („training on the job”) op te vullen.

Omdat veel staffuncties zg. „algemene functies” zijn, doen chefs van staven er goed aan voor zowel officieren als onderofficieren een introductieprogramma te ontwikkelen, zodat de nieuwkomers m.b.t. het stafniveau, de interne en externe relaties, de stafprocedures binnen de betrokken staf, enz. worden bijgepraat. Men zou dit periodiek kunnen doen.

---

### Waardering

---

Er schort in het algemeen nogal wat aan de waardering voor de hogere onderofficier. Maar al te vaak wordt over het hoofd gezien dat hij ontegenzeggelijk de top heeft bereikt van de categorie beroepsmilitairen waarbinnen hij zich heeft moeten waarmaken. Hij is ongetwijfeld geslágd in zijn carrière. Uit die prestatie vloeit evenwel voor de boven hem geplaatste categorie der officieren klaarblijkelijk generlei verplichting tot openlijk respect voort. Integendeel, zelfs de prilste luitenant lijkt zich soms het recht te mogen aanmatigen deze „*pijler van de militaire doe-organisatie*”, zelfs in het bijzijn van diens ondergeschikten, aan te spreken met „stip . . . ” en hem als vanzelfsprekend te tutoyeren.

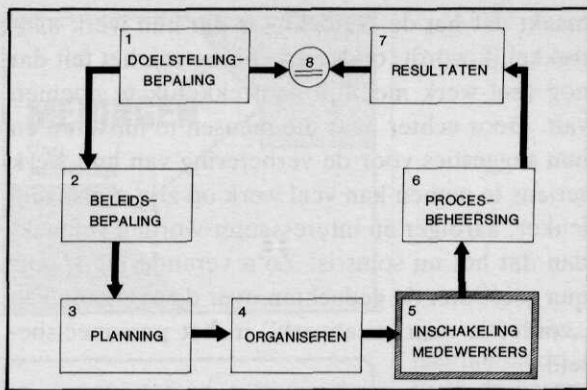
Kenmerkend is in dit verband dat de waarderingsbereidheid veelal blijkt toe te nemen naarmate in de functionele verhoudingen een belangrijkere rol toevalt aan het vakmanschap, de kennis en ervaring, en het inzicht van de hogere onderofficier. Hoewel het soms de schijn ervan wel kan hebben, willen wij zeker niet beweren dat de gemiddelde officier sans gêne profiteert van kwaliteiten waaraan hij tot dan toe vrijwel achteloos voorbijzag. Wij denken veeleer — bijvoorbeeld — aan de ba-

taljonscommandant die, gewoonlijk na een reeks van niet-troepenfuncties, wijselijk niet zal pretenderen expert te zijn op alle deelgebieden van zijn volledige personele en materiële verantwoordelijkheid: als goed manager zal hij niet schromen te leunen op zijn geroutineerde specialisten „van de werkvloer”, de onderofficieren. Zo’n *gebruiken* van het daarin beschikbare potentieel gaat uiteraard samen met zowel erkenning van als waardering voor in het bijzonder de hogere onderofficier . . . ook al behoeft dat daarom nog niet (bijna) automatisch uit te monden in een voordracht voor benoeming tot officier van vakdiensten.

Het valt overigens niet te ontkennen dat juist *het schijnbare recht op die uitlooptmogelijkheid* vele frustraties heeft teweeggebracht bij tal van voortreffelijke adjudanten-onderofficier die, niet in aanmerking gebracht zijnde voor die benoeming, zich miskend, mislukt en afgedaan achtten. Wij verwerpen de wellicht aan zulke frustraties vaak ten grondslag liggende misvatting als zou het instituut van de officier van vakdiensten in feite moeten worden gezien als een organiek verlengstuk van de onderofficiersloopbaan. Niets is minder waar: er is rehtens niet sprake van „bevoordering”, maar van „benoeming”; en die behoort te zijn voorbehouden aan een zeer beperkte, op uitzonderlijke kwaliteiten geselecteerde groep. Teleurstelling over het (net) niet halen van die exclusieve top moge dan verklaarbaar zijn, het is natuurlijk helemaal het andere uiterste als daaruit dan wordt geconcludeerd dat betrokkene geen waardering toekomt zodat hij naar de „schroot hoop” moet worden verwezen!

Hoewel in het korte bestek van dit artikel niet diep genoeg kan worden ingegaan op de feitelijke merites van deze regeling, noch op mogelijke fouten in de uitvoering van een beleid dat toch met de beste bedoelingen werd geconcipieerd, lijkt het ons gewenst althans te pogen de schijnbare discrepantie te verklaren tussen enerzijds de waardering voor het gros der hogere onderofficieren en anderzijds de uiteindelijke officiersbenoeming van relatief weinige uitverkorenen uit die categorie.

Vooropgesteld zij dan dat aanvankelijk die uitlooptmogelijkheid werd gecreëerd met het oogmerk alsnog recht te doen aan uitblinkende, uit de tijd van het Capitulantenstelsel (1935-1940) stammende, onderofficieren die in de naoorlogse wederopbouw van de krijgsmacht door diverse om-



**Inschakeling medewerkers, essentieel deel van het managementsproces**

standigheden niet de kans hadden gekregen op een Britse OCTU- of Nederlandse reserveofficiersopleiding, resp. op een officiersfunctie in de naar Indonesië uitgezonden bataljons. De uitvoering van dat beleid heeft beslist niet ertoe geleid dat alle voormalige capitulanten ook werkelijk de officiersstatus hebben bereikt. Ten slotte moet nog worden opgemerkt dat een hoge kwaliteit zoals die voorkwam in die bijzondere categorie, in het huidige onderofficierscorps natuurlijk sporadisch wordt aangetroffen.

Die schaarste sluit in wezen precies aan bij hetgeen omstreeks dertig jaar geleden door de toenmalige Chef van de Generale Staf in de Handleiding Beoordeling Officieren werd gesteld, namelijk dat niet meer dan 5 maar ten hoogste 10% der officieren terecht aanspraak zou kunnen maken op de kwalificatie „zeer goed”. (Overigens, volgens de zogenaamde Kromme van Gauss zou die topkwaliteit slechts zijn te vinden bij 2 à 3%!) Ervan uitgaande dat de selectienorm voor „overheveling” uit een lagere naar een hogere categorie eerlijkheidshalve niet lichter zou mogen zijn dan die welke op dat hogere niveau geldt, zou het aantal benoemingen tot officier van vakdiensten redelijkerwijs beperkt moeten blijven tot tussen 2 en 10% van elke jaarklasse.

Gelet op het gegeven dat er tot dusverre hogere aantallen (ca. 17%) werden uitgekozen — in het begin van de jaren '70 eenmaal zelfs niet minder dan 52%! — moet het wel duidelijk zijn dat er weinig redenen kunnen worden aangevoerd voor een zich tekort gedaan voelen door adjudanten-onderofficier die toen niet door de selectie zijn gekomen.

Ook de te vervullen functie kan nog een reden

zijn dat de waardering voor de hogere onderofficier wordt aangetast. Het gaat hier met name om een organisatorisch aspect. Niemand zal ontkennen dat het onjuist is dat iemand een functie vervult die organiek de hogere rang vereist, maar waarvan de werkzaamheden van dien aard zijn dat ze in feite door een lager gegraduateerde kunnen worden vervuld. Indien dat iemand overkomt kunnen wij ons twee soorten reacties voorstellen. Men berust erin en men neemt de onderwaardering op de koop toe, of men berust er niet in en zoekt naar compensatie voor de onderwaardering. Die compensatie krijgt dan gestalte doordat men het belang en de inhoud van de functie naar buiten verbaal nogal „opblaast”, of men zoekt het echt buiten de functie door andere — niet tot de functie behorende — werkzaamheden te gaan verrichten of, in het ergste geval, andere mensen van het werk te houden. Beide reacties kunnen worden gezien als uitingen van frustratie en demotivatie bij de betrokkenen, hetgeen natuurlijk allesbehalve bevorderlijk is voor het arbeidsklimaat in en rond de betrokken functie. In de militaire organisatie is het dan ook geboden uiterst kritisch om te gaan met functieanalyses en -waarderingen, zowel vanwege de dreigende rangeninflatie als om te hoog gespannen verwachtingen te voorkomen die toch niet kunnen worden gehonoreerd.

Samenvattend kan worden gezegd dat er inderdaad nogal wat schort aan de waardering voor de hogere onderofficier. Deels is dat te wijten aan de instelling van menige hoger geplaatste die als vanzelfsprekend erop rekent dat de beroepsonderofficier zijn zaakjes goed voor elkaar heeft, ook al krijgt hij dan vaak geen schouderklopje; deels ook ligt dat aan een te kort schietend inzicht van de betrokken categorie in het wezen van een regeling die verwaterde van een beloning voor de zeldzame enkeling tot een schijnbaar recht voor nagenoeg heel het collectief; en ten slotte heeft ook de organisatie zelf schuld, omdat aan beide vorengenoemde oorzaken te weinig is gedaan. Er valt dus wel het een en ander te verbeteren.

### Slot

Naar onze mening zal de taak van de leider — i.c. de officier — niet alleen het uitdelen van opdrach-

ten en het kennen van het juiste antwoord op alles moeten inhouden, maar is het ook — en veel meer dan voorheen — voor hem noodzakelijk de vragen te weten, de vragen te bedenken en dan anderen te betrekken bij het vinden van de antwoorden daarop.

Dat alles vraagt echter om een formidabele verandering van de instelling, de mentaliteit van veel medewerkers in onze organisatie. Het sprekendste voorbeeld van wat er moet veranderen is wel de noodzaak tot verdwijnen van de distantiërende benadering in de trant van: „ze zoeken het maar uit in de leiding, ze zien maar, het zal mijn tijd wel duren”. Wij willen niet beweren dat die in iedere eenheid leeft, maar wij weten allemaal dat het voorkomt.

Wij hebben de kans en, naar wij geloven, ook de plicht in verantwoord tempo — zonder al te veel vertragingstechnieken — ons met de werkorganisatie in een nieuwe (militaire) cultuur te begeven in de wetenschap dat het een betere cultuur zal zijn. Een continue verbetering is het ten slotte waarom het ons in dit betoog allemaal gaat. Er zal ongetwijfeld weerstand tegen deze gedachten bestaan, omdat er nu eenmaal altijd mensen zijn die zich tegen elke verandering verzetten. Zij zitten vast in een diep uitgereden spoor, in een vastgeroest denkpatroon en vinden het eng en griezelig om daaruit te komen. Mensen, die gewend zijn aan hun rol en hun gezag, waarvoor zij jaren hebben gewerkt om die te bereiken en waarvan zij niet voetstoots delen willen prijsgeven. Dan zijn er de mensen met weinig of geen gezag, maar wel met de houding van: „rustig aan maar, want om 5 uur vanmiddag wordt het leven weer leuk”. Wij geloven dat die categorie mensen het effectiefst kan worden benaderd doordat de organisatie duidelijk

maakt dat het de bedoeling is dat hun werk aantrekkelijk wordt, onder erkenning van het feit dat nog veel werk moeilijk aantrekkelijk te noemen valt. Door echter naar die mensen te luisteren en hun suggesties voor de verbetering van hun werk serieus te nemen kan veel werk op zijn minst veel leuker, aardiger en interessanter worden gemaakt dan dat het nu soms is. Zo'n verandering spoort qua geest met de gedachten over de overgang van „confectie naar maatwerk” in het personeelsbeleid.

Voorts zullen vooral officieren initiatieven moeten ontwikkelen om de informatie- en communicatiekanalen naar hun medewerkers open te houden. De motivatie in het werk is daarvan nogal afhankelijk. Tevens komen daardoor opleiding en vorming op gang en, niet in de laatste plaats een, laten wij het noemen, stuk mensontwikkeling”. Idealisme kan ons licht worden verweten; het is naar onze mening echter de enige weg naar een betere organisatie waarvan ieder lid zich betrokken voelt bij, en verantwoordelijk voor, de „output” van onze organisatie, nl. voor hun taak berekende eenheden. Behalve die „output” bestaat er ook nog iets dat de Britten wel aanduiden met „outcome”, waarmee wordt bedoeld het vermogen van een leider een goede werksfeer te creëren, waardoor medewerkers met plezier naar hun werk gaan en daardoor meer presteren. Dat er op dit punt reeds vele goede grotere en kleinere eenheden bestaan is iedereen bekend; andere kunnen volgen. Een symbolisch signaal in de goede richting vinggen wij op toen een buitenstaander aan een geüniformeerde officier en onderofficier vroeg: „U werkt zeker bij de krijgsmacht?”, waarop het antwoord volgde: „Moet u eens goed luisteren, wij werken niet bij de krijgsmacht, wij zijn de krijgsmacht”.

---

#### Literatuur

- W. Walthuis — Leiderschap op de korrel. *Mil. Spect.* 153(1984)(4)159.  
P. Huysman — De militaire manager. *Mil. Spect.* 153(1984)(4)161.  
P. Huysman — De bataljonscommandant. *Mil. Spect.* 153(1984)(5)208.

- P. Huysman e.a. — Managers in een bataljonsstaf. *Mil. Spect.* 153(1984)(6)262.  
P. Huysman e.a. — De compagniescommandant. *Mil. Spect.* 153(1984)(8)334.  
C. W. Vroom en J. Heijnsdijk — De militaire manager, door andermans bril gezien. *Mil. Spect.* 153(1984)(9)392.



### Operatieve kunst als additioneel aspect van de krijgskunst

Met recht zou men het januarinum-  
mer van de Militaire Spectator een  
goed begin van 1988 kunnen noe-  
men. Veel waardering dient te be-  
staan voor het initiatief van de re-  
dactie te komen tot een discussie  
over het „tussenniveau” van de  
operatieve kunde. Een discussie  
die, zoals terecht in de internationa-  
le vakpers wordt geconstateerd, al  
weer enige tijd aan de gang is en bi-  
nnen de Nederlandse krijgsmacht al-  
le aandacht behoeft, al was het al-  
leen maar vanwege de omstandig-  
heid dat grote invloed zal kunnen  
uitgaan van het realiseren van ge-  
dachten uit deze discussies in de rea-  
liteit van het uitvoeren van krijgs-  
kundige operaties.

Onderwerp van discussie zijn de  
„basic principles of operational  
art”, de „osnovnye printsipy operativnogo iskusstva”. Deze reactie  
heeft ten doel de verwarring die om-  
trent de benaming van dit begrip in  
de Nederlandse taal, naar mijn men-  
ning, in het januarinum-  
mer van de MS is gezaaid, weg te nemen en hel-  
derheid te scheppen.

In het uitstekende artikel van col-  
lega Van Vels (MS 157(1988)(15))  
een artikel welks inhoud met in-  
stemming moet worden begroet,  
wordt bedoeld begrip in het Neder-  
lands aangeduid als „operatieve  
kunde”. Terecht maakt schr. in  
voetnoot<sup>3</sup> (blz. 7) verschil tussen de  
begrippen „operationeel” en „ope-  
ratief”. Hieruit wordt duidelijk dat  
in de trits „strategisch, operatief en  
tactisch” het woord „operationeel”

niet thuishoort. Helderheid derhal-  
ve in de naamgeving. Die helder-  
heid wordt vertoebeld wanneer  
men het editoriaal en de rubriek  
Vakpers in hetzelfde MS-nummer  
doorneemt.

Voor wat betreft die laatste rubriek  
het volgende. Collega Droste doet  
geen moeite het begrip „operational  
art” te vertalen maar laat on-  
middellijk merken het te interprete-  
ren als het „operationele niveau:  
operational art als de schakel tussen  
tactiek en strategie” (blz. 50, kol.  
3). Hier wordt dus bedoeld het ope-  
ratieve niveau als de schakel tussen  
het militair-strategische en tactische  
niveau.

In het editoriaal (blz. 3) stijgt de  
verwarring echter verder omdat (in  
de tweede alinea) het begrip „ope-  
rational headquarters” wordt geïnter-  
preteerd als „opereren op het  
operationele niveau”. De schrijver  
geeft aan zonder een nadere defi-  
niëring de term „operationeel” te  
gebruiken, m.i. alleen omdat onze

### KL-onderhoudsfilosofie in revisie?

Met belangstelling heb ik bovenge-  
noemd artikel gelezen (MS 157  
(1988)(1)26). Gaarne geef ik ge-  
hoor aan de uitnodiging van de au-  
teurs om te reageren.

In de door schrs. voorgestelde op-  
lossing, nl. „overheveling van de  
preventieve onderhoudslast van het  
legerkorps naar de nationale sector”,  
wordt slechts fragmentarisch de  
vraag beantwoord op welke wijze  
de materiële inzetbaarheid zou kun-  
nen worden verhoogd. Fragmenta-

voorschriften de driedeling (mili-  
tair-) strategisch, operationeel en  
tactisch niveau niet kennen. Deze  
kritiek doet overigens niets af aan  
de algemene instemming waarmee  
dit editoriaal wordt begroet.

Nu zou men kunnen aanvoeren dat  
het woord „operatief” geen toege-  
laten Nederlands woord is. Los van  
het feit dat er dan, gezien het belang  
voor ons vak, maar een nieuw  
woord in de levende Nederlandse  
taal zou moeten worden geïntro-  
duceerd, denk ik dat de woordenboe-  
ken voldoende aanknopingspunten  
bevatten om het als een bestaand  
Nederlands woord te beschouwen,  
ook in de krijgskundige betekenis  
(zie bv. Van Dale — *Groot Woor-  
denboek der Nederlandse taal*, 11e  
dr. (1984) en Kramer — *Nederlands  
woordenboek*, 19e dr. (1985)).

Met het vorengaande heb ik willen  
aangeven dat in de trits „militair-  
strategisch, operatief en tactisch ni-  
veau” het woord operatief correct is  
en, waar toepasselijk, in de Neder-  
landse militaire terminologie dient  
te worden gebruikt. Als betekenis  
van het begrip „operatieve kunst”  
ware te onderkennen: de kunst van  
het gebruik van militaire middelen  
tussen de activiteiten zoals die zijn  
gekoppeld aan de politieke strategie  
(= militaire strategie) en het ge-  
bruik van de militaire middelen op  
het gevechtveld (= tactiek).

H. A. KAMMAN, kol Klu

risch omdat onderhoud binnen de  
KL immers niet op zichzelf staat.  
Het *onderhoudsbeleid* (i.p.v. -filo-  
sophie) maakt deel uit van het ma-  
terieelbeleid. Het materieelbeleid  
dient o.m. een afgeleide te zijn van  
het „KL-beleid” zoals dat is vastge-  
legd in het „Operationeel concept  
KL”. De beperkingen tijdens het  
„instandhoudingsproces” vloeien  
immers voort uit het operationele  
optreden. Dat vormt het vertrek-  
punt voor te ontwikkelen onder-  
houdsbeleid, -strategie en -concep-  
tie.

Behalve de door de schrs. voorge-  
stelde mogelijkheid zijn er andere  
mogelijkheden binnen 1 Lk denk-

baar. Afstemming van de verschillende *onderhoudsintervallen van de subsystemen d.m.v. systeemonderhoud* zal de totaal benodigde tijd voor preventief onderhoud doen afnemen. Voorts kan door selectief gebruik te maken van de middelen (afweging van beschikbare en benodigde middelen) de totale onderhoudslast worden teruggedrongen. Behoudens het hiervoor genoemde gaan de auteurs voorbij aan de *omvang* van de verwisselvoorraad die immers een randvoorwaarde vormt voor de door hun gedane aanbeveling. Uitbreiding van de verwisselvoorraad voor reeds aangeschafte systemen ligt niet voor de hand. Het personeel-neutrale verloop van de voorgestelde aanbeveling wordt overigens in het artikel niet nader onderbouwd. Een relatie met de afslankingsoperatie burgerpersoneel en de herstructurering van het onderhoud in de nationale sector (HONS) zou hier wenselijk zijn. Voor wat betreft de stellingname over al dan niet preventief onderhoud in oorlogstijd (na uitbreken vijandelijkheden) wil ik nog een stap verder gaan dan de auteurs. Gegeven de onderhoudscapaciteit en de schaarste aan middelen zal in oorlogstijd de onderhoudscapaciteit moeten worden gebruikt voor het *herstel van oorlogsschade* i.c. „battle damage repair” (conventionele en onconventionele wijze van het herstel van oorlogsschade). Uit dit standpunt bezien is de *fundamentele vraag* aan de orde of de huidige onderhoudsorganisatie binnen het legerkorps daaraan voldoet. Tot slot: voor de juiste beeldvorming is het van belang te weten dat de KL-onderhoudsstrategieën en -concepties (om in termen van de schrs. te spreken) reeds in beweging zijn. De herstructurering materieel-dienst (3e echelon) en de activiteiten van het projectteam 1e-en 2e-echelonsonderhoud 1 Lk (PETOEL) zijn daarvan voorbeelden.

M. VAN DEN DOEL, maj int



### Operatieve kunst als additioneel aspect van de krijgskunst

Naar aanleiding van de reactie van kolonel Klu H. A. Kamman twee kanttekeningen.

— Onze doelstelling, het onderwerp „het operationele niveau” nadrukkelijk onder de aandacht van de lezers te brengen en zo mogelijk daarover een discussie op gang te brengen, lijkt in eerste aanleg te zijn geslaagd. Wij zijn kol Kamman dan ook erkentelijk voor zijn reactie; als er één schaap over de dam is . . .

— Kamman heeft gelijk met zijn bewering dat de Nederlandse begripsbepaling van dat tussengelegen niveau verbetering verdient. Het was echter niet de bedoeling van de redactie om in het bewuste edito-

riaal die knoop te ontwarren; en discussie over „operatief of operationeel” of „kunde of kunst” zou te veel de aandacht van de essentie hebben afgeleid.

Min of meer gelijktijdig echter met de publikatie van dat editoriaal verscheen de nieuwste editie van het Militair Woordenboek KL (VS 2-7200, 3e druk) waarin over deze materie een aantal knopen wordt doorgehakt. Wij vinden daar onder meer de volgende definities.

*Operationele doctrine:* algemene beginselen, uitgangspunten en hoofdlijnen betreffende de inzet en het optreden van formaties.

*Operationele strategie:* de voor een (deel van een) operatietoneel vastgestelde wijze van inzet en optreden van formaties.

Dat betekent dat deze discussie voorshands lijkt te zijn kortgesloten.

HOOFDREDACTEUR

### KL-onderhoudsfilosofie in revisie?

Maj Van den Doel verdient onze bijzondere waardering voor het feit dat hij de moeite heeft genomen, gevolg te geven aan onze oproep. Omdat het schriftelijk communiceren nu eenmaal zijn beperkingen kent, hebben wij om zorgvuldig te zijn, ook mondeling contact met hem gehad. Daaruit hebben wij afgeleid dat het nuttig is nog eens duidelijk de bedoeling van het artikel aan te geven. Wij hebben getracht een bijdrage te leveren aan de onderhoudsfilosofie. Daar bedoelen wij mee: een stelsel redeneringen

dat leidt tot een aantal samenhangende en consistente uitgangspunten voor de organisatie van het onderhoud aan het KL-materieel. Dat is iets anders dan een bijdrage leveren aan het onderhoudsbeleid. Het vaststellen (akkorderen) van een filosofie, waarna je dan van een „doctrine” zou kunnen spreken (richtsnoer voor het handelen), is natuurlijk op zich een beleidsbeslissing. Je ontkomt er echter niet aan een keuze te maken uit een aantal beginseloplossingen op een hoog aggregatiestratum (niveau van beschouwing). Dat is nodig om te voorkomen dat je telkens opnieuw „het wiel moet uitvinden”. Binnen zo’n gekozen logisch kader neem je vervolgens beleidsbeslissingen.

Zo'n kader moet een zekere duurzaamheid hebben.

Een onderhoudsfilosofie moet uiteraard zijn gebaseerd op de taakstelling van de KL. Het is ook ons uitgangspunt geweest te redeneren vanuit de beperkingen die uit het operationele optreden voortvloeien. Het onderhoud op zich is een ondersteunend proces ten behoeve van de operationele taakuitvoering. Juist daarom is ons streven erop gericht de onttrekkingstijd van materieel aan zijn gebruiksfunctie te minimaliseren. En dat laatste kan o.a. door „vredeonderhoud” nu juist naar het criterium „kortste doorlooptijd” te organiseren. Dat is mogelijk omdat je niet afhankelijk bent van andere dominante invloedsfactoren, die wel gelden voor het zg. „oorlogonderhoud”. Het motto voor verbetering van de beschikbaarheid zou kunnen zijn: als er vaak complexe wapensystemen op onderhoud staan te wachten, dan moeten wij dat voortaan zien te voorkomen (en bij voorkeur binnen financiële randvoorwaarden).

Maj Van den Doel stelt nog een mogelijkheid voor, namelijk afstemming van de verschillende onderhoudsintervallen van subsystemen d.m.v. systeemonderhoud. Hierdoor zou de totaal benodigde tijd voor preventief onderhoud afnemen. Wij zijn niet op de hoogte van alle intervallen van alle wapensystemen, maar dat kan ook een kwestie van uitvoeringsorganisatie betreffen. Wat acht men van dominant belang: mag de monteur wachten of mag het te onderhouden wapensysteem wachten? Als voorbeeld de prtl. Gegeven: zes prtl'n in een batterij, gesteund door een 3e-echelonsherstelploeg van bv. zes monteurs in drie technische disciplines. Om die zes monteurs allemaal voortdurend aan het werk te houden, zijn er zes prtl'n in het onderhoudsproces nodig. Er blijft er dan niet één meer over om mee te oefenen. (De getallen zijn bedoeld als voorbeeld, waarbij is aangenomen dat niet meer monteurs tegelijk aan een prtl kunnen werken).

Een andere aangereikte oplossing is: selectief gebruik maken van de uitrustingsstukken voor oefening.

Dat betekent dat de *verdeling* van de gebruikintensiteit over een groep systemen gelijkmatiger wordt gemaakt. Dat heeft echter geen effect op de totale omvang van de onderhoudslast, die voortvloeit uit het gebruik van de hele groep. Slechts een totaal verminderd gebruik (dus minder oefenen) kan leiden tot een kleinere omvang van de onderhoudslast.

Maj v.d. Doel wijst op de omvang van de verwisselvoorraad als randvoorwaarde voor onze aanbeveling. Het moge duidelijk zijn dat een voorraad (voor zover hier relevant) dient ter compensatie van doorlooptijd (ook wachttijd) in het onderhoudsproces. Indien wij de onttrekkingstijd willen minimaliseren, dan leidt dat ongetwijfeld tot de geringste behoefte aan „verwisselvoorraad”. Als bovendien de beschikbare verwisselvoorraad groot genoeg is om die kortste onttrekkingstijd te compenseren, dan is dat heel plezierig. Bij ontoereikende verwisselvoorraad zal bij grotere onttrekkingstijd het operationele risico dus toenemen. M.a.w.: het is niet nodig de verwisselvoorraad hier te zien als randvoorwaarde.

Wat het personeel-neutrale verloop betreft kan worden gesteld, dat naarmate men produktgericht organiseert in de uitvoering van het onderhoud, er tenminste niet meer personeel voor die uitvoering nodig is. Wij gaan wel ervan uit dat onderhoudspersoneel van het legerkorps is over te hevelen naar het NLC. In de lijnproductie is de benutting van de personele capaciteit uitgebalanceerd. In een functionele uitvoeringsorganisatie is het onvermijdelijk dat het produktieve personeel slechter wordt benut, als men tenminste vasthoudt aan een stringente beschikbaarheidseis. Bovendien is de produktiviteit van het onderhoudspersoneel buiten het legerkorps veel groter (niet omdat daar harder wordt gewerkt, maar er is meer tijd beschikbaar voor de onderhoudstaak).

Wij hebben doelbewust geen relatie aangebracht met de afslankingsoperatie burgerpersoneel en de herstructurering onderhoud in de nationale sector. Er zijn nog geen concre-

te beslissingen bekend, maar bovendien betreft ons artikel (zoals eerder gesteld) niet het huidige onderhoudsbeleid, maar een onderhoudsfilosofie (die o.i. enige revisie vergt). De opmerking over „battle damage repair” (BDR) ondersteunt in principe ons artikel in de geest ervan, maar gaat toch veel verder. Het is nog niet goed te schatten welke invloed daarvan uitgaat op de organisatie van het onderhoud. Het onderwerp is nog in studie, maar moet zeker in een onderhoudsfilosofie worden verwerkt. In elk geval zal de opvatting m.b.t. BDR invloed hebben op voorraadvorming.

In ons artikel hebben wij uitgelegd welke mogelijkheden er *in beginsel* zijn voor de keuze van een onderhoudsstrategie. Daarbij is aangegeven hoe de eigenschap „complexiteit” die keuze kan beïnvloeden. Als die keuze niet optimaal is (naar tijdsobiliteits- en kwaliteitseisen en eisen aangaande de kosten), dan resulteert dat in een verminderde materiële inzetbaarheid van eenheden. Wij hebben beredeneerd dat met name de wijze waarop preventief onderhoud wordt georganiseerd, van belang is als het gaat om het voorkomen van wachttijden voor complexe wapensystemen in het onderhoudsproces.

ir. P. J. BONS, maj ts

P. D. R. M. IJNTEMA, kap int





## Sphinx

door E. de Roever, 149 blz., geïll.  
Uitg.: Hollandia, Baarn, 1987. Prijs:  
f 24,90.  
ISBN: 90.6045.554.1

Dit is, volgens de ondertitel, „Het verhaal van Jos Gemmeke: een fascinerende vrouw. Haar persoonlijke strijd tegen de Duitse bezetter als verzetsvrouw en gedropt geheim-agente, 1940-1945”. Jos Gemmeke werd op 3 juni 1922 te Amsterdam geboren en bracht haar jeugd in Den Haag door. Na de Nederlandse capitulatie raakte zij vrij snel betrokken bij het verzetswerk. Aanvankelijk bestond dat uit het produceren en verspreiden van het illegale blad „Burgerlijk Contact”, dat vanaf januari 1943 onder de naam „Je Maintiendrai” zou verschijnen. Het blad werd in het Haagse Vredespaleis gestencild. Vooral na 1 april 1944 werd haar betrokkenheid bij ander verzetswerk steeds groter.

Onder directe leiding van het Bureau Bijzondere Opdrachten in Londen werden militaire inlichtingen verzameld. Jos Gemmeke zorgde voor het vervoer van wapens en radiozendapparatuur en legde daarbij een grote koelbloedigheid aan de dag. Op 23 oktober 1944 vertrok zij op de fiets met geheime documenten op microfilms uit Den Haag naar het hoofdkwartier van Prins Bernhard bij Brussel. Na een zeer avontuurlijke tocht via Rotterdam, Gorinchem en Heusden belandde zij midden in de strijd om de bevrijding van 's-Hertogenbosch. Daarna was het ergste leed geleden en kwam zij zonder al te grote moeilijkheden in

Brussel, waar zij op 28 oktober 1944 door de prins werd ontvangen. Na een kort verblijf in Brussel vertrok zij naar Engeland en keerde van daar als geheim-agente terug naar Nederland. Een en ander verliep niet zonder moeilijkheden, maar zij zette door. Een hoogtepunt van haar verblijf in Londen was ongetwijfeld de ontvangst door Koningin Wilhelmina. Na het volgen van een opleiding tot geheim-agente en een parachutetraining werd zij op 10 maart 1944 bij Nieuwkoop gearmteerd. Zij had voor die operatie de schuilnaam Sphinx gekregen. Haar opdracht was het organiseren van het verzet onder de in Duitsland tewerkgestelde Nederlanders. Toen die opdracht, vrijwel onmiddellijk na haar aankomst in bezet gebied, werd geannuleerd zette zij haar verzetswerk voort, zoals het verzamelen en doorgeven van inlichtingen, het transport van wapens en zendapparatuur in Den Haag en omstreken. Bij Koninklijk Besluit van 8 juli 1950 werd Jos Gemmeke be-

noemd tot ridder 4e klasse der Militaire Willemsorde.

Het boek is vlot geschreven, maar erg oppervlakkig, en hoofdzakelijk gebaseerd op interviews met Jos Gemmeke. Een term als „natte-hislokaal” (blz. 20) had, indien het boek voor de huidige jeugd is bestemd, zeker mogen worden verklaard. De juistheid van de bewering „Haar vader gaf zich op als reserveofficier in de voormobilisatie en werd commandant van Katwijk” (blz. 23) wordt door mij in twijfel getrokken. Als de auteur beweert dat Prins Bernhard werd benoemd tot „opperbevelhebber der Nederlandse strijdkrachten” (blz. 70) geeft hij blijk onvoldoende kennis van zaken betreffende deze materie te bezitten.

Jos Gemmeke is zeker een fascinerende vrouw, zoals terecht in de ondertitel van dit boek staat vermeld. Zij verdient echter een betere biografie dan dit oppervlakkige haastwerkje.

drs. J. W. M. SCHULTEN, lkol vbdd

## Chemical weapon free zones?

o.r.v. R. Trapp, 211 blz. Uitg.: Oxford University Press/Sipri, Oxford, 1987. Prijs: £ 17,50.  
ISBN: 0.19.829113.2

Dit boek is uitgegeven als nr 7 in de „Sipri Chemical and biological warfare studies”. Het bevat 11 essays van experts over de implicaties van de conceptie van de chemische-wapensvrije zone (CWVZ) voor de Europese veiligheid, voor de Geneefse pogingen om mondiaal chemische wapens uit te bannen, en voor de „instemmingverzekering”, alsmede een chronologie van gebeurtenissen, uitgebreide bibliografieën en een opgave van relevante documenten.

De samensteller is een chemicus met onderzoekservaring in het Instituut voor Chemische Toxicologie van de Academie voor Wetenschap-

pen te Leipzig. Hij publiceert reeds enkele jaren over chemische ontwapening en is nu lid van de Sipri-onderzoekstaf.

Mondiaal kunnen chemische wapens worden ingezet. Zonder de bilaterale USA-USSR-besprekingen over chemische-wapensbeheersing uit de jaren '70 zou er nog geen zicht zijn geweest op een mondiale Chemische conventie zoals die zich nu in Genève aftekent. De praktische uitvoering van zo'n chemische ontwapening zal zich o.m. moeten bezighouden met de snelheid en methode van vermindering van de chemische arsenalen en het vernietigen van de chemische middelen, en met de verificatie ervan. Gezien de specifiek regionale omstandigheden als overheersende invloedsfactor zou dat aspect in regionale forums kunnen worden afgesproken. De door Olaf Palme in 1982 voorgestelde CWVZ in Europa zou zo'n regio kunnen zijn. Ondanks de politieke zichtbaarheid van dat voorstel zijn er weinig evenwichtige commentaren op gekomen, voornamelijk omdat

ze gekleurd en eenzijdig waren. Derhalve achtte Sipri het nuttig de onderhavige studie het licht te doen zien.

## 1. Inleiding

*A historical context for European CWFZ concepts, with an account of current European chemical warfare forces.* J. P. Perry Robinson, UK. Diverse CWVZs zijn inmiddels voorgesteld zowel in (delen van) Europa als elders. Het bezit en eventueel gebruik van chemische strijdmiddelen sedert de Eerste Wereldoorlog is beschreven. Schr. richt zich vervolgens op de ontwapeningsmogelijkheden. Politici zouden het aanbodmechanisme onder controle moeten zien te krijgen. Zowel de SU als de NAVO illustreren de klassieke wapenwedloopdynamiek. Schr. ziet m.n. de industrie en militairen als de behoeftestellers van de chemische bewapening. Politici zouden (onder druk van een bewustgeworden publieke opinie) een allesomvattende, mondiale en effectieve CW-ontwapening moeten realiseren. Een CWVZ wordt als een tussenstap gezien.

*A European zone free of chemical weapons, a regional precursor for the world-wide ban on chemical weapons.* R. Trapp, Sipri (DDR). Schr. richt zich op een Europese CWVZ. Voorstellen daartoe van neutrale en WP-landen worden vergeleken met de halsstarrige houding van de NAVO, vooral de VS. Toch vervolgt schr. met verificatievoorstellen na een akkoord over een Europese CWVZ. Mocht dat lukken dan zijn een mondiale CW- en een biologische ontwapening ook mogelijk. Schr. besluit met te stellen dat de Westeuropese landen zich van de houding van de VS moeten losmaken. Bepaalde Westduitse politici worden ten voorbeeld gesteld. Gezien de houding van de SU en het WP is het daarna een fluitje van een cent.

*A chronology of events.* K. Martensson, Sipri (Zweden). De activiteiten, volgend op het rapport van de Commissie Palme, worden opgesomd.

## 2. Europese veiligheid en de conceptie van de CWVZ

*A chemical-free zone in Europe: pilot project for a second phase of détente.* K. D. Voigt, BRD.

Voigt, bondsdaglid voor de SPD, beschrijft de samenwerking tussen de SPD en de SED tot de vorming van een Europese CWVZ. Schr. klaagt over het gebrek aan openheid aangaande CW-opslag door de VS in de BRD. Door de VS-beslissing tot aanmaak van binaire chemische wapens en de NAVO-visie dat CW-inzet door het WP met tegeninzet moet worden vergolden, wordt de dreiging in de beide Duitslanden weer intensief gevoeld. Schr. gaat uitgebreid in op het standpunt van de Westduitse politiek.

*A chemical-free zone in Central Europe: significance, conditions and implications.* P. H. Renard, F.

De Franse ambassadeur bouwt in zijn bijdrage voort op de Duits-Duitse samenwerking, en behandelt o.a. de strategische asymmetrie van de bondgenootschappen, de vaagheid van de Duitse verificatievoorstellen, en de betrekkelijkheid van het idee dat een beperkte CWVZ tot mondiale verbanning van CW zal leiden.

*Towards a chemical-weapon-free zone in Central Europe.* J. Matoušek, ČSSR.

De Tsjechische professor ziet in de Amerikaanse productie van binaire chemische wapens, in combinatie met de AirLand-battle-conceptie een verhoging van het risico in Europa. Verder is dit een herhaling van Trapps artikel.

## 3. De regionale benadering en het vooruitzicht van een mondiaal verbod voor chemische wapens

*Pros and cons of a chemical-weapon-free zone in Europe.* K. Lohs, BRD.

Schr. schetst de diverse niet-gouvernementele pogingen de Geneefse conferentie over chemische ontwapening uit het slop te halen. Daartoe behoort ook de regionale CWVZ-benadering. Hij somt de voor- en nadelen op van zo'n regionale bena-

dering voor het realiseren van een mondiale benadering.

*The relationship between the proposal for a chemical-weapon-free zone in Europe and the negotiations at the conference on disarmament in Geneva on world-wide ban.* F. Elbe, BRD.

De adviseur van het Westduitse ministerie van buitenlandse zaken preferereert een mondiale benadering boven een regionale. Hij legt daarbij een relatie met de dispariteit tussen WP/SU en NAVO/VS.

*A chemical-weapon-free zone in central Europe: its relationship to a world-wide ban.* C. Flowerree, VS. De Amerikaanse ambassadeur beklemtoont het politieke element in de wapenbeheersingsactiviteiten en ziet weinig bemoedigende vooruitzichten. Hij behandelt de consequenties voor de NAVO.

## 4. Instemming en instemmingverzekering met de regionale benadering

*Verifying a Trojan horse: a chemical-weapon-free zone.* M. Hamm, VS.

Schr. ziet geen heil in een Europese CWVZ omdat verificatie nauwelijks mogelijk is en de NAVO daardoor in het nadeel geraakt. Ook een voorbeeldfunctie voor een mondiale benadering ontkent hij.

*Creating a zone free of chemical weapons: an essential step towards arms limitation and disarmament.* R. Stöhr, BRD.

De Westduitse hoogleraar vindt dat de chemische dreiging dwingt tot de grootst mogelijke haast bij het realiseren van de ontwapening. Aan de hand van open publikaties van de diverse nationale politieke meningen komt hij tot de conclusie dat alle Europese landen en de SU daartoe bereid zijn, maar dat VS/NAVO tegen zijn. Zijn verificatievoorstellen zijn simplistisch.

Samenvattend: een verzameling van sterk contrasterende evaluaties waarvan Sipri hoopt dat een publiek debat de politieke leiders zal dwingen tot chemische ontwapening.

R. J. VAN VELS, Ikol inf