



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: R. A. C. Bertholee
Donkslagen 22, 4823 KE Breda

Ledenadministratie:
K. Doormanlaan 274, 2283 BB Rijswijk

HOOFDREDACTEUR:

T. de Kruijf
generaal-majoor der genie
p/a Defensielegangen MPC 16Y
Postbus 20701, 2500 ES Den Haag
Telefoon (015) 15 27 00

ADJ.-HOOFDREDACTEUR:

A. C. L. Adema
commodore Koninklijke luchtmacht

REDACTEUREN:

ir. J. W. van Bommel
kolonel van de technische staf

J. M. J. Bosch
kolonel der cavalerie

drs. P. H. Kamphuis
hoofd Sectie Militaire Geschiedenis KL

F. H. Meulman
luitenant-kolonel Koninklijke luchtmacht

drs. G. J. C. Roozendaal
kolonel van de militair psychologische en sociologische dienst

BUREAUREDACTIE/PRODUKTIE:

Kalvermarkt 32, 2511 CB Den Haag
Telefoon (070) 3 18 68 67

ABONNEMENTEN:

f 40,-, buitenland f 50,- per jaar
Losse nummers f 4,-

ADVERTENTIES:

Giethoorn-NND
Postbus 41, 7940 AA Meppel
Telefoon (05220) 6 66 66
I.s.m. CET Reclame & Publiciteit
Rogge 19, 5521 RX Eersel
Commerciële zaken: A. H. C. Thijssen
Telefoon (04970) 1 67 89

NADruk VERBODEN



Officiële mededelingen van de Koninklijke landmacht en de Koninklijke luchtmacht **90**

Editoriaal:
Overtollig materieel **91**

prof. dr. A. van Staden:
Leiderschap in de internationale politiek. Waar zijn de grote staatslieden gebleven? **93**

H.T.B. van Dillen en R.H. Kramer:
Nieuwe operationeel-logistieke filosofie voor de KLu **99**

W. Belous:
De nucleaire politiek van Oekraïne **109**

J.G.H. van Stijn:
Veiligheidsrisico's bij verwerking van gerubriceerde informatie op computers **115**

M. van den Doel:
Wel of niet interveniëren? De zin en onzin van criteria **119**

W. van Hoek:
Het Belgische veiligheidsbeleid en zijn invloed op de strijdkrachten **126**

Boeken **130**

OFFICIËLE MEDEDELINGEN



KONINKLIJKE LANDMAGT
KONINKLIJKE LUCHTMAGT

KL/KLu-mededelingen/ orders cfm VS 2-1100

KL-order (BLS/DOKL) 09/8. Voorziening kaarten en overige geografische informatie (920701).

KL-order (DPKL) 71.1a. Regeling rotsklimmen/werken op hoogte/werken op en met touwen KL (920902).

KL-order (DEBKL) XX.X/1. KL-orders en KL-mededelingen (920902).

KL-order (DOKL) 86/14. Aanvragen voor het verkrijgen, het wijzigen of het opheffen van telecommunicatievoorzieningen (920917).

KL-order (DMKL-Afd Munitie) 15/14. Melden en onderzoeken van ongevallen met munitie en/of explosieve stoffen (921105).

KL-order 23.29/1. Inspecteur Militaire Muziek Krijgsmacht. Regeling beheer militaire tamboerkorpsen (930113).

KL-med. 55.3/259. Variabele regelingen en gegevens voor militaire deelname aan de internationale Vierdaagse Afstandmarsen te Nijmegen 1993

(930311).

KL-order (BLS) 91.1/2. Traditiecommissie Koninklijke landmacht (930701).

KL-order (BLS) 15.6. Lijst van te nemen maatregelen ingeval van een calamiteit (930923).

KL-med. 53.84. Onderscheidingsteken voor langdurige dienst als officier (931101).

Mededelingen van het Commando Opleidingen Koninklijke landmacht

Verschenen en opgenomen in VS 2-2506, index van voor de KL van kracht zijnde boekwerken.

KL-order (DPKL) 51.2/200. Opkomstdata, bevorderingsdata alsmede data groot verlof en klein verlof in afwachting van groot verlof voor dienstplichtigen der Koninklijke landmacht (910123).

De aandacht wordt erop gevestigd, dat de 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

KL-order (Ministeriële regeling) 86/14. Telecommunicatie-aangeforeseenheden Koninklijke landmacht; niet van kracht in tijd van oorlog.

Nieuwe publikaties

IK 5-135. Fascines (groot).

IK 5-195. Infanterie pionier luchtmobiel.

VS 5-145. Mijnenlegpeloton.

VS 5-192. Geniegroep luchtmobiel.

VS 6-252, 4e druk. Bediening enkele stuk 155 mm, mech, M 109 A2/90.

Mededelingen van het Commando Verbindingen Koninklijke landmacht

IK 11-1. Elektronische bescherming (2e dr.) Gewijzigde inzichten en naamgeving op eov-gebied (MC 64, NATO EW Policy) hebben een nieuwe opzet van IK 11-1 noodzakelijk gemaakt.

VS 11-55. Handleiding voor abonnees van het Legerkorpsrayonverbindingsstelsel (2e dr.). Ten behoeve van de beproeving, de opleiding en tot ontwikkeling tot een definitief voorschrift is in 1988 de voorlopige richtlijn VR 11-55 uitgegeven. In VS 11-55 zijn de commentaren op VR 11-55 verwerkt die bij beproevingen naar voren zijn gekomen. Ook is het commentaar op de VR van de gebruikers tijdens oefeningen geëvalueerd en verwerkt. VS 11-55, 2e dr., is vastgesteld door LAS/SSOV, d.d. 17 april 1991, nr SSOV/3253. Hiermee vervalt de 1e druk, uitgegeven als VR 11-55.

KONINKLIJKE
VERENIGING
TER
BEOEFENING
VAN DE
KRIJGS
WETENSCHAP

Op **dinsdag 19 april a.s.** houdt de vereniging voor leden en overige geïnteresseerden een bijeenkomst bij de Staf 1 LK, Frank van Bijnenkazerne, Berghuizerweg 160, Apeldoorn, over het onderwerp

ACE Rapid Reaction Corps (ARRC)

Inleider: Igen Sir Jeremy Mackenzie, KCB, OBE, Commandant ACE Rapid Reaction Corps.

Zaal open 19.30 uur, aanvang 20.00 uur, einde 21.30 uur.

Verzoeken aan te melden tijdens werkuren: (015) 15 27 00.

Overtollig materieel

In *Jane's Defence Weekly* van 4 december 1993 en in *Vrij Nederland* van 25 december is een overzicht opgenomen van militair materieel dat door het ministerie van defensie als zijnde overbodig ten verkoop wordt aangeboden. Daarbij is tevens van verschillende soorten materieel de vraagprijs vermeld.

Het materieel is afkomstig van de drie krijgsmacht-delen en betreft o.m. drie fregatten voor de totaalprijs van f 450 mln; twee onderzeeboten voor samen f 88 mln; 115 Leopard II-tanks, prijs onbekend; 266 Leopard I-V-tanks voor f 0,1 mln per stuk; 727 YPR-765 pantservoertuigen voor een stuksprijs van f 0,4 à 0,7 mln. Verder vermeldt de lijst mijnnevagers, pantservoertuigen (M-113-serie), geschut (o.a. M-109), (pantser)luchtdoelgeschut (prtl en 40170), mortieren, mitrailleurs, klein-kaliberwapens, brugleggende tanks, bergingsvoertuigen, wielvoertuigen (o.a. DAF YA-4440), jeeps, munitie, Alouette-III-helikopters, F-16 gevechtsvliegtuigen, enz.

Een klein deel van dit materieel is technisch of tactisch verouderd en zou toch, onafhankelijk van de nieuwe defensieplannen, voor vervanging in aanmerking zijn gekomen en op de gebruikelijke wijze ten verkoop zijn aangeboden. Het is te verwachten dat de opbrengst hiervan in veel gevallen overeenkomt met

de schrootwaarde. Het overige materieel, dat voor afstoting in aanmerking komt, is gemiddeld ongeveer 15 jaar geleden in de bewapening opgenomen. De Prioriteitennota zegt hierover dan ook, dat het nog betrekkelijk nieuw en zowel technisch als operationeel allerminst verouderd is.

Nu het verminderen van sterkte en omvang van strijdkrachten een meer algemeen verschijnsel is geworden en dientengevolge veel andere landen ook hun overtollig materieel willen slijten, moet nog maar worden afgewacht of de gewenste prijs inderdaad zal worden verkregen. De opbrengsten zijn echter van groot belang voor het kunnen realiseren van de huidige Nederlandse defensieplannen. De Memorie van Toelichting bij hoofdstuk X (Defensie) van de Rijksbegroting 1994 vermeldt hierover, dat de verkoopopbrengsten mede bepalend zijn voor de ruimte om te vernieuwen en te investeren. Ook al zijn de opbrengstramingen in vergelijking met de Prioriteitennota reeds in neerwaartse richting bijgesteld, de opbrengst zal in de periode 1994 tot en met 1998 toch nog f 878 mln moeten bedragen (waarvan dan f 604 mln beschikbaar komt voor Defensie). Kortom, gelet op de concurrentie lijkt het niet overbodig vraagtekens te plaatsen bij de veronderstelde opbrengst van het te verkopen materieel.

Over het afstoten van militair materieel kunnen behalve het uiten van twijfels over de opbrengst, ook nog enkele andere opmerkingen worden gemaakt. Zo is het Nederlandse beleid steeds erop gericht geweest geen militair materieel uit te voeren naar zg. spanningsgebieden, terwijl juist dáár de vraag het grootst is. Voorts was het materieel dat nu overbodig dreigt te worden, bestemd om – onverhoopt – te worden ingezet in een zg. *high-intensity-conflict*. Een dergelijk conflict werd met name in Europa verwacht. Verplaatsen van dit materieel naar andere gebieden, waar eventuele conflicten in een lager deel van het geweldsspectrum zijn te verwachten, lijkt ongewenst. Het is niet ondenkbaar dat hiervan een escalerend effect zal uitgaan en daardoor in de desbetreffende regio een bewapeningsspiraal zal ontstaan. Ook mogen de ontwikkelingen in de Russische Federatie niet uit het oog worden verloren. Nu nog geen duidelijke verbetering in de economie en dientengevolge van het welvaartspeil valt waar te nemen, lijken reactionaire

krachten met een duidelijke imperialistische inslag aan invloed te winnen. Ook al krijgt die stroming waarschijnlijk niet de overhand, de Russische regering zal vermoedelijk, om haar de wind uit de zeilen te nemen, een aantal politieke doelstellingen overnemen en o.m. trachten in aangrenzende gebieden meer invloed te krijgen. In ons editoriaal van januari jl. is reeds erop gewezen, dat een aantal voormalige WP-landen uit Centraal-Europa zich niet zo gelukkig voelt met deze ontwikkeling en meer aansluiting bij het Westen wil.

Gegeven enerzijds de beperkte mogelijkheden tot verkoop van defensiematerieel en anderzijds de wenselijkheid een aantal Centraaleuropese landen v.w.b. hun strijdkrachten minder afhankelijk te maken van Rusland, zou kunnen worden overwogen (een deel van) het af te stoten materieel op gunstige voorwaarden aan die landen te verkopen. Daarbij kan Nederland aanvullend steun verlenen bij het in gebruik nemen en bij het onderhoud. Dit voorstel sluit aan bij het idee van Theo van den Doel zoals geuit in zijn recent verschenen boek *Central Europe: the new allies?* Voor wat betreft de uitvoering kan men denken aan een stapsgewijze overdracht. Met een dergelijke geleidelijke introductie van Westers materieel worden de strijdkrachten van de landen van Centraal-Europa reeds op korte termijn vertrouwd gemaakt met tactische en technische procedures, die aan het gebruik ervan zijn verbonden. Voor zover het de mili-

taire aspecten betreft, zal dit een eventuele integratie in een Westers bondgenootschap kunnen vergemakkelijken. Het materieel, dat op een later tijdstip ter beschikking zal worden gesteld, dient voorlopig in Nederland te worden opgeslagen. Voor het materieel, bestemd voor landstrijdkrachten, kan hiertoe gebruik worden gemaakt van één of meer NAVO-depots (ook bekend onder de naam *POMS-sites*), die recent door het Amerikaanse leger zijn ontruimd. De opslagruimten zijn in de jaren '80 gebouwd en speciaal bestemd voor het geconditioneerd opslaan van omvangrijke en gevechtsgereede uitrustingsstukken. Het bijkomende voordeel van deze benadering is, dat Nederland in de eerstkomende jaren zo nodig nog over een deel van dit uitstekende materieel zal kunnen beschikken.

Blijft ten slotte de vraag, hoe nu de gelden ter beschikking kunnen komen ter financiering van de Nederlandse Defensieplannen? Daartoe zou kunnen worden overwogen een fonds op te richten en met de landen, die het Nederlandse materieel overnemen, een betalingsregeling overeen te komen, waarbij de betalingen ten gunste van dit fonds worden gedaan. Verwacht mag worden dat de financieel-economische situatie van die landen aanzienlijk zal verbeteren, zodat zij – weliswaar op enige termijn – aan de aangegane verplichtingen zullen kunnen voldoen. Met deze wijze van financieren is elders, buiten Defensie, inmiddels de nodige ervaring opgedaan. Deze kan mogelijk in het hiervoor geschetste kader worden benut.



prof. dr. A. van Staden

Leiderschap in de internationale politiek

Waar zijn de grote staatslieden gebleven?

Naar veler oordeel is Europa – misschien is het beter te zeggen de westelijke wereld – momenteel niet gezegend met visionaire en krachtvolle politieke leiders, die in staat zijn veel mensen zo te inspireren dat ze bereid zijn offers te brengen voor de toekomst. Naar het bekende woord van Churchill onderscheidt een staatsman zich van een gewone politicus doordat hij zich richt op de noden van de volgende generatie in plaats van op de uitslag van de eerstvolgende verkiezingen. Gemeten naar deze maatstaf, zo wordt gemeend, stijgen maar weinig hedendaagse politieke leiders uit boven het niveau van de gemiddelde politieke ambachtsman, wiens gedrag wordt beheerst door het ding naar de gunst van de kiezer of de luimen van de achterban. Het ontbreken van verbeeldingskracht en politieke durf leidt in deze opvatting onvermijdelijk tot een beleid van het „doormodderen”-type; d.w.z. men ziet geen politieke scheppingsdaden voor nieuwe uitdagingen maar marginale aanpassingen aan veranderde omstandigheden, gedicteerd door de oplossingen van weleer. Met een zekere nostalgie wordt in dit verband herinnerd aan de eerste 20 à 25 jaar na de Tweede Wereldoorlog toen er wel vele politieke leiders aan het ideaal van de staatsman leken te beantwoorden. Men denkt dan aan een Truman die zich tegenover Europa met royale economische hulp als een grootmoedig overwinnaar opstelde en de strijd tegen het Sovjet-communisme organiseerde, aan een Monnet en een Schuman wier plannen voor een verenigd Europa de weg plaveiden voor een duurzame verzoening tussen de twee erfvijanden Frankrijk en Duitsland, aan

Ter gelegenheid van de opening van het studiejaar op het Instituut Defensie Leergangen te Rijswijk op 6 januari jl. heeft prof. Van Staden, hoogleraar in de leer der internationale betrekkingen aan de RU Leiden, een lezing gehouden over politiek leiderschap. Aangezien de inhoud daarvan zowel interessant als actueel is, acht de redactie het gewenst daaraan ruimere bekendheid te geven.

Adenauer die de strijd aanbod met de verleiding van het neutralisme en de Bondsrepubliek hecht verankerde in de Europese Gemeenschappen en de NAVO, men denkt ook aan De Gaulle die de geblesseerde nationale eer van Frankrijk wist te herstellen; dat laatste overigens bepaald niet tot genoegen van Nederland.

Zijn de leiders van huidige generaties te klein van formaat? Met de behandeling van deze vraag wil ik u bezighouden. In mijn betoog voel ik mij geroepen de politici van vandaag enigszins in bescherming te nemen tegen gemakkelijke kritiek. Ik zal proberen aannemelijk maken dat het, als gevolg van nogal fundamentele veranderingen op allerhande gebied, momenteel voor politieke leiders waarschijnlijk veel moeilijker is zich tot het peil van een staatsman te verheffen dan voorheen het geval was. Tegelijk wil ik echter ook duidelijk maken dat in het huidige tijdvak van na de Koude Oorlog de behoefte aan politieke leiders van allure, aan staatslieden dus, zeker zo groot is als in de periode vlak na de Tweede Wereldoorlog. Ik besef dat ik hiermee een niet gering probleem heb gesteld; ik zal dan ook niet pretenderen een gemakkelijke oplossing uit de hoed te toveren.

Vooraf eerst nog dit. Wie zich met een onderwerp als het onderhavige bezighoudt loopt het risico in een aantal valkuilen terecht te komen. Ik wijs op twee.

Er bestaat een sterke neiging een historische figuur pas achteraf, d.w.z. lang na zijn aftreden of dood, te waarderen voor zijn daden en „bij te zetten” in de eregalerij van staatslieden. Ik noemde reeds Truman. Tijdens diens presidentschap werd hij door menigeen voor een middelmatig politicus versleten, die in 1948 de verkiezingen maar op het nippertje kon winnen. Een ander interessant voorbeeld is zijn opvolger Eisenhower. De wijze waarop deze in de jaren '50 het ambt van president uitoefende wekte wel tamelijk veel vertrouwen bij de

gemiddelde Amerikaan, maar vele min of meer professionele waarnemers verweten hem zijn afstandelijkheid, zijn gebrek aan daadkracht en zijn preutse omgang met de macht. (U weet het: Eisenhower is één van de eersten geweest die hebben gewezen op de gevaren van het zg. militair-industriële complex.) Eerst nadat het Amerikaanse volk in het begin van de jaren '70 de schok te verwerken kreeg van een president die zijn bevoegdheden ernstig had misbruikt – ik doel natuurlijk op Nixon – rees de ster van Eisenhower tot ongekende hoogte. Hiermee wordt weer eens bewezen dat eigentijdse ervaringen steeds weer leiden tot een verschuiving van het oordeel over het verleden. In de geschiedschrijving heerst een subtiele dialectiek tussen vandaag en gisteren.

De tweede valkuil waarvoor men moet oppassen is het aangaan van een m.i. onvruchtbaar debat over de vraag of grote mannen de geschiedenis maken of dat de geschiedenis grote mannen maakt. Tegenover het bekende woord van de 19e-eeuwse Amerikaanse filosoof Ralph Waldo Emerson, *There is properly no history, only biography*, staat het getuigenis van de man die algemeen wordt beschouwd als de grootste president die de Verenigde Staten hebben gehad, Abraham Lincoln: *I have not controlled events, events have controlled me*. Niemand kan in redelijkheid betwisten dat leiders *can make a difference* op cruciale momenten in de geschiedenis, zoals bijvoorbeeld het dramatische „vredesbezoek” van de Egyptische president Sadat aan Israël in november 1977 aantoonde.

Niets in de geschiedenis is onvermijdelijk, behalve – zoals de Duitse historicus Golo Mann eens heeft gezegd – de dood en begrotingstekorten. Op elk moment en in ieder land worden keuzen gemaakt. Deze wijsheid is ook van toepassing op de grote ommekeer in Oost-Europa, waarvan wij achteraf achteloos zeggen dat deze wel *moest* plaatsvinden. Wij vergeten dan dat in de roerige weken van de zomer en de herfst van 1989 de bedreigde communistische leiders konden kiezen tussen onderdrukking en abdicatie, tussen geweld en politieke zelfmoord. In het weloverwogen afzien van de optie van gewelddadige interventie of ondersteuning ligt ook de historische betekenis van een tragische leidersfiguur als Gorbatsjov die, gelet op zijn eigen ambitie, te weten de redding van het communisme, toch moeilijk een staatsman kan worden genoemd. Maar tegelijk dient men in te zien dat iedere leider

in de internationale politiek heeft te maken met aanzienlijke beperkingen die liggen besloten in de realiteit van de machtsverhoudingen in de wereld, de kosten van internationale verplichtingen en de belangen van andere staten. Er zijn keuzen; het menu is echter beperkt.

De uitdrukking „Het uur moet ook de mannen vinden die van het uur gebruik maken”, brengt ons op het spoor van het antwoord op de vraag waarin de kracht van een leider kan schuilen, namelijk het aanvaarden van de uitdagingen en het benutten van de kansen die door de omstandigheden worden geboden. In dit verband wil ik erop wijzen dat een internationale crisis bij uitstek de gelegenheid is waarbij een leider zich kan profileren. Een dergelijke situatie stelt hoge eisen aan het vermogen van leiders hun greep op de gebeurtenissen te krijgen en te bewaren. Van crises gaat een acute dreiging uit; er bestaat daardoor een gevoel van urgentie. Er vindt centralisatie van de besluitvorming plaats, zodanig dat de beslissingen uitsluitend door de top worden genomen. Crises zijn ook veelal dubbelzinnig doordat toereikende informatie ontbreekt. Leiders gaan zichzelf verantwoordelijk voelen voor de afloop. Onder deze bijzondere omstandigheden gaan zij zich ook bevrijden van de remmen en belemmeringen die in normale tijden hun vermogen beperken gebeurtenissen af te dwingen en ontwikkelingen in gang te zetten. Terecht is opgemerkt dat Churchill zonder het drama van de Tweede Wereldoorlog nooit het aureool van de grootste staatsman van deze eeuw zou hebben verworven.

Analyse van het politieke krachtenveld

Na deze inleidende overwegingen kom ik nu aan bij de behandeling van de kern van mijn betoog, de gedachte dat het voor de huidige generatie leiders veel moeilijker is zich de mantel van een staatsman aan te meten dan decennia geleden het geval was. Om deze stelling aannemelijk te maken is een beknopte analyse van het sterk veranderde internationale en nationale politieke krachtenveld nodig. De belangrijkste verandering is zonder twijfel het einde van de Koude Oorlog, ofwel de revolutie van 1989 en 1991. Waarom deze gebeurtenis, door sommigen inmiddels al getypeerd als een *curse in disguise*, hier – opnieuw – ter sprake gebracht? Omdat de Koude Oorlog alle leiders uit de democratische landen lange tijd een unieke kans bood

deel te hebben aan een glorieuze historische missie, te weten de onverzoenlijke strijd tegen het perfide Sovjet-communisme. Louter door aan de goede kant van de geschiedenis te staan, kreeg zelfs de middelmatige politicus een bepaalde statuus. In elk geval maakte de aanwezigheid van een gemeenschappelijke tegenstander het hem een stuk gemakkelijker een maatschappelijke consensus te bewerkstelligen en aan patriottische gevoelens te appelleren.

Hoe anders is de situatie nu. Het veiligheidsprobleem is in zekere zin naamloos geworden; wij weten wel dat er gevaarlijke veiligheidsrisico's zijn maar wij weten niet precies waar onze vijanden zitten. Daarbij komt dat het bij maatschappelijke vraagstukken die thans hoog op de politieke agenda staan, zoals de bedreiging van het milieu, vaak om sluipende processen gaat. Zoals de voormalige Amerikaanse minister John Gardner (hij is thans als hoogleraar verbonden aan Stanford University) in zijn boek *On leadership* schrijft: *Explosive crises produce great leaders. Creeping crises don't*. Misschien mag ik in dit verband aan deze woorden nog toevoegen dat de moeilijkste opgave voor een politicus die is, waarbij hij van mensen concrete offers in het heden moet vragen ter wille van collectieve baten op de lange termijn.

Niet minder belangrijk dan het wegvallen van de Koude Oorlog als bron van politieke inspiratie zijn het verminderde handelingsbereik en de afgenomen handelingsruimte van politieke leiders. Een van de grote clichés van deze tijd is de constatering van groeiende internationale interdependentie, de toenemende vervlechtingen in velerlei opzicht tussen nationale samenlevingen. Inderdaad: al zijn wij nog ver verwijderd van een wereldsamenleving (minister Pronk zou onmiddellijk de term *global village* in de mond nemen), de wereld is kleiner geworden en de staatsgrenzen zijn poreuzer. Er is sprake van een groeiende spanning tussen enerzijds de logica van integratie van markten, transnationale bewegingen van kapitaal, de verspreiding van technologie en cultuur en anderzijds de onlogica van nationale soevereiniteit en politieke fragmentatie.

De schaal waarop politieke processen zich afspelen reikt meestal aanzienlijk verder dan de omvang van een nationaal territorium. Er is vrijwel geen probleem van enig formaat te noemen (werkgelegen-

heid, veiligheid of milieu) of men moet vaststellen dat het een grensoverschrijdend karakter heeft. Als produkt van de na-Renaissancetijd is het stelsel van soevereine staten slecht opgewassen tegen de eisen en de uitdagingen van de 20e en 21e eeuw. Dit harde gegeven slaat onvermijdelijk terug op de positie van politieke leiders; zij zijn immers de zaakwaarnemers van de nationale staat. Natuurlijk hebben wij hier niet met een volstrekt nieuw fenomeen te maken; over interdependentie werd reeds in de 19e eeuw gesproken. Maar doordat vraagstukken van economie, technologie, bevolking en milieu een hogere plaats op de agenda zijn gaan innemen, valt het getaande vermogen tot politieke sturing, regulering en beheersing meer op.

Leiders worden in hun vrijheid van handelen niet alleen beperkt door nauwere banden met andere landen, zij zijn ook afhankelijker geworden van belangengroepen en burgers in de eigen samenleving. Ook hier geldt dat belangengroepen geen nieuw verschijnsel zijn, maar het lijdt geen twijfel dat hun macht in de loop der jaren zodanig is toegenomen, dat iedere politicus die aanstuurt op verandering zich plaatst tegenover een ijzeren linie van gevestigde belangen. Het gevolg is immobilisme in de besluitvorming en een heerschappij van de status-quo. Politici blijven wel verantwoordelijk (en worden ook verantwoordelijk gesteld), maar ze lijken steeds minder over feitelijke macht te beschikken. Er is in de politiek een proces van diffusie gaande, een proces van verpulvering van gezag en wegglekken van bevoegdheden, dat door Ben Knapen, hoofdredacteur *NRC Handelsblad*, onlangs werd getypeerd als *demosclerose*. Hij spreekt over een onzichtbare, bijna metafysische macht die is gehuisvest in een kluwen van instanties, verenigingen en samenbindende bureaucratie, ambtelijk en semi-ambtelijk, en ongrijpbaar is. Voor dit verschijnsel gebruikt Knapen het fraaie beeld van een „gewatteerde octopus”.

En als politici, zo vervolg ik mijn betoog, ondanks alle handicaps toch kans zien enigerlei vorm van gezag te laten gelden en de weg naar vernieuwing aan te geven, dan blijkt dat – als gevolg van jarenlang genot van welvaart – de burger, sinds lang geen passieve onderdaan meer, geen trek meer heeft in het brengen van offers. Zoals de huidige president van de Carnegie Foundations te Washington, Morton Abramowitz, een half jaar geleden aan het weekblad *Time* toevertrouwde:

We are living in a period when nobody wants to endure pain, when they want casualty-free wars, when everybody is afraid to take risks. We are not willing to make necessary changes that may cause us some heartburn. It's not a great day for drawing out heroic figures.

Er kan geen indringend of enigszins raadselachtig probleem worden gesteld, of men ontmoet wel lieden die de oorzaken daarvan toeschrijven aan de media, in het bijzonder de televisie. Zo ook de beantwoording van de vraag: waar zijn de grote staatslieden gebleven? Hun ietwat gemakzuchtige en oppervlakkige antwoord luidt: ze zijn voor het oog van de camera's ontmaskerd en ontluisterd, en goeddeels achter de coulissen verdwenen. Ik wil niet ontkennen dat leiders thans meer dan vroeger worden blootgesteld aan de opdringerige nieuwsgierigheid van de media en dat hun onvermijdelijke zwakheden niet verborgen blijven. Men kan zich verbazen over de verschuivende journalistieke normen: Clinton wordt achtervolgd met verhalen over buitenechtelijke affaires, die in het geval van Franklin D. Roosevelt en John F. Kennedy aan het publieke oog werden onttrokken. Waarom de verwijzing naar het mediagedrag mij toch niet overtuigt, komt doordat er ook een andere kant aan deze medaille zit. Ik bedoel: een goed gebruik van de media (het woord manipulatie neem ik niet voor mijn rekening) geeft de leider ook de mogelijkheid zich boven het dagelijkse rumoer te verheffen, steun te mobiliseren en zich de rol van staatsman aan te meten. Men denke aan de indrukwekkende televisietoespraken die president De Gaulle van tijd tot tijd hield.

Staatsmanschap moeilijker geworden

U hebt intussen begrepen dat het probleem niet is te herleiden tot een gebrek aan politieke wil of tot defecten in de persoonlijkheidsstructuur van de hedendaagse leiders. Er is iets fundamenteels aan de hand. Daarmee heb ik niet gezegd dat staatsmanschap tot de verleden tijd behoort, of onmogelijk is geworden. Wel maken de omstandigheden het een stuk moeilijker. Aan het begin van mijn voordracht heb ik u al deelgenoot gemaakt van mijn opvatting dat in het huidige tijdvak van na de Koude Oorlog de behoefte aan politiek leiderschap van allere zaker zo groot is als in de periode na de Tweede Wereldoorlog. Europa is losgeslagen van zijn vaste

– bipolaire – ankers en min of meer op drift geraakt. Er bestaan in de meeste Europese landen grote onzekerheid en bezorgdheid over de toekomst. Van wezenlijke betekenis is hoe wij onze verhouding moeten bepalen tot Rusland, ondanks de staat van ontreddeering waarin dat land momenteel verkeert onbetwist de sterkste militaire mogendheid in het Euro-Aziatische deel van de wereld. Het is de moeite waard deze kwestie in historisch perspectief te plaatsen.

Bij de onderhandelingen die staatslieden in het verleden aan het einde van grote oorlogen hebben gevoerd, deed zich steeds de belangrijke vraag voor welke houding de overwinnaars tegenover de verliezers moesten aannemen. Diende te worden gestreefd naar een op verzoening gerichte vredesregeling of moest het land dat schuldig werd bevonden aan het aanstichten van de oorlog zwaar worden gestraft? Terecht is vaak gewezen op het grote contrast tussen de regeling die de grote Europese mogendheden tijdens het Congres van Wenen (1814/15) na de napoleontische oorlogen hebben getroffen en de vredesregeling van Versailles na de Eerste Wereldoorlog. De Weense vredesregeling – zoals bekend in belangrijke mate ontsproten aan het staatsmansbrein van von Metternich – stelde het overwonnen Frankrijk in staat zijn plaats als grote mogendheid weer snel in te nemen (men denke aan de rol van Talleyrand!) en legde het fundament voor een nieuwe Europese orde, het zg. Concert van Europa. Daarin hielden de grote Europese landen hun onderlinge rivaliteit via een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het behoud van de internationale stabiliteit lange tijd in evenwicht. Men kan van mening verschillen over de vraag of dit succes werd bereikt *ondanks* of *dankzij* het feit dat de oorlog als methode van conflictoplossing nadrukkelijk niet werd uitgesloten. Kissinger suggereert duidelijk het laatste. In zijn boek *A world restored* schrijft hij:

Those ages which in retrospect seem most peaceful were least in search of peace. Those whose quest for it seems unending appear least able to achieve tranquility.

Daarentegen was de vredesregeling van Versailles reeds bij voorbaat tot mislukken gedoemd omdat Duitsland (schuldig bevonden aan het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog) zulke vernederende vredesvoorwaarden had moeten slikken, dat het on-

mogelijk bereid kon zijn de status-quo in Europa te verdedigen. Anders dan de Weense vredesregeling aan het begin van de 19e eeuw had het Verdrag van Versailles het zaad van de wrok gestrooid, met alle rampzalige gevolgen van dien. De Volkenbond, het eerste praktische experiment in collectieve veiligheid als alternatief voor het verfoeide stelsel van machtsevenwicht, was een schoolvoorbeeld van *good intentions, bad results*.

De afloop van de Tweede Wereldoorlog schiep in zoverre een bijzondere situatie dat enerzijds het opnieuw overwonnen Duitsland de status van *debellatio* had gekregen (en dus had opgehouden een soevereine staat te zijn), maar dat anderzijds de geallieerden geen overeenstemming konden bereiken over een definitieve vredesregeling. Zo verkreeg de als voorlopig bedoelde verdeling van Duitsland in vier bezettingszones een blijvend karakter, zij het dat de drie westelijke zones werden samengevoegd, hetgeen de weg vrijmaakte voor het uitroepen van de Bondsrepubliek Duitsland in 1949. De politiek van de westelijke landen was gericht op verzoening van het sterk verkleinde Duitsland met zijn buurstaten, terwijl de nieuwe Bondsrepubliek zelf zich in het kader van de zg. *Westbindung* – ik stipte het reeds aan toen ik over Adenauer sprak – ging aansluiten bij de familie van westelijke organisaties.

Als gevolg van het uitbreken van de Koude Oorlog bleek het vooral door Roosevelt gekoesterde ideaal van een nieuwe volkerenorganisatie, waarin de Grote Vier (de Verenigde Staten, de Sovjet-Unie, Engeland en China) als de politieagenten van de wereld zouden optreden, een grote illusie. Ondanks de institutionele verbeteringen die de Verenigde Naties ten opzichte van de Volkenbond gingen vertonen, ontbrak het aan voldoende politieke eensgezindheid om praktische uitvoering te geven aan het beginsel van collectieve veiligheid als basis voor de handhaving van vrede en veiligheid in de wereld. In de moderne gedaante van de *balance of terror* zou de oude leer van het machtsevenwicht als het centrale regulerende mechanisme in de internationale betrekkingen een opmerkelijke *come-back* maken. Hoe dient tegen deze achtergrond de houding tegenover het „overwonnen” Rusland te zijn? Naar mijn stellige overtuiging staan wij voor de reusachtige opgave in Europa een nieuwe veiligheidsorde zowel *met* als *tegen* Rusland op te bouwen. Mèt Rusland omdat een isoleren van dat land ons duur kan komen te staan. Dat zou gemakkelijk de Russi-

sche nationalist in de kaart kunnen spelen vanwege het oude omsingelingscomplex en de traditionele veiligheidsparanoia waarvan veel Russen kennelijk zijn doordrenkt. Maar ook tégen Rusland omdat geen enkele zekerheid bestaat – welk beleid het Westen ook voert – dat dit land zich zal ontwikkelen tot een stabiele democratie die niet zal streven naar een herstel van de oude Sovjetrussische invloedssfeer. Het vereist inderdaad staatsmansgaven om deze politieke koorddanserij tot een goed einde te brengen. Naar mijn oordeel dient het uitgangspunt daarbij te zijn dat wij de NAVO vooral nodig hebben voor het geval het in Rusland misgaat, en de CVSE om te bevorderen dat het hopelijk goed zal gaan.

Staatsmanschap hebben wij niet minder nodig om een goede koers te vinden in het proces van Europese integratie. Het nieuwe schip van de Europese Unie bevindt zich in gevaarlijk water. Moet wat de Economische en Monetaire Unie betreft strikt worden vastgehouden aan de zg. convergentiecriteria, met als gevolg dat maar weinig landen zich zullen kwalificeren, of moeten zoveel mogelijk landen aan boord worden gehesen, met als risico dat de Duitse mark en andere sterke munten de speelbal worden van het gebrek aan discipline in landen met zwakke munten? Moeten de landen van de Europese Unie vasthouden aan de pretentie van het voeren van een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, terwijl dit (kijk naar het drama van Joegoslavië) als het werkelijk erop aankomt een demonstratie van machteloosheid oplevert? Vrij algemeen wordt nu ingezien dat het Verdrag van Maastricht de zaak van de Europese samenwerking meer kwaad dan goed heeft gedaan. Het geforceerde integratietempo heeft als een boemerang gewerkt en vele verborgen klein-nationalistische krachten in beweging gezet.

Kennelijk was in vele Europese landen de tijd nog niet rijp voor ambitieuze doelstellingen.

Terzijde merk ik in dit verband nog op dat de onderhandelingen over het verdrag zijn verhaast door de Duitse hereniging op 3 oktober 1990. Uit o.a. de memoires van Lady Thatcher kunnen wij opmaken dat die gebeurtenis vooral in Frankrijk grote onrust heeft veroorzaakt. Verdieping van de Europese integratie werd in Parijs uiteindelijk gezien als de beste methode om de effecten van de toegenomen Duitse macht in te tomen. Bonn, voortdurend in de waan dat alleen de Fransen bevoegd zouden zijn

jegens de Duitsers een certificaat van goed Europees gedrag uit te geven, kwam aan het Franse verlangen tegemoet en slikte zijn eerdere bezwaren tegen overhaaste monetaire integratie in. Wat is thans hoogste staatsmanswijsheid? Mij dunkt te voorkomen dat de „listen van de geschiedenis” (om de uitdrukking van de Britse historicus Timothy Garton Ash te gebruiken) vrij spel krijgen. Hiermee wil ik zeggen: wij moeten oppassen dat hetgeen in de afgelopen decennia een succesvolle oplossing voor het Duitse vraagstuk is gebleken, te weten de verankering van Duitsland in de structuur van de Europese samenwerking, voor de Duitsers geen probleem gaat worden. Hierbij is ook nadrukkelijk de problematiek van de lastenverdeling tussen de Westeuropese landen aangaande de hulp aan Oost-Europa aan de orde.

Geen gemakkelijke oplossing

Ik keer terug tot mijn hoofdthema. Reeds heb ik u voorgehouden dat er geen gemakkelijke oplossing is voor het tekort aan leiderschap. Oproepen aan politieke leiders vanaf plaatsen als deze om zich als een staatsman te gedragen en vooral meer politieke wil te tonen zijn even potsierlijk als bedrieglijk.

Slechts één gedachte wil ik aanreiken. In de meeste democratische landen worden politieke leiders gerecruteerd uit een klein en eenzijdig segment van de samenleving, te weten de trouwe partijaanhangers. Toen ik in de eerste helft van de jaren '60 als student colleges in de politieke wetenschappen volgde, toonden mijn docenten zich bezorgd over het feit dat in Nederland niet meer dan 10% van de kiesgerechtigde bevolking zich bij een politieke partij had aangesloten. Inmiddels is dat percentage tussen de 2 en 3 terechtgekomen. Merkwaardigerwijs is in de praktijk van het benoemingsbeleid het

partijlidmaatschap min of meer een vereiste geworden voor een groeiend aantal openbare functies. Heeft u zich wel eens afgevraagd waarom u nooit meer een advertentie ziet voor bijvoorbeeld een vacante positie van directeur-generaal? Het is de paradox van de slinkende betekenis van partijen en de groeiende politisering van publieke ambten. De situatie in de ons omringende landen is niet veel beter en soms zelfs slechter.

Niet alleen gaat er zodoende veel talent uit bijvoorbeeld het bedrijfsleven, uit de sector van de vrije beroepen en – mag ik ook zeggen – uit universiteiten voor het bestuur van een land verloren, er is ook een klasse van beroepspolitici ontstaan die voor de eigen loopbaan volstrekt afhankelijk is geworden van de lotgevallen van hun partij. Dat is geen gunstige voedingsbodem voor het aankweken van leiders die tegen de stroom op durven te roeien, die bereid zijn de waan van de dag te trotseren en die zich inderdaad openstellen voor de problemen van de volgende generatie.

Maar misschien zie ik het allemaal te somber en zal de geniale leider – net zoals de geniale componist, de geniale voetballer en de geniale uitvinder – gewoon opstaan en moeten wij eenvoudig geduld hebben. In mijn voordracht heb ik enkele malen Harry Truman genoemd, die ogenschijnlijk provinciale ex-drugstore-houder uit het Midden-Westen van de Verenigde Staten die zo nadrukkelijk een hoofdrol speelde in de creatie van de westelijke samenwerkingsverbanden na de Tweede Wereldoorlog (en over wie David McCullough vrij onlangs een magistrale biografie heeft geschreven). Ter relativering van mijn overpeinzingen wil ik eindigen met Trumans beroemde woorden:

A statesman is a politician who's been dead ten or fifteen years.



H.T.B. van Dillen en R.H. Kramer*

resp. kolonel en luitenant-kolonel van de Koninklijke luchtmacht

Nieuwe operationeel-logistieke filosofie voor de KLu

Zoals alom bekend, en door velen persoonlijk ervaren, staan de krijgsmachtdelen in deze turbulente periode in het teken van grootschalige reorganisaties. Ook de Koninklijke luchtmacht (KLu) ontkomt niet eraan zich te heroriënteren op de nieuwe omstandigheden. Binnen de KLu is ervoor gekozen de uitwerking van de grote reorganisaties te doen plaatsvinden in een projectorganisatie, de Projectgroep Reorganisatie KLu (PGR KLu). In het takenpakket van deze projectgroep zijn als grote opdrachten o.a. te onderkennen: het terughalen van de twee Groepen Geleide Wapens uit Duitsland naar Nederland onder gelijktijdige concentratie tot één KLu-onderdeel, het opzetten van een Groep Helikopters in samenhang met de oprichting van de Luchtmobiele Brigade van de Koninklijke landmacht, het onderbrengen van de F-16's op drie Main Operating Bases en de herstructurering en herlokatie van depot- en opleidingsactiviteiten. Door middel van deze veranderingsprocessen wordt een belangrijke aanzet gegeven tot een toekomstige KLu conform de Defensie- en Prioriteitennota.

Voorts vereist een complete oriëntatie op de hedendaagse ontwikkelingen tevens een herbeschouwing inzake de inrichting van de KLu-onderdelen. Die beschouwing betreft feitelijk de wijze waarop mensen en middelen binnen de KLu-onderdelen zouden moeten worden gegroepeerd om de karakteristieken van het luchtwapen en de daaraan gekoppelde ondersteuning optimaal te benutten. Met het oog daarop is aan de PGR opdracht gegeven een operationeel-logistieke filosofie te ontwikkelen en op basis daarvan voorstellen te doen voor de inrichting van de onderdeelorganisatie. Daartoe is in januari 1992 de Werkgroep Operationeel-Logistieke Filosofie (WOLF) ingesteld. Met het operationeel-logistieke karakter van de opdracht is bedoeld een weloverwogen visie te geven over de bestuurlijke rela-

ties tussen de operationele activiteiten en de daarvoor benodigde ondersteuning. Die ondersteuning strekt zich uit over alle hoofdfuncatiegebieden van de KLu: operatiën, materieel, personeel en economie & financiën.

Korte terugblik

De opdracht aan de WOLF is niet volstrekt nieuw. In de afgelopen jaren is door meer werkverbanden nagedacht over de bedrijfsvoering en de organisatiestructuren van de KLu. Vanuit die ontwikkelingen is de KLu-organisatie voortdurend aangepast en verbeterd. Een belangrijke basis bleef evenwel de functionele oriëntatie, mede een gevolg van de in de jaren '70 ingevoerde matrixstructuur. Die leidde namelijk tot het nadrukkelijk positioneren van de bovengenoemde vier hoofdfuncatiegebieden. De centrale positie van die functiegebieden is duidelijk herkenbaar in de traditionele inrichting van de KLu-organisatie. De stabiliteit in de taakstelling ten tijde van de Koude Oorlog en de daaraan gerelateerde stabiliteit van de organisatie gaven geen aanleiding af te wijken van een functionele inrichting in de KLu. De kracht van de positieve effecten van een functionele oriëntatie – waaronder vooral het gebruik van *economy of scale* en mogelijkheden tot diepgaande specialisatie binnen de functiegebieden – gekoppeld aan de complexiteit van de onderdeelactiviteiten – vooral voortvloeiende uit de toenemende complexiteit van de wapensystemen – gaven voldoende reden de gekozen organisatie-inrichting niet te verlaten. De functionele oriëntatie leidde evenwel ook tot minder aantrekkelijke kenmerken, het sterkst getypeerd door de vergaande verzuiling binnen de organisatie. Er is een structuur ontstaan waarin de samenwerkende specialisten centraal staan: specialisten geven leiding aan functioneel georiënteerde eenheden, de leidinggevende specialisten staan hiërarchiek nevensgeschikt en

* Voorzitter, resp. lid/secretaris van de Werkgroep Operationeel-Logistieke Filosofie KLu (WOLF).

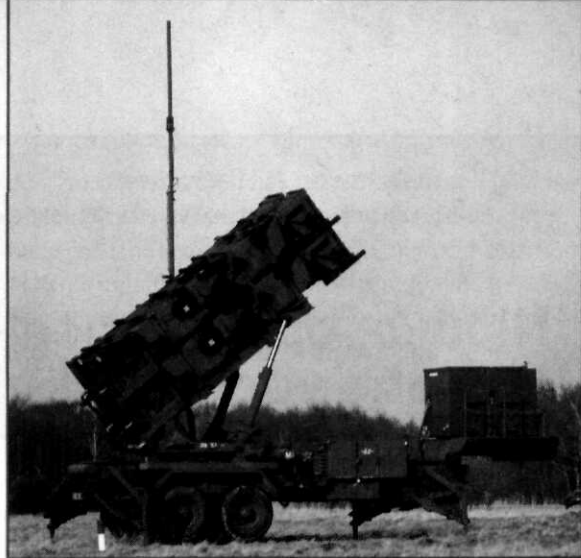
moeten via onderlinge afstemming tot een adequate samenwerking komen. De aan zo'n structuur verbonden nadelen, zoals die zich in de KLu in meer en mindere mate openbaarden kunnen als volgt worden getypeerd.

- De spreiding van verantwoordelijkheden over vele functionarissen heeft een trage besluitvorming op basis van consensus tot gevolg.
- Er is sprake van uitholling van verantwoordelijkheden; vaak is onduidelijk welke functionaris verantwoordelijk is voor welke resultaten.
- Er is nadrukkelijk aandacht voor rollen en procedures, wat leidt tot een bureaucratische verstarring.
- De functionele structuur leidt tot verbrokkeling doordat functionele activiteiten een doel op zichzelf worden.

Het zal genoegzaam duidelijk zijn dat dergelijke typering niet passen in een krijgsmachtonderdeel dat zich met het oog op zijn nieuwe taakstellingen meer dan ooit zal moeten manifesteren als flexibel en mobiel.

Ter nuancering past hier de opmerking dat de functioneel georiënteerde structuur zich niet op alle KLu-onderdelen even sterk openbaart. Vooral bij de vanouds mobiele Groepen Geleide Wapens is gekozen voor een inrichting, waarin de functionele activiteiten al sterk binnen de uitvoerende squadrons waren gebundeld, en waardoor in de loop van de tijd een meer produktgerichte bedrijfsvoering en organisatiestructuur zijn ontstaan. Bovendien betekenen de bovengenoemde vier typering niet dat de KLu niet in staat zou zijn op vlotte wijze een goed produkt te leveren in verre uithoeken van de wereld. De recente vredesmissies tonen dat genoegzaam aan. De kracht die de KLu tijdens dergelijke operationele missies toont vloeit voort uit de kwaliteit van het personeel, dat in staat is snel om te schakelen naar een produktmatige oriëntatie, waarin het hiërarchieke lijnmanagement de leiding neemt en de specialisten de noodzakelijke adviezen geven. De vraag die uit dergelijke ervaringen opkomt is of zo'n produktmatig georiënteerde structuur, waarin de hiërarchie een voorname rol speelt en het streven naar eenhoofdige leiding over produkteenheden centraal staat, wellicht beter zou passen als vredesstructuur.

Voor de KLu zijn de recente internationale en nationale ontwikkelingen een belangrijke aanleiding tot herbezinning op de bestaande patronen. Vanuit



De mobiele Groepen Geleide Wapens kenden al een produktgerichte oriëntatie van de bedrijfsvoering

de internationale ontwikkelingen en de daaraan gekoppelde operationele concepties vormen de *Reaction forces* de nieuwe speerpunten van de KLu. Aan die eenheden worden hoge eisen gesteld op het gebied van mobiliteit en flexibiliteit. Vooral voor de F-16-onderdelen – vergeleken met de helikopters en geleide wapens het minst op mobiliteit georiënteerd – betekent dat een belangrijke omslag na de periode van de Koude Oorlog, waarin opereren van de thuisbasis centraal stond. Vanuit de nationale ontwikkelingen, voornamelijk gekenmerkt door budgettaire inkrimping en nieuwe denkbeelden inzake de bedrijfsvoering, wordt nadrukkelijk aandacht geëist voor de verhoudingen tussen kosten en baten en voor toetsbare en afrekenbare opdrachten. Deze recente internationale en nationale ontwikkelingen waren een belangrijke basis onder de opdracht aan de WOLF, waarbij de trefwoorden doeltreffendheid en doelmatigheid centraal stonden. De na te streven doeltreffendheid vereist dat de nieuwe operationeel-logistieke filosofie voldoende aandacht besteedt aan de wenselijke flexibiliteit en mobiliteit, en aan de noodzakelijke specialistische kennis. De doelmatigheid verlangt een weloverwogen visie inzake de *economy of scale* en het gebruik van bestaande middelen en infrastructuur.

Aanpak van de werkgroep

De WOLF heeft ervoor gekozen bij de uitwerking van haar opdracht eerst te komen tot een fundamentele visie op een hoog abstractieniveau. Daarmee worden in grote lijnen de besturingsfilosofie en de contouren van een op die besturingsfilosofie aansluitende organisatiestructuur aangegeven. Na

accordering van deze visie moest een verdere uitwerking leiden tot een gerichte toedeling van de onderdeelactiviteiten aan de onderkende organisatie-elementen binnen het onderdeel. Pas daarna kan de meer gedetailleerde organisatie per onderdeel worden vastgesteld. Een belangrijk aspect van de gekozen aanpak is dat moest worden gestreefd naar een breed draagvlak binnen de KLu voor de nieuwe visie. Getracht moest worden alle functiegebieden te overtuigen van de kracht van en noodzaak tot de voorgestelde ontwikkelingen. Naar de mening van de werkgroep zou alleen dan een dergelijk groot-schalig veranderingsproces een goede kans van slagen hebben.

Zoals reeds gesteld betreft de eerste stap het ontwikkelen van een algemeen geldende filosofie voor de KLu-onderdelen. In een rapport zijn de beginselen van die filosofie aan de Luchtmachtraad ter accordering aangeboden. In een verdere uitwerking van die beginselen heeft de WOLF gemeend haar primaire aandacht te moeten richten op de operationele F-16-onderdelen. Zoals hiervoor al aangegeven zou juist op die, vanouds vrij statische, onderdelen de grootste omslag moeten plaatsvinden. In een tweede slag zullen, vanuit de tot dan door de WOLF vastgelegde bevindingen, de nieuwe modellen voor de toekomstige Groep Geleide Wapens en Groep Helikopters moeten worden uitgewerkt.

In de eerste ontwikkelingsfase van de filosofie heeft de WOLF enkele bepalende randvoorwaarden vastgelegd. Zo is gesteld dat een toekomstige bedrijfsvoering en organisatiestructuur in eerste instantie moeten worden gericht op de taakstelling van de *Reaction forces*. Een adequate inrichting van die speerpunten is bepalend voor de kwaliteit van het primaire produkt van de KLu. Met deze benadering kwam de inrichting van het operationele squadron centraal te staan, en zou de inrichting van de ondersteunende squadrons en stafelementen een daarvan afgeleide ontwikkeling zijn. Voorts heeft de WOLF als randvoorwaarde gesteld dat het KLu-onderdeel, waarbinnen een RF-squadron zijn thuisbasis heeft, moet fungeren als platform vanwaar uit in eerste aanleg de volledige ondersteuning aan een eventuele inzet moet kunnen worden geboden. Dat neemt niet weg dat in een tweede aanleg een ondersteuning vanuit andere KLu-onderdelen kan zijn geboden. Ten slotte is als belangrijke randvoorwaarde voor de nieuwe filosofie gesteld dat de herinrichting van de onderdeelorganisatie uiteindelijk

moet leiden tot een ondubbelzinnige en heldere verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Daarmee moet een betere grip op de onderdeelactiviteiten mogelijk zijn, met als resultante op prestaties aanstuurbare en controleerbare organisatie-elementen. Een bijkomend voordeel is dat het personeel zich duidelijker ziet gepositioneerd in de totale organisatie en sterker betrokken voelt bij zijn directe omgeving.

Beginselen nieuwe ops-log-filosofie

Centraal in de nieuwe filosofie staat het beginsel dat de nieuwe bedrijfsvoering en organisatiestructuur goed moeten aansluiten op de taakstelling van de *Reaction forces* en *Main defence forces*. Hierbij betreft het vooral de behoefte autonome eenheden te kunnen uitzenden, die onder verschillende omstandigheden met een hoge mate van zelfstandigheid kunnen opereren. Het uit te werken organisatie-model voor vredesomstandigheden moet een soepele overgang naar inzet toelaten. In lijn met deze eis is een belangrijk beginsel dat de uitvoerende organisatie-elementen, de squadrons, een produktgerichte oriëntatie en een grotere mate van zelfstandigheid moeten krijgen. Het productieproces, de middelen en de prestatie zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Dat impliceert dat het squadron over eigen produktiemiddelen moet beschikken. Tevens betekent deze zelfstandigheid dat de onderlinge afstemming in eerste instantie verloopt via horizontale communicatie tussen de squadrons en niet via de top van de organisatie. Bovendien dient de aansturing van de squadrons van bovenaf via korte lijnen gestalte te krijgen, waarbij de „lijn” volgens de produktgerichte indeling is geordend. Dat vereist dat die aansturing niet meer volgens het traditionele, functionele patroon verloopt, maar een integraal karakter krijgt. De aansturing van bovenaf dient zich te beperken tot de hoofdlijnen, waarin ondubbelzinnige, uitvoerbare en toetsbare opdrachten centraal staan. Dit beginsel is in lijn met de huidige opvattingen inzake decentralisatie van verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

Een belangrijke kanttekening is dat een dergelijke verandering in de ops-log-filosofie voor de KLu-onderdelen alleen goed kan slagen als het personeel de kans, de tijd en de noodzakelijke ondersteuning krijgt om ervaringen op te doen in de nieuwe stijl

van bedrijfsvoering. De medewerkers moeten zich gaan thuisvoelen in het nieuwe „huis”. Een cruciale voorwaarde is evenwel dat het dak van dit huis – lees de Haagse staf – niet zo zwaar blijft dat het huis wel moet bezwijken. Een aanpassing bij de KLu-onderdelen vereist een daarop toegesneden aanpassing op het naasthogere besturingsniveau.

Verdere uitwerking

Tijdens het uitwerken van haar filosofie heeft de WOLF zich in belangrijke mate laten leiden door de bestuurlijke relaties tussen de verschillende onderdeelactiviteiten. Een sterke onderlinge samenhang of afhankelijkheid tussen activiteiten zijn redenen om die activiteiten in één organisatie-element onder te brengen. Voor het in deze zin vaststellen van de relaties tussen activiteiten is geen mathematische truc beschikbaar die automatisch tot het optimale model leidt. Er moeten keuzen worden gemaakt die zijn gebaseerd op de in de KLu aanwezige kennis en ervaring. Om die keuzen zo goed mogelijk te kunnen beredeneren is gebruik gemaakt van verschillende karakteristieken van de onderdeelactiviteiten. Daaronder vallen: de doorlooptijd, de frequentie en de specialisatiegraad van de activiteit. Zo zal bv. een onderhoudsactiviteit met een lange doorlooptijd, een lage frequentie en een hoge specialisatiegraad zich sneller lenen voor een separate, centrale uitvoering. Daartegen zal een onderhoudsactiviteit met een korte doorlooptijd, hoge frequentie en lage specialisatiegraad zich eerder lenen voor het opnemen ervan in een operationeel squadron.

Door middel van de relaties tussen de onderdeelactiviteiten zijn voorstellen uitgewerkt voor het bundelen van activiteiten in de diverse squadrons, waarbij dan het produktgerichte karakter van de squadrons centraal uitgangspunt was. Aangezien de operationele squadrons de speerpunten van het onderdeel zijn, is met de indeling van die squadrons begonnen. Evenwel zou een uitsluitend vanuit de zelfstandigheid en doeltreffendheid van de operationele squadrons beredeneerde toedeling van activiteiten te veel geweld doen aan de noodzakelijke doelmatigheid. Daarom moest voortdurend worden afgewogen in welke mate de toedeling van activiteiten zich zou verdragen met de wenselijke doelmatigheid.

Bij de uitwerking wilde de WOLF niet het wiel op-

nieuw gaan uitvinden. Bestaande plannen en werkwijzen gaven soms al een goede richting voor de te ontwikkelen filosofie. Zoals eerder gesteld was bij de Groepen Geleide Wapens al een vorm van bedrijfsvoering aanwezig die karakteristieken van de voor ogen staande filosofie bevatte. Met name de mobiliteit en de geografische dislokatie tussen de squadrons en de Groepsleiding, kenmerkend voor deze KLu-onderdelen, zijn aanleiding geweest voor de ontwikkeling van vrij zelfstandige squadrons die verantwoordelijk zijn voor het eigen resultaat. Voorts bestaan er ops-log-plannen m.b.t. het uitzenden van een operationeel F-16-squadron; ook de AMF-ervaringen bij vliegbasis Twenthe en de voorbereidingen op die vliegbasis voor uitzending van het 315-Squadron naar de Golf-regio konden als informatiebronnen worden benut. Door de nieuwe inzichten omtrent het bundelen van activiteiten in het squadron te koppelen aan de reeds bestaande ervaringen is de WOLF tot haar besturings- en organisatie-model gekomen. Bij de uitwerking van dat model bleef de centrale vraag: welke organisatievorm voldoet aan de eisen die in vredestijd gelden, en aan de eis om een soepele overgang naar inzet mogelijk te maken?

Bij de beantwoording van deze vraag heeft de werkgroep zich in eerste aanleg gericht op de F-16-onderdelen. Op die onderdelen moet het uiteindelijke produkt, slagkracht d.m.v. vliegtuigen, worden geleverd door een nauwe samenwerking tussen de operationele activiteiten en materieel-logistieke instandhoudingsactiviteiten. Die activiteiten kunnen als het primaire proces van het onderdeel worden beschouwd. Gelet op het cruciale belang ervan zal hieronder achtereenvolgens nadrukkelijk aandacht worden besteed aan de operationele squadrons en het onderhoudssquadron. Tevens zal worden ingegaan op de bestuurlijke relaties binnen de onderdeelorganisatie, om zo inzicht te geven in de stijl van bedrijfsvoering die in de filosofie wordt nagestreefd. Aldus wordt getracht een compleet beeld te geven van het nieuwe WOLF-model voor de KLu-onderdelen.

Operationele squadrons

In het WOLF-model krijgen de operationele squadrons twee uitvoerende elementen. Centraal staat de operationele taakuitvoering, waarin een bundeling is te herkennen van de primaire operaties (vliegen)

en de operatie-ondersteunende activiteiten, zoals op het gebied van *intelligence*, meteo, navigatie en vliegveiligheidsuitrusting. Direct naast deze operationele uitvoering is een materieel-logistieke ondersteuning gepositioneerd, die zorgt voor het beschikbaar stellen van de vliegtuigen. Bij deze toedeling van materieel-logistieke activiteiten moest een weloverwogen keuze worden gemaakt inzake de vraag welke soort activiteiten zich goed leent voor directe samenbundeling met de operationele uitvoering. De basis onder deze afweging werd gevormd door het onderzoeken in welke mate er een directe onderlinge afhankelijkheid bestaat tussen de dagelijkse operationele en materieel-logistieke activiteiten.

Zo is bv. groot preventief onderhoud, dat planmatig is opgezet en qua uitvoering een relatief groot tijdsbeslag heeft, beschouwd als een activiteit die qua karakter niet behoeft te worden opgenomen in een operationeel squadron dat zich volgens een vooropgezette planning primair bezighoudt met de dagelijkse werkzaamheden. Ten aanzien van deze activiteit is een samenwerking met de operationele squadrons via duidelijke lange-termijnafspraken goed mogelijk. Daardoor is een centrale uitvoering van preventief onderhoud op de vliegbasis een goede optie.

Daartegenover staat bv. de gereedstellingsactiviteit, die tot doel heeft het afleveren van het vliegtuig aan de operationele gebruiker in een configuratie die is afgestemd op de te vliegen missie. Daarbij gaat het voornamelijk om bewapening, brandstofvoorziening en assistentie bij het vertrek van de vliegtuigen. Het ligt voor de hand dat die gereedstelling in zeer nauwe samenwerking met de operationele gebruikers moet plaatsvinden. Elke variatie in het dagelijkse vliegprogramma wordt direct vertaald in aangepaste eisen aan de gereedstelling van de vliegtuigen.

Een zelfde overweging geldt voor het correctieve onderhoud aan het vliegtuig; correctief *on-equipment*-onderhoud. Hieronder wordt verstaan het verhelpen van onvoorziene klachten aan het vliegtuig zelf (*unscheduled maintenance*). Klachten ontstaan veelal direct na een missie en vereisen een zo snel mogelijke diagnose en reparatie opdat het vliegtuig voor de volgende missie weer inzetbaar is. De karakteristieken van dit type onderhoud, en direct uit dit onderhoud voortvloeiende operationele beschikbaarheid van vliegtuigen, geven aan

dat er sprake is van een directe relatie met het dagelijkse vliegprogramma; reden om deze activiteit eveneens in het operationele squadron onder te brengen.

Ter ondersteuning van de gereedstelling en het correctieve *on-equipment*-onderhoud is een groot scala aan materiële middelen vereist. Om de voortgang van deze twee activiteiten niet te veel van andere organisatie-elementen afhankelijk te laten zijn is een eigen materieelvoorzieningselement noodzakelijk. Zijn taak is te zorgen voor een adequate beschikbaarheid van materiële middelen. Daartoe wordt in eerste instantie beschikt over een eigen voorraad. In de gevallen dat het aanhouden van zo'n eigen voorraad niet doelmatig is, coördineert het materieelvoorzieningselement de aanvoer van buitenaf. Tevens kan via zo'n squadron-gebonden element adequate invulling worden gegeven aan de doorgaans grootschalige verhuizing van materieel die noodzakelijk is ingeval van opereren vanaf een andere lokatie, zowel bij oefeningen als bij inzet.

Uit het voorgaande blijkt dat het operationele squadron de beschikking krijgt over een groot aantal uitvoerende elementen die via de onderlinge afstemming moeten leiden tot de beoogde operationele resultaten. Om aan die coördinatie goede invulling te geven is een squadron-commandocentrum voorzien, waarin squadron-operatiën fysiek is geplaatst naast een logistieke regelfunctie. Vooral de fysieke co-lokatie is een belangrijke succesfactor voor het creëren van een voortdurende afstemming.

Bij het inrichten van het operationele squadron zijn de activiteiten toebedeeld, waarvan de werkgroep meende dat ze nodig zijn voor een adequate zelfstandigheid onder vredesomstandigheden. Daarbij was vooral de eerder aangehaalde doelmatigheid een factor die tot terughoudendheid leidde. Dit betekent dat het squadron in geval van inzet zal moeten worden aangevuld met uitvoerende elementen uit de andere, ondersteunende squadrons. De WOLF meent dat, gezien de met het uitzenden van operationele squadrons opgedane ervaringen, de inhoud en omvang van een additionele toedeling van mensen en middelen tevoren kunnen worden gepland. Zo kan per operationeel squadron in een *contingency-deployment-plan* worden vastgesteld welke mensen en middelen beschikbaar moeten zijn ingeval van uitzending. Deze mensen en middelen,

in vreedstijd opgenomen in een van de ondersteunende squadrons, kunnen als zg. organisatie-modulen worden voorbestemd voor een van de operationele squadrons. Deze voorbereiding via een modulaire indeling van ondersteunende elementen biedt gelegenheid de eventuele uitzending voor te bereiden en geeft de personeelsleden van de organisatiemodulen een kans zich te identificeren met „hun” operationele squadron. Dit proces van voorbereiding en betrokkenheid bij het operationele squadron kan worden bekrachtigd via regelmatige oefeningen of via het bij toerbeurt „uitlenen” van het modulaire personeel aan de operationele squadrons. De modulaire elementen omvatten hoofdzakelijk materieel-logistieke activiteiten, personeelsverzorging (waaronder behalve huisvesting en voeding tevens geneeskundige en geestelijke verzorging), en plaatselijke lucht- en grondverdediging. De ondersteunende squadrons waaruit die modulaire elementen zullen moeten worden geput, worden hierna besproken.

Onderhoudssquadron

Zoals eerder gesteld werd geëist dat de WOLF-filosofie aandacht aan het aspect doelmatigheid zou besteden. Bij de afwegingen omtrent het al dan niet deconcentreren en decentraliseren van activiteiten komt in dit kader het aspect schaalvoordeel (*economy of scale*) naar voren. Voorts moet worden bezien in hoeverre de bestaande infrastructuur en middelen aanleiding geven tot een gecentraliseerd onderhoud. Bij de beschrijving van de operationele squadrons is al een voorschot genomen op deze afwegingen. Zo is gesteld dat het preventieve onderhoud zich goed leent voor centrale uitvoering. Tevens geldt dat voor het *off-equipment*-onderhoud, een activiteit die zich richt op het repareren resp. testen van vliegtuigonderdelen, zoals *line replaceable units* (verwisselbare componenten) die het mogelijk maken dat een vliegtuig weer snel inzetbaar is. De aanvoer van defecte componenten komt vanuit het *on-equipment*-onderhoud dat is opgenomen in het operationele squadron, of vanuit het preventieve onderhoud. Via adequaat voorraadbeheer biedt een buffer aan bruikbare componenten de mogelijkheid *off-equipment*-onderhoud procesmatig los te koppelen van de andere twee vormen van onderhoud en in een centraal onderhoudssquadron onder te brengen. Hier spelen aspecten



De logistieke conceptie rond de geplande inzet van F-16's in de Golf-oorlog heeft mede model gestaan in de WOLF-ontwikkelingen

als *economy of scale* en vergaande specialisatie een belangrijke rol om tot centrale uitvoering over te gaan. Vanouds wordt een deel van dit *off-equipment*-onderhoud op de vliegbasis zelf uitgevoerd, en een ander deel bij de depots of de industrie. Deze driedeling is op zichzelf al een onderwerp van studie binnen de KLu. De WOLF heeft zich beperkt tot een visie inzake de inrichting van de bestaande *off-equipment*-onderhoudsactiviteiten op de vliegbasis. Een zelfde redenering geldt voor het preventieve onderhoud; ook hier heeft de WOLF zich beperkt tot de bestaande onderdeelactiviteiten. Op grond van de bovenstaande overwegingen is een onderhoudssquadron ingericht. Daarin is het gecentraliseerde onderhoud aan de hoofdwapensystemen en aan ondersteunende middelen (zoals gronduitrusting, metaalbewerking, en automatiseringsmiddelen) opgenomen. De coördinatie van de squadronwerkzaamheden verloopt via een squadron-bedrijfsbureau.

Overige ondersteunende squadrons

Behalve de operationele squadrons en het onderhoudssquadron zijn er nog andere ondersteunende squadrons op een vliegbasis voorzien. Binnen het grondoperationele squadron wordt bv. uitvoering gegeven aan de actieve luchtverdediging (ALVD). Om ook in dit squadron de afstemming tussen enerzijds operationeel gebruik van de systemen en anderzijds het onderhoud zoveel mogelijk in één hand te leggen, zijn de specifieke werkcentra voor onderhoud aan de ALVD-systemen in het grondoperationele squadron opgenomen. Analoog aan de operationele F-16-squadrons is omwille van een optimale afstemming tussen de verschillende activiteiten een squadron-commandopost gepland, een fysieke co-locatie van squadron-operatiën en squadron-logistiek.

Naast dit squadron is er behoefte aan een operatiën-

ondersteunend squadron, waarin o.a. de luchtverkeersbeveiliging, de brandweer en het gecentraliseerde deel van de meteo-activiteiten zijn opgenomen. Een derde ondersteunend squadron is het logistieke, waarin o.m. de personeelsverzorging (waaronder huisvesting, voeding en welzijnszorg) en de centrale materieelbeheersing en -voorziening zijn opgenomen.

De wijze waarop de verschillende activiteiten in squadrons zullen worden gebundeld kan overigens nog in geringe mate veranderen op grond van de bevindingen van de werkgroepen die met de detailuitwerking van het WOLF-model zijn belast.

Algemene squadronstaf

Een belangrijke doelstelling van de WOLF is het bereiken van een grotere zelfstandigheid van de squadrons. Om die te kunnen realiseren moet in een squadronstaf capaciteit beschikbaar zijn voor planning, uitvoering en controle, waarbij kwaliteitszorg en bedrijfsveiligheid voorname aandachtspunten zijn. Tevens moet in die staf kunnen worden voorzien in de behoeften inzake personeelszaken. Met betrekking tot de personeel-logistieke activiteiten denkt de WOLF aan een mogelijk toekomstige vorm van decentralisatie van verantwoordelijkheden en bevoegdheden, waarbij aspecten van formatiebeheer, personeelszorg, opleiding en rechtspositie binnen de verantwoordelijkheid en bevoegdheid van de squadroncommandant vallen. Evenzo kan op economisch-financieel gebied worden gedacht aan het beheer van een eigen squadronbudget. Via een dergelijke staf-ondersteuning kan gestalte worden gegeven aan vergaande verantwoordelijkheden en bevoegdheden die de toekomstige squadroncommandant over „zijn” squadron krijgt. Met de ondersteuning die de squadroncommandanten krijgen worden zij het laagste niveau in de organisatie waar sprake is van integraal management; gecoördineerde aansturing van alle functionaliteiten die binnen het squadron een plaats hebben. Het belang van dit integrale karakter is dat alleen door een adequate afstemming van de verschillende functionele activiteiten een squadron tot het gewenste eindproduct kan komen. De produktgerichte oriëntatie van de nieuwe squadrons vereist dit integrale management binnen het squadron.

Een volgende stap in de filosofie is aan te geven hoe binnen het bestuurlijke squadronniveau en tussen

dit niveau en het naasthogere bestuurlijke niveau de noodzakelijke afstemming gestalte krijgt.

Bestuurlijke relaties

Hierboven is de grotere zelfstandigheid van de squadrons al aangehaald, maar ook is beklemtoond dat wegens de noodzakelijke doelmatigheid die zelfstandigheid enkele beperkingen kent. Alle squadrons zullen via een gezamenlijke en gecoördineerde inspanning ervoor moeten zorgen dat het uiteindelijk gewenste operationele resultaat wordt bereikt. Dat impliceert een noodzaak tot afstemming tussen de squadrons, waarbij vooral het verdelen van schaarse produktiemiddelen een kritiek onderwerp is. In lijn met de beoogde grotere zelfstandigheid van de squadrons meent de WOLF dat de noodzakelijke samenwerking en afstemming tussen squadrons in eerste instantie gestalte moeten krijgen via directe communicatie tussen de squadrons. In de praktijk komt dit erop neer dat de operationele squadron-commandocentra en de ondersteunende bedrijfsbureaus een intensief onderling contact hebben. Het zijn namelijk deze organisatie-elementen die de dagelijkse activiteiten binnen de squadrons aansturen. Via deze werkwijze worden de afstemmingsproblemen niet automatisch op het naasthogere bestuurlijke niveau afgedaan, maar initieel op squadronniveau. Dat neemt niet weg dat er altijd belangrijke problemen zullen blijven opkomen die afdoening op het naasthogere bestuurlijke niveau verlangen. Het vraagstuk inzake de wijze waarop de noodzakelijke afstemming op het hogere managementniveau gestalte moet krijgen is in de organisatieleer altijd een belangrijk discussiepunt. Het is daarom niet verwonderlijk dat dit onderwerp ook binnen de WOLF een diepgaande discussie heeft losgemaakt. Gezien het fundamentele karakter van die discussie wordt hieronder aandacht gegeven aan de verschillende overwegingen.

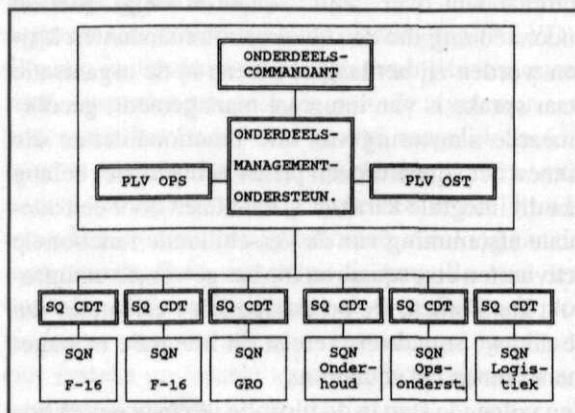
Een element dat in de opbouw van de WOLF-filosofie in belangrijke mate meespeelde was de wens tot een plattere organisatiestructuur te komen, ingegeven door de mening dat een groot aantal bestuurlijke lagen tussen de uitvoering en de topleiding tot onnodige vertraging in de besluitvorming en tot bureaucratische verstarring kan leiden. Behalve deze overweging staat de eis dat de *span of control*, zowel qua aantal aan te sturen ondergeschikten (het

kwantitatieve aspect) als qua noodzakelijke specialistische kennis van de materie (het kwalitatieve aspect), op een acceptabele, getrapte wijze moet worden gereduceerd, zodat uiteindelijk de onderdeelcommandant als eindverantwoordelijke zijn taak op goede wijze kan uitoefenen. De WOLF heeft met deze, soms tegenstrijdige, eisen als leidraad verschillende modellen uitgewerkt en binnen de KLu-organisatie getoetst.

Als eerste model werd een vrij eenvoudige structuur voorgesteld, waarin de onderdeelcommandant direct boven de squadroncommandanten werd gepositioneerd (door de organisatiedeskundige Mintzberg betiteld als *simple structure*). Voor het uitvoeren van zijn taak zou de onderdeelcommandant de beschikking krijgen over een kleine onderdeelstaf, waarin eventueel ruimte voor een plaatsvervangend commandant is. Via deze structuur werd volledig voldaan aan de wens van een platte organisatie. Door een aanzienlijke zelfstandigheid van de squadroncommandanten en door het samenbundelen van de onderdeelstaf tot een integraal management-ondersteunend element, zou de *span of control* van de onderdeelcommandant voldoende moeten zijn gereduceerd om hem op adequate wijze zijn eindverantwoordelijkheid te kunnen laten dragen. Bij het toetsen van dit model werd als kritiek gegeven dat de kwantitatieve en kwalitatieve *span of control* toch te groot werd geacht voor de onderdeelcommandant. Vanuit die mening werd voorgesteld twee ondercommandanten (een plaatsvervangend commandant Operatiën en een plaatsvervangend commandant Ondersteuning) in de organisatie op te nemen.

Op grond van de voorgestelde twee plv. commandanten heeft de WOLF het tweede model uitgewerkt. Daarin kregen deze twee commandanten een positie „in de lijn” tussen de onderdeelcommandant en de squadrons. Dat leidde ertoe dat de squadrons naar type werkzaamheden werden ingedeeld in twee ressorts: Operatiën en Ondersteuning. Daarbij meende de WOLF dat die ressort-indeling niet de eerder genoemde horizontale communicatie tussen de squadrons zou mogen blokkeren; zij was alleen opgezet om de lijnverantwoordelijkheden van de plv. commandanten helder af te bakenen. Tevens stelde de werkgroep dat die twee commandanten hun verantwoordelijkheden niet in isolatie zouden mogen uitdragen, maar dat ze in nauw overleg, te zamen met de onderdeelcommandant de schakel

zouden moeten zijn tussen het onderdeelbeleid en de uitvoering. Vanuit deze visie meende de WOLF dat er weliswaar twee functionarissen als extra bestuurlijke elementen in de lijnorganisatie waren opgenomen, maar dat daarmee niet een volstrekt separaat derde bestuursniveau werd geïntroduceerd. De onderdeelcommandant en de twee plv. commandanten werden als één bestuursniveau geïdentificeerd. In dit model werd zo goed mogelijk gestalte gegeven aan de wens tot een plattere organisatie, en werd tevens tegemoetgekomen aan de meningen omtrent de maximaal mogelijke *span of control* van de onderdeelcommandant. Bij het toetsen van dit model werd als commentaar gegeven dat een dergelijke positionering van de plv. commandanten in de lijnorganisatie wellicht zou leiden tot het creëren van twee afzonderlijke „kampen” binnen het onderdeel, en dat de afstand tussen de squadroncommandanten en de onderdeelcommandant toch te groot zou worden. De behoefte werd geuit om in het toekomstige model de onderdeelcommandant een directe bestuurlijke relatie met de squadrons te geven, om zo zijn ultieme eindverantwoordelijkheid voor de uitvoerende activiteiten te stipuleren. Voorts zou de onderdeelcommandant de beschikking moeten krijgen over twee stafofficieren die op het gebied van resp. operatiën en materieel-logistieke ondersteuning als plv. commandant zouden kunnen optreden. Deze stafofficieren zouden in eerste aanleg ter advisering van de commandant in de onderdeelstaf moeten worden geplaatst, dus buiten de lijnorganisatie. Op grond van deze visie heeft de WOLF een model uitgewerkt, waarin de onderdeelcommandant de squadroncommandanten direct aanstuurt (zie schema). Daarbij kan de onderdeelcommandant, om-



De onderdeelstructuur volgens het WOLF-model



De Groep Helikopters, een belangrijke speerpunt in de KLu, zal tevens de WOLF-filosofie invoeren

wille van adequate taakverdeling, naar eigen bevinden voornoemde 2 stafofficieren inzetten als plaatsvervanger. Ter ondersteuning en advisering is een onderdeelstaf voorzien, waarin de verschillende functionaliteiten zijn vertegenwoordigd. Dit model geeft voldoende gestalte aan een plattere organisatie; via een door de onderdeelcommandant te bepalen nadere taakverdeling tussen hem en de twee plaatsvervangers dient zijn *span of control* op adequate wijze te worden gereduceerd. Uiteindelijk heeft de KLu-leiding dit model aangewezen als toekomstig besturings- en organisatie-model voor de KLu-onderdelen.

Invoering van de filosofie

Het eindrapport van de WOLF is op 19 oktober 1993 door de Luchtmachtraad geaccordeerd. Daarmee is een belangrijke stap voorwaarts gezet in de richting van een onderdeelstructuur die past in de recente internationale en nationale ontwikkelingen. In de door de WOLF ingezette stapsgewijze uitwerking van een abstracte filosofie naar een gedetailleerde uitwerking van de onderdeelorganisaties vormt het hierboven weergegeven model nog een vrij rudimentair beeld van de toekomst. Dat beeld verlangt een verfijning waarbij recht wordt gedaan aan de specifieke mogelijkheden en beperkingen van de diverse onderdelen. Dit impliceert al dat de filosofie niet als een volledig vaststaand dogma moet worden beschouwd; de uiteenlopende bestuurlijke en organisationele aspecten die passen bij de verschillende KLu-onderdelen vereisen uiteindelijk een maatpak per onderdeel.

In samenhang met de verder te ontwikkelen bevindingen inzake procesmanagement en integrale kwaliteitszorg kan het WOLF-model ertoe leiden dat een duidelijke afbakening van verantwoordelijkheden en bevoegdheden wordt gecreëerd. Daar waar binnen de KLu al ervaringen zijn met dergelijke duidelijke afbakeningen blijkt dat het personeel

zich daardoor beter kan positioneren in de keten van activiteiten, en zich meer bij het productieproces betrokken voelt. Behalve naar een verhoging van die betrokkenheid moet ernaar worden gestreefd de afstemmingsverliezen te reduceren door het logge karakter uit de bureaucratie te halen. Uiteindelijk zal de winst moeten worden gevonden in een hogere produktiviteit, opdat wij met een afgeslankte luchtmacht nog steeds een goed produkt kunnen leveren.

Om aan de verdere uitwerking van het WOLF-model gestalte te geven is in de Projectgroep Reorganisatie aan specifiek daartoe ingestelde werkgroepen opdracht gegeven de WOLF-filosofie in te passen in de reeds voor ogen staande herstructureringen en herlokaties van de KLu-onderdelen. In die fase van verdere uitwerking is de KLu momenteel beland. Wij moeten daarbij bedenken dat de voor ogen staande omslag zeer ingrijpend is, en waarbij een andere vorm van denken en doen noodzakelijk is. Het invoeren van die verandering van denken en doen, door de WOLF als cultuuromslag aangeduid, is de feitelijke „lakmoestest” voor de KLu. Een nieuwe filosofie op papier zetten is één, een werkelijke invoering is veel meer.

Kanttekeningen

Uit het bovenstaande mag niet worden afgeleid dat de opbouw van de filosofie en de verdere uitwerking per onderdeel tot nu toe zonder slag of stoot zijn verlopen. Ware dat zo geweest dan zou de KLu een wel zeer onvoorstelbare positie innemen tussen al die grote organisaties, waarvan deskundigen, zoals Henry Mintzberg, menen dat grote omwentelingen altijd gepaard gaan met een periode van organisationele onrust, door Mintzberg „politiek gedrag” genoemd. Ook voor de KLu geldt dat verandering van de managementstructuren, en daarmee van machten en invloedssferen, aanleiding geeft tot een zekere weerstand en tot een drang bij bestaande organisatie-elementen de meest optimale positie in de wacht te slepen. Zoals Mintzberg het stelt is politiek gedrag niet alleen onvermijdelijk, maar kan het zelfs bevorderlijk zijn voor het eindresultaat van het veranderingsproces. Een belangrijke kanttekening van deze organisatie-goeroe is evenwel dat dit gedrag niet te heftig en te langdurig moet zijn, anders zou het tot de ondergang van de organisatie leiden. Een tweede kanttekening is dat het WOLF-model

beslist niet het optimale organisatiemodel voor de oneindige toekomst is. Een mathematische oplossing voor de organisatieproblematiek bestaat niet, dus is er ook in dit model sprake van keuzen die zijn gemaakt op basis van de huidige omstandigheden en naar het beste bevinden van dit moment. Dat impliceert dat er alternatieven denkbaar zijn die zouden kunnen wedijveren met de gekozen bedrijfsvoerings- en organisatiestructuur. Met het maken van de keuze is zeker niet bedoeld dergelijke alternatieven als volstrekt onrealistisch van de hand te wijzen, maar wordt veeleer beoogd aan te geven welk model uiteindelijk als wenselijk en acceptabel is aangenomen. Na de besluitvorming door de KLu-leiding gaat het erom de discussies te staken, de gelederen te sluiten en eendrachtig de ingeslagen weg te volgen. Aangezien invoering van een nieuwe bedrijfsvoering en organisatiestructuur alleen kan slagen indien daarvoor binnen de staande organisatie een breed draagvlak aanwezig is, kan nu – na de besluitvorming van de Luchtmachtraad inzake de WOLF-filosofie – het voltallige KLu-personeel zich als medeverantwoordelijk voor het uiteindelijke eindresultaat voelen.

Ten slotte moet worden opgemerkt dat wij de KLu-organisatie de tijd moeten gunnen om zich de nieuwe structuren geheel eigen te maken. De noodzakelijke veranderingen zullen niet van vandaag op morgen in volle omvang zijn ingevoerd. Men mag niet vergeten dat het WOLF-model een begin is van een ingrijpend veranderingsproces; vele details zullen nog moeten worden uitgewerkt alvorens volledige invoering kan plaatsvinden. De bij de KLu opgerichte Projectgroep Bedrijfsvoering zal mede een belangrijke motor zijn achter de verdere uitwerking van het bedrijfsvoeringsmodel.

Het bovenstaande houdt in dat nu behoefte bestaat aan een periode van relatieve rust op het gebied van de operationeel-logistieke filosofie. Dat neemt niet weg dat de KLu altijd in beweging zal blijven, en dat is maar goed ook. Want – om Henry Mintzberg nog maar eens aan te halen – er is maar één organisatie absoluut stabiel, en dat is een dode organisatie. Zover mag het de komende decennia in de Koninklijke luchtmacht niet komen, te meer nu de laatste jaren de behoefte aan het KLu-produkt groter is geworden dan ooit.



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

tevens actief dienend officier van de 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!**

W. Belous

generaal-majoor b.d.

De nucleaire politiek van Oekraïne

Onder de talrijke problemen die van de voormalige USSR werden geërfd neemt dat van de kernwapens een bijzondere plaats in. Het bijzondere is vooral dat dit probleem niet beperkt blijft tot het kader van de voormalige Unie, maar dat het een internationaal karakter heeft en de veiligheidsbelangen van de gehele internationale gemeenschap raakt. Een extra complicatie is dat vóór het uiteenvallen van de Sovjet-Unie de tactische kernwapens zich bevonden op het grondgebied van alle republieken, en de strategische alleen in Rusland, Belorus (Wit-Rusland), Kazakstan en Oekraïne. Het grondgebied van de voormalige USSR vormde niet alleen één geostrategisch, maar ook één „nucleair oppervlak”. Daarin bevonden zich tienduizenden stuks nucleaire munitie, eenheden en formaties om ze in te zetten, alsmede een wijdvertakte en gecompliceerde infrastructuur.

In veertig jaar was er in de USSR een betrouwbaar systeem ontstaan voor de controle op kernwapens en er waren strakke organisatorische en technische procedures ontwikkeld voor de opslag, het onderhoud en het vervoer van operationeel inzetbare munitie. Door dit alles kon in de periode van de nucleaire confrontatie ten tijde van de Koude Oorlog een afschrikkingspolitiek worden gevoerd en was er sprake van een betrouwbaar functionerend veiligheidssysteem dat de duizenden kernkoppen be-

schermde tegen ongesanctioneerd gebruik, diefstal en ongelukken.

Door het uiteenvallen van de Sovjet-Unie vielen afzonderlijke schakels uit dit goed werkende systeem weg en werden beproefde organisatorische en technologische verbanden verbroken.

Maatregelen

Door de politieke en economische crisis in de republieken van de voormalige USSR werd het nucleaire probleem urgent en dienden resolute maatregelen te worden genomen om de nucleaire veiligheid te versterken. Dankzij een besluitvaardig optreden van de Generale Staf van de Strijdkrachten werden alle kernwapens tijdig vanuit de onstabiele regio's overgebracht naar het grondgebied van Rusland. Eind 1991 waren er alleen nog maar kernwapens op het grondgebied van de vier bovengenoemde republieken. De voornaamste opponent van centrale zeggenschap inzake kernwapenvraagstukken werd Oekraïne. Rond die tijd bevonden zich 176 IBM's (1240 gevechtsskoppes), 36 zware bommenwerpers (640 gevechtsskoppes) en zo'n 2400 tactische kernkoppen op Oekraïens grondgebied. Dat is aanzienlijk meer dan waarover Engeland, Frankrijk en China samen beschikken, waardoor Oekraïne de derde plaats van de nucleaire hiërarchie in de wereld inneemt.

In oktober 1991 keurde de Opperste Sovjet van Oekraïne een speciale verklaring goed, waarin wordt gesteld dat de republiek een koers zal volgen naar liquidatie van de kernwapens, en dat men zich zal aansluiten bij het verdrag over de Non-proliferatie van kernwapens nadat een akkoord over garanties met het IAEA zou zijn gesloten. In de 46e zitting van de Algemene Vergadering van de VN is dit standpunt van de republiek door de Oekraïense afgevaardigde bekrachtigd.

In december 1991 ondertekenden de vier republie-

Genm Wladimir Belous, geboren in 1927, kandidaat technische wetenschappen, diende in de Sovjetrussische strijdkrachten vanaf 1945. In 1948 beëindigde hij zijn opleiding aan de artillerieschool en diende daarna in verschillende functies. In 1962 voltooide hij zijn studie aan de Dzerzjinski Militaire Academie en was in de daaropvolgende jaren werkzaam aan die academie. In 1989 ging hij met pensioen. Hij heeft ongeveer 90 studies geschreven, waaronder 8 monografieën, over defensiepolitiek, wapenbeheersing en ontwapening. Momenteel is hij hoofd van de sector militair-politiek onderzoek van het Comité van wetenschappers voor mondiale veiligheid.

ken een overeenkomst over een gezamenlijke nucleaire politiek. Volgens dat akkoord zouden alle tactische kernwapens binnen een halfjaar naar het grondgebied van Rusland worden overgebracht, waar ze vervolgens onder gezamenlijk toezicht zouden worden gedemonteerd. Ook verplichtten Oekraïne en Wit-Rusland zich tot aansluiting bij het Non-proliferatieverdrag in de hoedanigheid van niet-nucleaire staten. In een later stadium nam ook Kazakstan deze verplichting op zich. Spoedig daarop werd begonnen met de terugtrekking van de tactische kernkoppen uit de drie republieken naar voorlopige opslagplaatsen in Rusland.

In februari 1992 verordonneerde president Kravtsoek onverwachts dat de terugtrekking van kernkoppen uit Oekraïne moest worden stopgezet. Als voornaamste argument gebruikte hij dat garanties voor vernietiging van de zijde van Rusland ontbraken.

Opgemerkt zij dat Rusland nooit bezwaar heeft gemaakt tegen controle op de vernietiging van kernkoppen door vertegenwoordigers van de drie republieken. De geschiedenis heeft echter geleerd dat men desgewenst het controlevraagstuk zodanig kan aanscherpen, dat het een onoverkomelijke hinderenis wordt op de weg naar ontwapening.

Diplomatieke druk

Landen in het Westen, die zich ongerust maakten bij het vooruitzicht van een verminderde controle op kernwapens in de voormalige USSR, en in het bijzonder over de inconsequente houding van Kiev, begonnen via diplomatieke kanalen druk uit te oefenen. Er werd ondubbelzinnig gewaarschuwd voor mogelijke ernstige gevolgen van zo'n nucleaire politiek van Oekraïne. Kravtsoek was gedwongen de terugtrekking van tactische kernwapens te laten hervatten en in mei 1992 was de operatie voltooid.

De nucleaire ambities begonnen echter sterker te worden. De jacht van Kiev op het nucleaire spookbeeld is een klassiek voorbeeld van het stapsgewijs traineren van gecompliceerde problemen. Zo werden, via het presidentiële decreet nr 209 van 5 april 1992, het 43e raketleger en het 46e luchtleger met gevechtseenheden en nucleair-technische ondersteuningseenheden overgeheveld naar de strijdkrachten van de republiek. In mei van dat zelfde jaar moest het personeel van de twee nucleair-technische eenheden van het luchtleger die het onderhoud van de kernkoppen verzorgden, de eed van trouw aan Oekraïne afleggen. In januari 1993 werd een speciale organieke structuur opgericht: het „Centrum voor het Administratieve commando over de strategische raketstrijdkrachten van het ministerie van defensie van Oekraïne”. Op die manier wordt nu een dubbel commando over de strategische raketstrijdkrachten gevoerd: een operationeel in Moskou en een administratief in Kiev. Dan doet zich de vraag voor: wiens bevel zullen de dienstdoende militairen in de commandoposten opvolgen als ze een opdracht uit Moskou krijgen, maar de eed op de Oekraïne hebben afgelegd?

Tijdens een zitting van het Oekraïense parlement op 2 juli 1993 werd met een overweldigende meerderheid de „Grondslag voor de buitenlandse politiek van Oekraïne” aangenomen, waarin het recht op eigen kernwapens is vervat. Spoedig daarop beval minister van defensie Morozov de zg. „S”-objecten onder jurisdictie van Oekraïne te brengen. Deze „S”-objecten zijn vaste nucleair-technische bases voor opslag, controle en onderhoud van IBM's en kruisraketten voor de Tu-95 en Tu-160 zware bommenwerpers. Laatstelijk werden in deze objecten voorbereidingen getroffen voor de opslag van 60 gevechtsskopen van SS-19 raketten die uit de Pervomai- en de Chmelnitski-divisies werden teruggetrokken.

Eind oktober 1993 nam het Oekraïense parlement de nieuwe militaire doctrine van de republiek aan. Daarin wordt in feite het recht op kernwapens voor Oekraïne bekrachtigd, hoewel ook melding wordt gemaakt van een niet-nucleaire status in een niet nader omschreven toekomst, en van de toezegging de kernwapens niet te gebruiken. Er rest Oekraïne nog maar één stap tot het verkrijgen van volledige controle over de strategische nucleaire strijdkrachten: het in eigen handen nemen van het *command-and-control*-systeem. Volgens sommige experts wordt in een aantal instituten voor wetenschappelijk onderzoek en constructiebureaus in Kiev, Charkov en Dnjepropetrovsk al gewerkt aan het oplossen van dit probleem, waarvoor men ongeveer een jaar nodig zou hebben. Het is natuurlijk ook niet extreem ingewikkeld om herberekeningen voor nieuwe doelen uit te voeren en die in het geleidingssysteem van raketten aan te brengen. Een aanwijzing dat dergelijke werkzaamheden plaatsvin-

den is ook de verklaring van Kravtsoek dat Oekraïne zal blijven beschikken over 46 SS-24 raketten (460 gevechtsskoppen), zelfs als het Start-1-verdrag wordt uitgevoerd. Dat veronderstelt uiteraard dat ze niet vanuit Moskou, maar vanuit Kiev worden bediend.

Doeleinden

Welke zijn de werkelijke doeleinden die de militair-politieke leiders in Oekraïne nastreven door een kernmogendheid te willen worden?

Ten eerste is daar het streven naar het verkrijgen van een nucleaire status, waarmee Kiev hoopt zich direct te kunnen scharen onder de grote mogendheden die over kernwapens beschikken. In de huidige gecompliceerde internationale situatie, met de strikte afspraken over non-proliferatie van kernwapens, bevinden de nucleaire mogendheden zich in een bijzondere positie en spelen een belangrijke rol, niet alleen op regionale, maar ook op mondiale schaal. Daardoor kan er een zekere verleiding ontstaan om te trachten, wanneer mogelijkheden daartoe zich voordoen, het lidmaatschap van de „nucleaire club” te verkrijgen. Bij het streven naar de nucleaire status spelen extreem-nationalistische krachten een bijzondere rol, hetgeen buitengewoon gevaarlijk is gezien de onstabiele politieke en economische omstandigheden in de republiek.

Een tweede reden is de hoop d.m.v. kernwapens de veiligheid van de staat te verzekeren. Het fenomeen kernwapen en de enorme vernietigingskracht daarvan kunnen de illusie wekken dat daarmee een hoger veiligheidsniveau kan worden bereikt. Tot op zekere hoogte is dat streven begrijpelijk. Oekraïne moet leven met naast zich de uitermate machtige kernmogendheid Rusland, waarmee het nog een aantal territoriale en economische problemen heeft. Daarom menen sommige politici dat het buitengewoon moeilijk is op lange termijn de veiligheidsproblemen van Oekraïne zonder een nucleaire afschrikking op te lossen. Hieraan liggen echter de gevaarlijke vergissingen uit de periode van de Koude Oorlog ten grondslag, toen men de cruciale politieke problemen pogde op te lossen via een bewapeningswedloop. Kernwapens vormen op zich geen enkele veiligheidsgarantie. Dat wordt overtuigend aangetoond in bv. Israël, dat over kernwapens beschikt, maar herhaaldelijk wordt aangevallen.

Een derde overweging is dat het beschikken over een kernwapenarsenaal de materiële voorwaarden schept voor het tijdens onderhandelingen uitoefenen van politieke en diplomatieke druk op opposenten. Hierbij gaat het vooral om de betrekkingen met Moskou en Washington, alsmede met een aantal andere belangrijke landen in het Westen. Met kernwapens achter de hand zou men willen trachten van Moskou speciale veiligheids garanties en economische concessies te verkrijgen en het geschil rond de Zwarte-Zeevloot op te lossen, terwijl men van de VS financiële hulp, toegang tot westerse technologie, de status van meest begunstigde handelspartner, enz. zou willen verkrijgen.

Zoals wel vaker gebeurt, worden de werkelijke doeleinden versluierd m.b.v. allerlei argumenten die ter rechtvaardiging van de nucleaire ambities worden aangevoerd. Er wordt bv. gewezen op het recht dat Oekraïne samen met Rusland heeft op de nucleaire erfenis van de Sovjet-Unie. Daarbij beroept men zich op de Conventie van Wenen in 1978 over het opvolgingsrecht. Er worden eisen gesteld aan Rusland met betrekking tot compensatie van de nucleaire splijtstof die zich bevindt in de gevechtsskoppen die naar Rusland zijn overgebracht, iets waarover allang overeenstemming is bereikt. Er wordt openlijk onderhandeld met de VS over de omvang van de financiële hulp aan Oekraïne voor de liquidatie van de strategische wapens. De VS hebben voorgesteld daarvoor \$ 175 miljoen toe te wijzen, maar Oekraïne acht daarvoor \$ 2 à 2,5 miljard nodig.

Veiligheids garanties

Er worden ook speciale veiligheids garanties geëist, vooral van Rusland en de VS. Zoals bekend bestaat hiervoor een speciale resolutie van de Veiligheidsraad van 1968, die voorziet in veiligheids garanties voor alle niet-nucleaire landen die het non-proliferatieverdrag hebben ondertekend. Onder die omstandigheden zou het verlenen van speciale veiligheids garanties aan een bepaald land de door de Veiligheidsraad gedane toezeggingen aan alle andere niet-nucleaire landen kunnen devalueren. Zo zou men nog kunnen doorgaan met het opsommen van aanspraken van Kiev om zijn nucleaire politiek te rechtvaardigen.

Men zou kunnen vragen welk gevaar voor de internationale samenleving schuilt in het streven van Oekraïne om de zesde (of liever: in grootte de

derde) nucleaire mogendheid te worden. Wellicht zijn de bezwaren tegen een nucleaire status van Oekraïne niet zo essentieel en zou men ermee kunnen leven? Om die vraag te beantwoorden moet allereerst worden gewezen op het feit dat het bezit van kernwapens door Oekraïne een radicale verandering van het geostrategische landschap in de wereld, en vooral in Europa, teweegbrengt. Het aantreden van een nieuwe nucleaire gigant is een ernstige verstoring van het strategische evenwicht in Centraal-Europa. Sommige landen in die regio – vooral Duitsland en Polen – zullen zich gedwongen zien meer aandacht te besteden aan de versterking van hun veiligheid en zullen mogelijk proberen hun nucleaire programma's te ontwikkelen. Hoewel, sommige politici in het Westen gaan ervan uit dat de speerpunt van de Oekraïense nucleaire politiek, althans in de nabije toekomst, op naaste nucleaire buur Rusland zal zijn gericht, zodat er geen reden is voor ongerustheid. Dergelijke kortzichtige prognoses gaan echter voorbij aan het feit dat een nucleaire botsing in enige regio nauwelijks van lokale aard zal blijven, en al spoedig andere landen erbij zal betrekken, vooral in Europa.

Het is inmiddels anderhalf jaar geleden dat de president van Oekraïne het protocol van Lissabon ondertekende. Tot dusver heeft het Oekraïense parlement het Start-verdrag echter nog niet geratificeerd, zoals het ook nog geen beslissing heeft genomen over toetreding tot het Non-proliferatieverdrag. Volgens dit protocol treedt het Start-verdrag pas in werking nadat de ratificatiedocumenten zijn overhandigd door Oekraïne, Kazakstan en Wit-Rusland. Tot dusver heeft alleen laatstgenoemd land aan die voorwaarden voldaan. Wanneer Oekraïne niet voldoet aan de verplichtingen kan het nucleaire-ontwapeningsproces van de VS en Rusland in een impasse terechtkomen waar het moeilijk weer uitkomt. Dat zal zonder twijfel een negatieve uitwerking hebben op het algemene politieke klimaat in de wereld.

Bij het bezoek van de Amerikaanse minister van buitenlandse zaken Christopher aan Kiev eind oktober 1993 was het voornaamste doel garanties van de Oekraïense regering te krijgen dat het protocol van Lissabon wordt uitgevoerd, dat het Start-1-verdrag wordt geratificeerd en dat Oekraïne zich zou aansluiten bij het Non-proliferatieverdrag. Het standpunt van de leiders van de republiek ten aanzien van dit probleem is echter de laatste tijd nog

meer verhard. Zij blijven staan op erkenning van de nucleaire status van Oekraïne, met gelijke rechten als de andere vijf kernmogendheden, en op het in de bewapening houden van de SS-24-raketten en de met kernwapens uitgerust zware bommenwerpers: „gedurende zeven, tien of twintig jaar”. Te oordelen naar de situatie die in de republiek rond de kernwapens is ontstaan wordt een ratificatie van genoemde documenten door het parlement uiterst problematisch.

Non-proliferatie

Een ander gevaar, verbonden aan de nucleaire status van Oekraïne, is dat hij het begin kan vormen van een actieve ondermijning van de afspraken over non-proliferatie. In de 25 jaar die sinds de ondertekening van het Non-proliferatieverdrag zijn verstreken is gebleken dat het, ondanks bepaalde tekortkomingen, een redelijk serieuze belemmering is voor een „horizontale” proliferatie van kernwapens. Het tekenen van het verdrag door bijna 160 landen, waaronder alle nucleaire mogendheden, heeft het een mondiaal karakter gegeven en heeft de kans op een nucleair conflict aanzienlijk doen afnemen.

Op de conferentie over het verdere lot van het Non-proliferatieverdrag, die in 1995 zal worden gehouden, wordt het grootste probleem het vinden van een betrouwbaar mechanisme om de non-proliferatie te effectueren, en het treffen van adequate maatregelen om de verspreiding van nucleaire technologie tegen te gaan. Onder die omstandigheden zou het naar voren komen van nog een kernmogendheid een gapend gat slaan in het pantser van de non-proliferatie.

Over de plannen van Oekraïne is een openhartige verklaring afgelegd door de voorzitter van de parlementaire commissie voor buitenlandse zaken, Dimitri Pavlytsjko:

Noch de VS, noch Rusland zullen van ons gedaan krijgen dat Oekraïne zich ontwapent op een manier zoals bv. Belarus dat heeft gedaan.

Een dergelijke reactie zou ook kunnen komen van Kazakstan, dat ook het Non-proliferatieverdrag niet heeft getekend en een duidelijk afwachtende houding aanneemt, die zal worden bepaald door het optreden van Oekraïne en de reactie daarop van de internationale samenleving.

Vervolgens moet het afkondigen van een nucleaire status worden verwacht van India, dat reeds zijn bezorgdheid heeft geuit over de kernwapens in Kazakstan. Daarop zal onmiddellijk een reactie komen van Pakistan, dat aan een nucleair programma werkt als tegenwicht tegen India. Dit kan een niet te stoppen kettingreactie teweegbrengen van nucleaire soevereiniteitsverklaringen, met alle gevolgen van dien. De door onderzoekers ontwikkelde modulen van een internationale situatie waarin proliferatie van kernwapens plaatsvindt hebben aangetoond dat, als het aantal nucleaire mogelijkheden wordt uitgebreid tot bv. acht, de kans op het ontstaan van een nucleair conflict enkele malen groter wordt.

Nucleaire veiligheid

Een andere ernstige bedreiging voor de internationale samenleving is de stand van de nucleaire veiligheid binnen de strategische nucleaire strijdkrachten op het grondgebied van Oekraïne. Bij de Russisch-Oekraïense onderhandelingen is een paradoxale situatie ontstaan: de Oekraïners staan erop dat wordt erkend dat de kernwapens aan hen toebehoren, maar tegelijkertijd proberen ze de verantwoordelijkheid voor de stand van de nucleaire veiligheid op hun grondgebied bij Rusland te leggen. Naar de mening van gezaghebbende experts gaat er als gevolg van die houding van Kiev een gecompliceerd militair-technisch probleem ontstaan, dat een dreiging in zich draagt voor niet alleen de bevolking van de republiek, maar ook die van andere regio's. Het is bekend dat de gegarandeerde gebruiksduur van nucleaire munitie, als alle behoorlijk strenge onderhoudsregels in acht worden genomen, zo'n 10 à 15 jaar bedraagt. Gedurende die tijd worden de gevechtskoppen volgens voorschrift onderhouden en worden regelmatig onderdelen vervangen. Momenteel is een groot deel van de gevechtskoppen over zijn gebruikstijd heen en moet in speciale fabrieken worden gedemonteerd.

Uit een controle, die begin 1993 door specialisten van de Generale Staf van de Strategische Raketstrijdkrachten werd uitgevoerd bij de in Pervo-maïsk gestationeerde raketdivisie, bleek dat bij 16 van de 40 SS-24 raketten de tijd waarop periodiek onderhoud had moeten worden verricht al met 8 tot 10 maanden was verstreken. Bij die divisie worden ook de veiligheidsmaatregelen voor het opslaan

van gevechtskoppen niet in acht genomen. In een van opslagplaatsen was het stralingsniveau enkele malen te hoog omdat de koppen te dicht op elkaar waren gestapeld. Door een verstoring van het functioneren van technologische systemen die de noodzakelijke condities in de opslagplaatsen moeten handhaven, was de temperatuur 1,5 à 2 graden opgelopen. Op verzoek van de Oekraïense regering is een groep Russische specialisten ingevlogen die, onder leiding van de ontwerpers van de kernwapens, controles uitoefenden en de nodige maatregelen troffen.

Bij diezelfde divisie was de periodiek-onderhoudstermijn van 26 nucleaire, operationeel inzetbare gevechtskoppen verstreken. Bij 446 IBM's en 162 gevechtskoppen van kruisraketten waren in de periode 1992 en de eerste zes maanden van 1993 de noodzakelijke veiligheidsonderdelen, zoals chemische-absorptie-elementen, niet vervangen.

Bij een normaal gebruik en tijdig onderhoud is de betrouwbaarheid van nucleaire ladingen tamelijk groot. Volgens specialisten is de kans dat een exemplaar nucleaire munitie spontaan onklaar geraakt 10^{-6} tot 10^{-7} per jaar. Als de juiste procedures niet in acht worden genomen wordt het risico echter twee- tot driemaal zo groot, en dat is, gezien het totale aantal kernkoppen, ontoelaatbaar hoog. Ondanks deze alarmerende statistiek gaat Kiev door met het politieke spel rond de kernwapens, waarbij het hoopt een zeker dividend te verkrijgen uit de „tijdelijke” nucleaire status, die overigens voor een lange periode is bedoeld.

Het is historisch zo gegroeid dat alle wetenschappelijk-onderzoek- en constructieorganisaties die te maken hebben met het ontwerpen van kernwapens zich op het grondgebied van Rusland bevinden. Hetzelfde geldt voor de fabrieken die de gevechtskoppen en onderdelen produceren. En zonder deze kostbare en zeer gecompliceerde infrastructuur is het eenvoudig onmogelijk kernwapens in een veilige en betrouwbare staat te houden.

Conclusies

Wat moet er in de eerste plaats gebeuren om het gevaar, verbonden aan de nucleaire ambities van Kiev weg te nemen?

Gezien het gevaar van de huidige situatie en het trainingsaspect ervan, dienen aan Oekraïne politieke en economische sancties te worden opgelegd

vanwege het niet nakomen van de verplichtingen. Een beslissende rol daarin is weggelegd voor de VS en de belangrijkste landen in het Westen. Men moet zich daarbij rekenschap geven van de anti-Russische oriëntatie van de nucleaire inspanningen van Oekraïne, die tot gevolg heeft dat praktisch alle voorstellen van Rusland met betrekking tot het oplossen van het nucleaire probleem in de regel een sterk negatieve reactie in Kiev teweegbrengen.

Op het praktische vlak moeten op korte termijn alle kernkoppen van de IBM's en de kruisraketten worden verwijderd en naar centrale opslagplaatsen worden vervoerd, alwaar ze onder Oekraïense controle zullen worden gedemonteerd. Dit kan worden gedaan in anderhalf à twee jaar, onder strenge in-

achtneming van de nucleaire veiligheidseisen. Daarna moeten de raketten, die zonder gevechtscoppen geen potentieel gevaar meer opleveren, worden vernietigd binnen een termijn zoals in de Start-verdragen is overeengekomen.

Bij een analyse van de situatie die rond de kernwapens in Oekraïne is ontstaan krijgt men de indruk dat de internationale samenleving zich niet geheel bewust is van de urgentie en de omvang van het gevaar dat zich voor haar ogen aan het vormen is. Besluiteloosheid en inconsequent optreden door een aantal belangrijke landen in de wereld kunnen ertoe leiden dat de nucleaire „ziekte” van Kiev voortschrijdt. En het is bekend dat een verwaarloosde kwaal aanzienlijk moeilijker is te genezen.



DRINGEND VERZOEK AAN AUTEURS

Steeds vaker bereiken de redactie bijdragen, getypt m.b.v. een tekstverwerker. Helaas wordt daarbij veelvuldig verzuimd rekening te houden met de noodzaak de tekst te typen met *anderhalve of dubbele regelafstand*. Derhalve hierbij het dringende verzoek aan auteurs, hun manuscript te verzorgen volgens de „Regels voor kopijverzorging”, die op gezette tijden achterin de Militaire Spectator worden afgedrukt (zie achterin het recente oktober-nummer).

Dat het wenselijk is van tijd tot tijd het lint van de schrijfmachine of printer te vervangen, zou eigenlijk geen vermelding moeten behoeven.

Helaas worden ook nog regelmatig *illustraties* ingezonden die niet of nauwelijks geschikt zijn voor verkleining en reproductie. Ook in dit verband wordt met nadruk verwezen naar evengenoemde Regels, punt 2. Computertekeningen zijn slechts bruikbaar indien vervaardigd m.b.v. een speciaal tekenprogramma.

REDACTIE

J.G.H. van Stijn

kapitein van de Koninklijke luchtmacht

Veiligheidsrisico's bij verwerking van gerubriceerde informatie op computers

De eerste, in de jaren '70, bij de Koninklijke luchtmacht geïntroduceerde personal computers (PC's) werden voornamelijk als veredelde schrijfmachines gebruikt. Het geringe geheugen bood weinig ruimte voor besturingssystemen en programmatuur (*software*). De geringe opslagmogelijkheid van de diskettes gaf geen aanleiding tot het treffen van extra beveiligingsmaatregelen anders dan die welke golden voor papieren documenten en publikaties.

Deze situatie veranderde door de snelle ontwikkeling die de computer in de jaren '80 doormaakte. De verwerkings- en opslagcapaciteit werd in enkele jaren tijd verveelvoudigd en ook werd de gebruikersvriendelijkheid van hard- en software sterk verbeterd. Medio jaren '80 luidde deze ontwikkeling bij de KLu het begin in van een grootscheepse automatisering. Die was erop gericht de steeds toenemende administratieve werklust doelmatiger uit te voeren. Tijdens de realisatie van dit beleid hebben in de afgelopen jaren duizenden KLu-medewerkers de schrijfmachine, pen en kaartenbak, dikwijls op abrupte wijze, ingeruild voor een PC met printer. Afkortingen als *PC*, *VDU* en woorden als *terminal*, *monitor*, *diskette* en *print-out* werden al spoedig in het dagelijkse vocabulaire opgenomen.

De ter beschikking gestelde automatiseringsmiddelen worden thans gebruikt voor het bewerken en opslaan van grote hoeveelheden gegevens. Een aanzienlijk deel van die gegevens is gerubriceerd. Tevens is het nu gebruikelijk PC's in netwerken op te nemen of als terminal op *mainframes* aan te sluiten waarbij ook het *stand-alone*-gebruik van de PC blijft gewaarborgd. In tegenstelling tot *mainframes* worden PC's in veelal niet beveiligde en vrij toegankelijke lokaties opgesteld. Ook wanneer het gaat om de verwerking van kwetsbare gegevens die onder de criteria van beveiligingsvoorschriften of de Wet Registratie van Persoonsgegevens vallen worden de beveiligingsaspecten vaak over het hoofd gezien of genegeerd. Door de sterk toegenomen

gebruikersvriendelijkheid van de huidige standaard-hard- en software ondervindt de gemiddelde gebruiker nauwelijks of geen belemmering bij het verkrijgen van toegang tot kwetsbare gegevens waarvoor hij niet is geautoriseerd.

Risico's van een verkeerde systeemkeuze

Voorafgaande aan de aanschaffing van PC's wordt onderzocht of de gewenste automatisering werkelijk meerwaarde toevoegt aan een efficiënte bedrijfsvoering. Tevens wordt nagegaan aan welke specifieke eisen de hard- en software moeten voldoen. Het komt echter voor dat wordt nagelaten aan te geven dat de PC ook is bestemd voor het verwerken van gerubriceerde gegevens. Daardoor zal de verwervende organisatie hard- en software zonder beveiligingsvoorzieningen aan de gebruiker afleveren. In zo'n geval kan sprake zijn van een verkeerde systeemkeuze. Om de PC toch voor het gewenste doel te gebruiken moeten dan, om compromittering van gerubriceerde gegevens te voorkomen, alsnog beveiligingsmaatregelen worden getroffen. Dergelijke maatregelen zijn echter niet op maat gesneden en beperken veelal het doelmatige gebruik van de PC. De praktijk leert dat de gebruiker zich aan dergelijke, achteraf opgelegde beperkingen weinig gelegen laat liggen. Het ontbreken van sancties bij geconstateerde overtreding staft hem in zijn handelwijze.

Een regelmatig voorkomend voorbeeld van een verkeerde systeemkeuze is de PC, die is bestemd voor de verwerking van gerubriceerde gegevens en waarvan de monitor een sterke elektromagnetische (EM) straling produceert. Indien als gevolg van deze EM-straling de verwerkte gegevens zodanig kunnen worden gecorreleerd dat de gegevens kunnen worden herleid, wordt van compromitterende EM-straling of wel *tempest* gesproken. De op ad-hocbasis te nemen beveiligingsmaatregelen zijn

erop gericht de interceptiemogelijkheid uit te sluiten in de zone waar de EM-straling optreedt. Indien desondanks interceptie niet kan worden voorkomen is het gebruik van de PC voor het verwerken van gerubriceerde gegevens niet toegestaan.

Risico's bij gebruik van magnetische documenten

Een magnetisch document wordt omschreven als een document waarop elektronisch gegevens ter raadpleging zijn vastgelegd. De bij de KLu meest voorkomende zijn: *diskettes*, *datatapes* en *-cassettes*, *disk-packs*, *Programmable read only memory's* (Proms), *Erasable programmable read only memory's* (Eproms), *harde schijven*. Magnetische documenten worden zowel in PC's als in computers van wapensystemen gebruikt.

Tot het midden van de jaren '80 werd informatie voornamelijk in direct meelesbare (papieren) documenten en publikaties vastgelegd. Ook nu nog geldt de werkwijze dat een te rubriceren document door de secretarie van een unieke codering wordt voorzien. Voorts is de secretarie belast met het algemene beheer, de registratie, voortgangscntrole en archivering. Voor die gerubriceerde (papieren) documenten bestaat dus een duidelijke beheers- en registratiestructuur. Hierop zijn de beveiligingsmaatregelen inzake fysieke beveiliging, inzage (*need to know*), verzending en vernietiging gebaseerd. Tevens wordt op deze wijze de authenticiteit van een document gewaarborgd. Al deze maatregelen worden door de gebruiker volstrekt normaal gevonden en gerespecteerd. Het niet naleven van de gestelde procedures heeft sancties vanuit de organisatie tot gevolg. Momenteel wordt, door het nog steeds toenemende gebruik van computers, gelijksoortige informatie ook in *bytes* op magnetische documenten vastgelegd. De typische eigenschappen van magnetische documenten en de wijze van gebruik maken het onmogelijk deze in de bestaande beheers- en registratiestructuren op te nemen.

Vanuit het oogpunt van beveiliging kleeft aan het gebruik van magnetische documenten een aantal bezwaren. Uiterlijk is niet te zien of en welke informatie is opgeslagen; een magnetisch document is veelal klein en gemakkelijk mee te nemen en niet herkenbaar als eigendom van de organisatie. Verwijderde informatie is alleen onder bepaalde voorwaarden m.b.v. speciale programmatuur te herstellen.

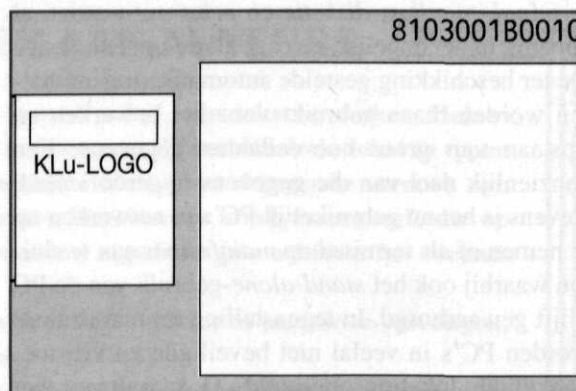
Bij de KLu zijn diskettes (3 1/2 en 5 1/4 inch) de meest gebruikte magnetische documenten. Deze diskettes worden gewoonlijk commercieel verworven, zijn in de standaarduitvoering niet van unieke KLu-kenmerken voorzien en daardoor ook niet van andere diskettes te onderscheiden. Nadat deze bezwaren waren onderkend, heeft de KLu opdracht gegeven tot het ontwikkelen van een op het beheer van gerubriceerde magnetische documenten gerichte beheers- en registratiestructuur. Na uitvoerige evaluatie heeft de KLu medio 1990 als eerste stap een op gerubriceerde diskettes gerichte beheers- en registratiestructuur ingevoerd. Om de herkenbaarheid als KLu-diskette te optimaliseren worden de diskettes momenteel als standaardmaatregel voorzien van een KLu-logo.

Het gebruik van andere dan door de KLu verstrekte diskettes is in principe niet toegestaan.

Op grond van de huidige en algemeen geldende aanwijzingen moeten magnetische documenten, waarop gerubriceerde gegevens zijn vastgelegd, als

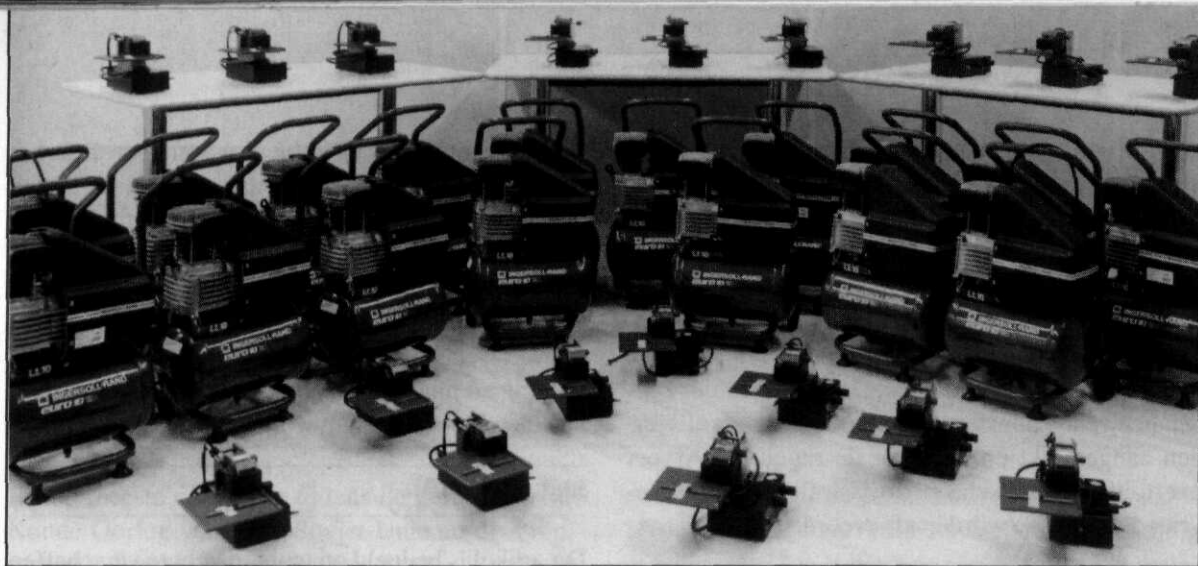
KLEURCODE KLu-DISKETTES	
ROOD	: CTS/AL/AC/SZ/CR
GEEL	: NS/WEU-SECRET/SG
BLAUW	: NC/SC
OVERIGE KLEUREN: NIET GERUBRICEERD	

Afb. 1 Overzicht van de kleuren van diskettes in relatie tot het rubriceringsniveau van de opgeslagen informatie



Afb. 2 Opbouw van de diskettecode

- 8103: code KLu-onderdeel
- 001: geautoriseerde gebruiker
- B: kleur (blauw)
- 0010: volgnummer van aan gebruiker verstrekte blauwe 3 1/2 inch diskettes



Afb. 3 Bij de KLu gebruikte codeerapparatuur

zodanig herkenbaar zijn. Op deze aanwijzingen is de in 1990 ingevoerde beheers- en registratiestructuur van de KLu gebaseerd. In die structuur is de kleur van de diskette gekoppeld aan het geautoriseerde rubriceringsniveau van de opgeslagen informatie (zie afb. 1). Voorts wordt, vóór de ingebruikneming, een unieke, niet uitwisbare codering op de diskette aangebracht (zie afb. 2). Deze bestaat uit 12 karakters en is als volgt samengesteld: KLu-onderdeel (4 karakters), gebruiker (3), kleurcode (1), volgnummer van de aan de gebruiker verstrekte diskette (4 karakters). Door het KLu-logo, de kleurcode en de unieke niet uitwisbare codering zijn de diskettes nu in een oogopslag als gerubriceerd KLu-document herkenbaar en kan een beheers- en registratiestructuur worden gerealiseerd. Op basis van deze structuur is het doelmatig uitvoeren van de vereiste beveiligingsmaatregelen en procedures inzake fysieke beveiliging, inzage (*need to know*), verzending en vernietiging mogelijk geworden. Voor het aanbrengen van de unieke niet uitwisbare codering op diskettes is pneumatisch aangedreven thermische codeerapparatuur ontwikkeld. Aan elk KLu-onderdeel is inmiddels dergelijke apparatuur ter beschikking gesteld (afb. 3).

Gerubriceerde magnetische documenten die niet meer nodig zijn, resp. in het ongereede zijn geraakt moeten worden gederubriceerd. Derubricering geschiedt op basis van nationaal en bilateraal overeengekomen beveiligingsverplichtingen. De meest gebruikte methoden voor derubricering zijn:

a fysieke vernietiging d.m.v. verbranding of versnipperen van kleine hoeveelheden met behulp van een *crusher*;

b demagnetisering waarbij het magnetische document wordt blootgesteld aan een sterk magnetisch veld waardoor de opgeslagen gegevens worden verwijderd;

c wissen en overschrijven van de gegevens m.b.v. speciale *software*.

De meeste magnetische documenten bevatten stoffen die, afhankelijk van het type, als milieu-onvriendelijk of -gevaarlijk worden aangemerkt. Als voorbeeld moge dienen dat bij het fysiek vernietigen van de in wapensystemen veelvuldig gebruikte Proms en Eproms de kankerverwekkende stof *beryllium* kan vrijkomen. Deze kan ernstige consequenties voor personeel en milieu opleveren. Door modificaties aan wapensystemen zijn alleen al in 1991 vele duizenden van dergelijke gerubriceerde componenten voor derubricering aangeboden. Tot medio 1991 was de KLu voor het fysiek vernietigen van grotere hoeveelheden voornamelijk aangewezen op de regionale vuilverbrandingsinstallaties. Door de strenger wordende milieu-eisen is de KLu nu deze wijze van vernietiging door de regionale autoriteiten ontzegd. Binnen de organisatie dreigde als gevolg van het ontbreken van een adequate vernietigingswijze een probleem te ontstaan aangaande de opslag en beveiliging van de voornamelijk STAATSGEHEIM CONFIDENTIEEL en NATO SECRET gerubriceerde componenten. Het Depot Elektronisch Materieel (DELM) heeft een onderzoek uitgevoerd naar de technische problemen, verbonden aan het derubriceren van de meest voorkomende bij de KLu in gebruik zijnde magnetische documenten. Hierin zijn tevens *integrated circuits* (IC's) zoals Proms en Eproms meegenomen en is nagegaan in hoeverre hergebruik of *recycling*

mogelijk zijn. Op basis van de resultaten van dit onderzoek is door DELM o.m. een (E)Prom-wisser ontwikkeld en in gebruik genomen en is demagnetiseringsapparatuur aangeschaft. Gerubriceerde diskettes, schijven uit *disk-packs*, datatapes en cassettes e.d. kunnen met deze demagnetiseringsapparatuur bij het DELM worden gederubriceerd. Na het derubriceringsproces kunnen de residu's, zonder bezwaar voor compromittering, als afval worden aangemerkt en conform de regeling „Afvoer overtollige chemische bedrijfsstoffen” op milieuvriendelijk wijze worden afgevoerd.

Risico's bij optreden van computervirussen

Het aantal computervirussen in ons land neemt sterk toe. Op dit moment zijn er meer dan 3000 bekend en volgens insiders komen er maandelijks ca. 30 nieuwe bij. Ons land is als producent van virussen sterk in opkomst. De nieuwste virussen worden bovendien steeds moeilijker te ontdekken en wijzigen zelfs de data. Het virus *9 complement* zorgt bv. ervoor dat door de printer andere cijfers worden afgedrukt dan op de monitor vermeld staan. Het cijfer 0 wordt geprint als een 9, een 1 wordt een 8 enz. Het is duidelijk dat een dergelijk virus de authenticiteit van de geproduceerde gegevens op de tocht zet. Sommige computervirussen zijn voorts in staat complete bestanden te vernietigen. Op originele

software komen echter geen virussen voor. Daarom is het in de bedrijfssituatie van de KLu verboden andere dan door de KLu verstrekte originele software te gebruiken. Een ander, en extra, argument voor het gebruik van originele software is het feit dat illegale software, de naam zegt het al, in strijd is met de wet. Dit kan aanleiding zijn tot rechtsvervolging en financiële claims, die door de producent van de software kunnen worden ingediend.

Slot

Dit artikel is bedoeld om enig inzicht te verschaffen in de voornaamste veiligheidsrisico's die zijn verbonden aan het verwerken en opslaan van gerubriceerde gegevens op resp. PC's en magnetische documenten. De door de KLu getroffen beveiligingsmaatregelen zijn zodanig gekozen dat de risico's sterk worden beperkt of geëlimineerd zonder dat het efficiënte gebruik van de middelen onnodig wordt ingeperkt.

Wanneer de organisatie erin slaagt de risico's en maatregelen duidelijk aan de gebruiker te presenteren is een belangrijke stap gezet naar het op veilige wijze verwerken van kwetsbare informatie met deze apparatuur. Wel dient daartoe de ontwikkeling op het gebied van automatisering voortdurend en nauwlettend te worden gevolgd teneinde het beveiligingsbeleid tijdig te kunnen aanpassen.



**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 kàn: als lid van de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap
(contributie f 40,- per jaar; buitenland f 50,-) vindt u hem iedere maand in de bus, en
tevens viermaal per jaar „Mars in Cathedra”.**

Meldt u als lid bij de secretaris: Donkslagen 22, 4823 KE Breda

M. van den Doel

luitenant-kolonel der intendance*

Wel of niet interveniëren? De zin en onzin van criteria

Bij de meeste conflicten tijdens de periode van de Koude Oorlog waren de Sovjet-Unie en de VS direct of indirect betrokken. In het Westen was de beslissing om al dan niet militair te interveniëren in eerste instantie dan ook voorbehouden aan de Verenigde Staten. Een politiek-militair conflict tussen Oost en West kon immers tot nucleaire escalatie leiden. De VS waren de onbetwiste crisismanager van het Westen.

De NAVO had, als collectieve verdedigingsorganisatie, haar gehele capaciteit gereserveerd voor een mogelijk conflict in Centraal-Europa. De grote conventionele overmacht van het Warschau-Pact liet niet toe dat militaire middelen voor andere doeleinden, bv. voor optreden buiten Europa, werden vrijgemaakt.

Het CSE-akkoord over conventionele wapenbeperking, de terugtrekking van het Rode leger uit Centraal- en Oost-Europa en het uiteenvallen van de Sovjet-Unie betekenden het einde van de conventionele dreiging voor West-Europa. Voortaan kan de NAVO dus wel militaire middelen vrijmaken om voor andere doeleinden in te zetten, zo nodig ook buiten Europa.

Sinds de Tweede Golfoorlog (1990/91) en de hulpacties voor de bescherming van de Koerden in Noord-Irak is de interventie veel vaker onderwerp van politieke en maatschappelijke discussie. Het conflict in het voormalige Joegoslavië heeft die discussie nog eens een nieuwe impuls gegeven. Mag men tussenbeide komen in burgeroorlogen? Moet

men wachten totdat bemiddeling wordt gevraagd? Moet men snel interveniëren om het conflict tijdig in te dammen? Wat biedt de toekomst als het nationalisme en fundamentalisme in de voormalige Sovjet-republieken zich verder uitbreiden? Welke criteria hanteert men voor deelneming aan interventie? Moeten Nederlandse militairen wel worden ingezet in Cambodja maar niet in Nagorny Karabach?

Tijdens de parlementaire behandeling van de Defensienota (1991) werd duidelijk dat crisisbeheersing voor de Nederlandse krijgsmacht niet meer hetzelfde betekende als voorheen. Terecht werd de regering om opheldering gevraagd over de criteria voor *out-of-area*-optreden.¹ Wat werd bedoeld met het verdedigen van wezenlijke belangen? Ging het hier alleen om economische belangen of stond de schending van het internationale recht voorop? De dagelijkse praktijk heeft inmiddels enkele voorbeelden te zien gegeven van interventie in een multipolair stelsel. De hulp aan de Koerden in Noord-Irak en de humanitaire interventie in Somalië geven aan dat de oude krijtstrepen vervagen. Er zit rek in het non-interventiebeginsel zoals vastgelegd in art. 2 van het VN-Handvest.² Aan de situatie, waarin vroeger dictators als Idi Amin in Oeganda en Pol Pot in Cambodja op grove en massale wijze de mensenrechten konden schenden, is in sommige gevallen een eind gekomen. Tot nu toe echter lijken de acties van de internationale gemeenschap eerder een gevolg te zijn van de indringende beelden van

* De auteur is verbonden aan de afdeling onderzoek van het NIIB „Clingendael” te Den Haag.

¹ Motie van Traa, Tweede Kamer 1990-91, 21991/26. Criteria voor *out-of-area*-optreden: 1. alleen in internationaal verband; 2. in overeenstemming met het VN-Handvest (bij voorkeur op basis van veiligheidsraadresolutie; 3. bij optreden buiten VN-verband, bij voorkeur nadat door alle betrokken partijen daarover overeenstemming is bereikt; of 4. ter afwending van grootscheepse massale schending van de elementaire mensenrechten in het kader van een humanitaire noodoperatie.

² VN-Handvest art. 2.4: in hun internationale betrekkingen onthouden alle Leden zich van bedreiging met of het gebruik van geweld tegen de territoriale integriteit of de politieke onafhankelijkheid van een staat, en van elke andere handelwijze die onverenigbaar is met de doelstellingen van de VN; art. 2.7: geen enkele bepaling van dit Handvest geeft de VN de bevoegdheid tussenbeide te komen in aangelegenheden die wezenlijk onder de nationale rechtsmacht van een staat vallen, noch wordt op grond van enige bepaling daarin van de Leden verlangd dat zij zodanige aangelegenheid krachtens dit Handvest tot een oplossing brengen. Dit beginsel staat de toepassing van dwangmaatregelen ingevolge Hoofdstuk VII evenwel niet in de weg.

de media, de zg. *CNN-curve*, dan dat er sprake is van een nieuw consistent beleid. Ofschoon de contouren van een nieuwe internationale ordening zich nog niet aftekenen, is wel duidelijk dat op humanitaire interventie geen taboe meer rust.³ Ook de NAVO is klaarblijkelijk die mening toegedaan. De secretaris-generaal van de NAVO, Manfred Wörner, stelde begin 1993 tijdens een voordracht in Den Haag vast:

We could see the beginning of a new international practice of humanitarian assistance based on the refusal to accept injustices simply because of the old rule of non-interference in the affairs of sovereign states.

Ook bij de neutrale landen zien wij een heroriëntatie. Zo is de regering van Oostenrijk van mening dat neutraliteit geen hindernis hoeft te zijn voor solidariteit.

Neutraliteit kan niet betekenen dat zij zonder vaste overtuiging iedere schending van het volkenrecht onverschillig opvatten. Neutraliteit betekent niet afzijdig blijven maar een inspanning tot het stichten van vrede.⁴

In 1991 schreef Sam Rozemond in *Transaktie* een heel lezenswaardig artikel onder de titel „Gewapend ingrijpen: recht of plicht?”⁵ Hij stelde dat gewapende interventie regelmatig voorkomt ter wille van een strikt nationaal belang: veelal de bescherming van eigen burgers of het indammen van vluchtelingenstromen. In deze sfeer van nationale belangenbehartiging zou men mogen afwijken van de norm van niet-inmenging in binnenlandse aangelegenheden van een ander land. Men zou zelfs kunnen spreken van een recht dat naar believen al dan niet kan worden uitgeoefend. Centraal staat dus het eigen nationale belang. Als de handhaving van de internationale rechtsorde ook onder het nationale belang valt dan, zo stelt Rozemond, is interventie geen vrijblijvend recht meer, maar een plicht. Het gaat hier immers om bevoegdheden of verantwoordelijkheden van een bovenstatelijk ge-

zag. Een rechtsorde valt of staat immers met het streven naar een gelijke bejegening van overeenkomstige gevallen. Wèl ingrijpen ten behoeve van de Koerden in Noord-Irak en níét in Zuid-Irak waar honderdduizenden sjiëten in het nauw zitten? Wat doen wij met Birma, Soedan, Liberia, enz.? Is in dit geval art. 56 van het VN-Handvest, dat de lidstaten oproept zich in te zetten voor de handhaving van mensenrechten waar ook ter wereld, niet veel belangrijker dan het artikel in het Handvest over niet-inmenging in binnenlandse aangelegenheden?

In deze bijdrage staat de vraag centraal of de criteria voor interventie, zoals die in de afgelopen maanden zijn ontwikkeld, ook werkelijk de politieke besluitvorming ondersteunen. Zijn het noodzakelijke voorwaarden? Sluiten de criteria elkaar uit of is er sprake van overlapping?

Allereerst wordt uiteengezet waarom er behoefte ontstond aan meer houvast in de politieke discussie. Vervolgens worden de tot nu toe geïntroduceerde criteria op hun bruikbaarheid getoetst. Tot slot wordt aanbevolen op welke wijze de politiek-militaire besluitvorming inzake interventie wèl zou kunnen worden ondersteund.

Criteria

In het verleden vond bij uitzending van Nederlandse militairen voor VN-operaties nauwelijks enige politieke discussie plaats. De uitzending van dienstplichtigen geschiedde op basis van vrijwilligheid en daarmee was de kous af. Regering en parlement waren van mening dat Nederland waar mogelijk de activiteiten van de VN moest ondersteunen.

Ook het parlementaire overleg over de bijdrage aan de VN-operaties in Cambodja (1991) en Kroatië (1992) werd nog in die sfeer gevoerd. Het ging immers om *peace-keeping* operaties waarvan de jarenlange praktijk had bewezen (uitzonderingen daargelaten), dat de risico's beperkt waren.

no longer tenable to assert that whatever a government massacres its own people or a state collapses into anarchy international law forbids military intervention altogether. (Cit. uit: C. Greenwood – Is there a right of humanitarian intervention? *The World today*, 49(1993)(2)40).

⁴ Neutraliteit Oostenrijk echt in discussie. *NRC Handelsblad* (1992)(9 feb.).

⁵ S. Rozemond – Gewapend ingrijpen: recht of plicht? *Transaktie* (1991)(3)190-195.

³ A. Roberts – Humanitarian war: military intervention and human rights. *Int. Affairs* 69(1993)(3)429. In dit artikel wordt als voorbeeld gegeven dat de unilaterale interventies van Vietnam in Cambodja (1978) en die van Tanzania in Oeganda (1979) plaatsvonden met een beroep op art. 51 van het VN-Handvest, terwijl de humanitaire situatie in feite de hoofdaanleiding voor de interventie was. Een beroep hierop zouden de VN echter afwijzen. Als algemene conclusie (blz. 444) wordt gesteld: *...the law on humanitarian intervention has changed both for the UN and for individual states. It is*

Het aanvaardbare risico

De discussie kreeg al snel een andere wending toen bleek dat er in het voormalige Joegoslavië geen sprake was van *peace-keeping*, maar dat de oorlog er gewoon doorging. Het „aanvaardbare risico”, waarop de uitzending van Nederlandse eenheden kon worden gebaseerd, bleek al snel een te vaag en te beperkt politiek criterium. Ook de verschijning van de Prioriteitennota bracht geen uitkomst. Eén ding werd wel duidelijk: het zou nooit meer zo worden als vroeger. Alle eenheden van de krijgsmacht zouden voortaan kunnen worden ingezet voor crisisbeheersingsoperaties. Ook kreeg, in vergelijking met de Defensienota, het Nederlandse belang wat meer reliëf. Naarmate de (veiligheids)-belangen van ons land of van onze bondgenoten meer in het geding komen, wordt de Nederlandse betrokkenheid groter. Vervolgens werd een directe koppeling gelegd naar het CVSE-gebied.⁶ De introductie van dit geografische criterium helpt de besluitvorming echter niet veel verder. Het gaat hier immers om een gebied dat reikt van Vancouver tot Wladiwostok. Dat dan ook naarstig werd gezocht naar betere afwegingsmogelijkheden lag voor de hand.

De Adviesraad Vrede en Veiligheid, politici, wetenschappers, columnisten en ten slotte ook de minister van defensie formuleerden hun eigen criteria (zie het overzicht in tabel 1). Daaruit blijkt dat er tussen de verschillende groeperingen een redelijke overeenstemming bestaat over de te hanteren criteria. Tijdens de parlementaire behandeling van de Prioriteitennota werden door de minister van defensie negen elementen genoemd die bij de politieke besluitvorming een rol dienen te spelen.⁷ Het gaat hier om een eerste aanzet. Maar kan met een opsomming alleen worden volstaan? Zijn de criteria in de praktijk ook eenvoudig toe te passen?

Bruikbaarheid criteria

Nationaal belang

Wanneer is het nationale belang in het geding? Alleen als het eigen grondgebied wordt bedreigd of dat van onze bondgenoten? (criteria 10 en 6). Of

⁶ *Prioriteitennota*. Kamerstuk 22975 (1992-93)13.

⁷ *Handelingen Tweede Kamer* 69e en 70e vergadering (1992-93)(28) TK 70, 5014/15.

Tab. 1 Criteria voor militair optreden buiten het NAVO-verdragsgebied

	a	b	c	d	e	f
1. Nationaal belang	•	•	•	•	•	•
2. Aard/omvang schending internationale rechtsorde	•	•	•	•	•	•
3. Internationale politieke legitimatie	•	•	•	•	•	
4. Deelnemende landen		•		•	•	
5. Breed nationaal politiek draagvlak		•		•	•	
6. Geografische-lokatiecrisis	•			•	•	•
7. Kans op succes; behoud of herstel van vrede/veiligheid	•	•		•	•	•
8. Proportionaliteit						•
9. Risico's voor het personeel	•	•	•	•		
10. Bedreiging eigen grondgebied				•		
11. Verwachte duur van operatie				•		
12. Personele, materiële en financiële mogelijkheden				•		

a Adviesraad Vrede en Veiligheid
b prof. dr. ir. J.J.C. Voorhoeve, directeur NIIB „Clingendael”
c prof. J.G. Siccama, hoofd onderzoek NIIB „Clingendael”
d minister van defensie
e J. de Hoop Scheffer, Tweede-Kamerlid CDA
f P. Scheffer, columnist NRC Handelsblad

wanneer de regionale veiligheid in het geding is, zoals nu het geval is met het conflict in Bosnië? Maar wanneer dat niet aan de orde is? Rozemond stelt dat een beroep op ethische of morele principes ons niet verder helpt. Wèl een beroep op de rechtsorde; maar dan moet er ook sprake zijn van een gelijke bejegening van gelijke gevallen. Recht geschiedt zonder aanzien des persoons en zonder aanzien van religieuze, geografische of historische verwantschap.⁸ Wenst men hierop geen beroep te doen, dan resteert slechts nog het eigenbelang als maatstaf. Sommigen zien echter het optreden tegen een schending van de internationale rechtsorde als nationaal belang en wel om twee redenen. Allereerst, zo stelt men, heeft Nederland als lidstaat van de VN zijn verplichtingen. Ten tweede is Nederland als klein land erbij gebaat dat hiertegen wordt opgetreden. Optreden tegen een schending van de internationale rechtsorde heeft ook een preventieve werking. Als men een schending ongemoeid laat, kan men zelf immers uiteindelijk ook slachtoffer worden. Het eerste argument is zonder meer waar. Het tweede argument geldt wel voor een klein neutraal land, gelegen te midden van (middel)grote mogendheden, waardoor het snel slachtoffer kan worden van machtspolitieke conflicten.

⁸ S. Rozemond - Nationaal belang, in: *Nederlands Agenda voor de Vrede*. Inst. Clingendael, Den Haag (1993)33.

Dat geldt echter niet voor Nederland dat deel uitmaakt van het NAVO-bondgenootschap.

Internationale politieke legitimatie

De internationale politieke legitimatie geschiedt bij voorkeur door de VN. Hiermee is niets mis, maar moet men het optreden tegen agressie uitsluitend laten afhangen van de Veiligheidsraad? Bepaalt een Russisch of Chinees veto uiteindelijk of al dan niet wordt opgetreden? Is Nederland bereid ook zonder VN-mandaat, bij voorkeur onder leiding van de NAVO, militair op te treden? Zo'n „tweede keus” mag best worden uitgesproken, niet om bij voorbaat de geloofwaardigheid van de VN te ondermijnen, maar om politiek duidelijk te maken dat, als de VN in gebreke blijven, er ook nog andere opties zijn.

Deelnemende landen

Een ander element is, dat de kans op succes sterk afhangt van de deelnemende landen, het mandaat en de hoeveelheid militaire middelen die worden ingezet, aldus J. J. C. Voorhoeve in een inleiding te Veenendaal, op 24 april 1992. Hoe essentieel die vraag is blijkt voortdurend in het conflict in Bosnië.

Er bestaat een grote discrepantie tussen de benodigde middelen en de metterdaad ingezette militaire eenheden. Zo was voor de beveiliging van een aantal bedreigde moslim-enclaves in Bosnië de werkelijke behoefte circa 30.000 man. Uiteindelijk waren de VN-lidstaten slechts bereid 7500 man ter beschikking te stellen. Terwijl tijdens de Europese top in Kopenhagen (juni 1993) werd afgesproken dat de EG-landen deze bijdrage zouden leveren, bleek achteraf dat alleen Frankrijk en Nederland hun toezegging ook wilden nakomen. Het waren uiteindelijk enkele islamitische landen die bereid waren het leeuwedeel voor de uitvoering van deze operatie te willen leveren. Sommige van die landen boden alleen personeel aan en zouden via de VN van materieel en uitrusting moeten worden voorzien. Van een effectieve inzet van zo'n eenheid kan op korte termijn nooit sprake zijn. Dit voorbeeld toont aan dat bij de uitvoering van dwangacties, waar de kans op slachtoffers heel groot is, onnodig groot risico wordt gelopen bij de uitvoering van de opdracht.

Voor het uitvoeren van dwangacties (landmacht-eenheden) is daarom vereist dat de landen waarmee, operationeel gezien, gezamenlijk wordt opgetreden over goed getraind personeel beschikken en dezelfde doctrines, procedures, enz. hanteren. Een zekere mate van interoperabiliteit vormt hier een randvoorwaarde. Als die eis wordt gehanteerd dan komt dit in de praktijk erop neer dat alleen met NAVO-partners wordt opgetreden. Als wij ook de in het verleden opgebouwde ervaring daarbij betrekken, ligt gezamenlijk optreden met eenheden van de VS en Duitsland voor de hand. Wat Duitsland betreft geldt uiteraard dat men bereid moet zijn dwangacties buiten het NAVO-gebied te willen uitvoeren.

Politiek draagvlak

Wat betekent een breed politiek draagvlak? Kan men volstaan met een gewone Kamermeerderheid? De Hoop Scheffer (CDA) pleitte onlangs voor een ruime meerderheid.⁹ Is dat voldoende of moeten alle politieke partijen ermee instemmen? De vraag die zich hier tevens voordoet is, of een groot politiek draagvlak automatisch ook een groot maatschappelijk draagvlak betekent. Eén ding moet duidelijk zijn: de politieke beslissing mag niet afhangen van de opiniepeilingen, die veelal gelijke tred houden met de aandacht van de media voor een conflict. Wanneer het nationale belang aantoonbaar in het geding is, dan is het een zaak van de politici om de bevolking van de noodzaak te overtuigen en op deze manier een maatschappelijk draagvlak te creëren.

Geografische-locatiecrisis

Het geografische criterium is wel in militair-operationele zin te gebruiken maar, zoals gesteld, het is als politiek criterium niet bruikbaar. Of men wil optreden heeft in de eerste plaats te maken met het *eigen* belang. Koeweit en Israël liggen buiten het CVSE-gebied, maar toch leverde Nederland in de Golfoorlog aan deze landen steun. Welke zijn de Nederlandse belangen in Tadzjikistan of in Georgië?

⁹ J. de Hoop Scheffer – Sterven voor Mogadishu of Gorazde? *Atlant. Perspectief* (1993)(4)6. Hij sluit een legitimatie van CVSE, NAVO of WEU voor militair optreden niet uit, en laat zich niet erover uit of een ruime Kamermeerderheid een *tweederde*-meerderheid betreft. Zie ook: M. van den Doel – VN-optreden in Bosnië wekt valse verwachtingen. *Parool* (1993)(11 aug.).

Verwachte duur

Ook met het criterium van de verwachte duur van de operatie komen wij doorgaans niet veel verder. De praktijk van VN-operaties bewijst dat, indien er geen duurzame politieke oplossing in het verschieft ligt, de aanwezigheid van VN-troepen gedurende vele decennia vereist kan zijn. Als men hieraan zwaar tilt, dan staat bijna elke bijdrage aan VN-operaties ter discussie. De verwachte duur is als politiek criterium dan ook moeilijk te hanteren.

Militair-operationeel is het wel bruikbaar. Hier draait het immers erom of men voor langere tijd een operatie kan ondersteunen. Personele en logistieke factoren spelen hierin een belangrijke rol.

Personele, materiële en financiële mogelijkheden

De materiële en financiële mogelijkheden lijken op zich ook heel redelijke criteria, maar ze zullen nooit van doorslaggevende aard mogen zijn als het nationale belang hierdoor op de tocht komt te staan. De allocatie van middelen is immers een kwestie van prioriteiten. De geplande inzet van de luchtmobiele brigade is hiervan een typerend voorbeeld. Nu er behoefte is aan gepantserde infanterie staat niet de aanschaf van de gevechtshelikopter hoog op de lijst, maar wordt de eenheid geschikt gemaakt om op te treden met rupsvoertuigen. Ook het omgekeerde is natuurlijk mogelijk. Wanneer er op korte termijn internationaal een grote behoefte zou zijn aan een goed uitgeruste luchtmobiele eenheid, voorzien van zware transport- en gevechtshelikopters en er werd een dringend beroep op Nederland gedaan, dan zou dit ook te realiseren zijn.

Het personele criterium kan echter wel een *bottle-neck* vormen. Door de forse personele afslanking van de krijgsmacht (vooral bij de landmacht) zal de komende jaren steeds duidelijker worden welke operaties om die reden wèl en níét kunnen worden uitgevoerd. Door de afschaffing van de opkomstplicht voor dienstplichtigen loopt de krijgsmacht het gevaar dat er vacatures gaan ontstaan, waardoor de inzetbaarheid van eenheden in het geding kan komen. Zo wordt meer dan ooit het internationale aspiratieniveau van de Nederlandse regering direct bepaald door de omvang en de directe inzetbaarheid van de krijgsmacht.

Criteria alleen bij dwangacties?

De vraag dringt zich dan ook meer en meer op of de vele criteria de politieke besluitvorming niet eerder vertroebelen dan ondersteunen. Er is immers voor elk wat wils. Toepassing van het geografische criterium tijdens de Tweede Golfoorlog had Saddam Hoessein in de kaart gespeeld. Ook met een strikte toepassing van het proportionaliteitsbeginsel waren wij in de Tweede Golfoorlog niet veel verder gekomen. Een breed nationaal draagvlak kan in de aanvangsfase van een conflict aanwezig zijn, maar naarmate het conflict langer duurt en het aantal slachtoffers toeneemt, kan dat draagvlak snel afbrokkelen. Dat wil niet zeggen dat zo'n draagvlak geen vereiste zou zijn om aan dwangacties deel te nemen, maar de operationele waarde van het criterium is beperkt.

Nu steeds duidelijker wordt dat de veelheid en verscheidenheid aan criteria de besluitvorming niet bevorderen, is het nuttig te bezien of die duidelijkheid op een andere wijze wel kan ontstaan. Allereerst de vraag of voor *elke soort* operatie alle eerder genoemde criteria zouden moeten worden gehanteerd. Dat is niet het geval. Voor operaties in het lage deel van het geweldspectrum, waarvoor elk krijgsmachtdeel gedurende maximaal drie jaar een bijdrage kan leveren, en waarvan is vastgesteld dat er geen militair-operationele beperkingen zijn, zouden slechts twee criteria kunnen worden gehanteerd. In de eerste plaats is dat het nationale belang (wat het specifieke, nationale belang in die situatie dan wel mag zijn zal door de regering moeten worden aangegeven). In de tweede plaats of een bijdrage wordt geleverd aan de bevordering van de internationale vrede en veiligheid, resp. een einde wordt gemaakt aan de schending van de internationale rechtsorde.

Waar echter de schoen wringt is de inzet van eenheden in het hogere deel van het geweldspectrum (dwangacties of, duidelijker gesteld, oorlogvoering). Ook hier kunnen de criteria worden gesplitst in militair-operationele en politieke criteria. In de eerste categorie kunnen de criteria nrs 4, 6, 7, 9, 11 en 12 uit tabel 1 worden ingedeeld. De minister van defensie, geadviseerd door de Chef Defensiestaf, zal een eventuele deelneming eerst aan deze criteria moeten toetsen. Ook uitleg hierover aan de Vaste Kamercommissie door militaire adviseurs, die aangeven in hoeverre aan de militaire criteria wordt

voldaan, maakt het besluitvormingsproces transparant en kan het draagvlak voor de te nemen beslissing vergroten. Wij zouden dit de eerste fase in het politieke afwegingsproces kunnen noemen; de kans op succes hangt immers in hoge mate ervan af of het politieke doel duidelijk is geformuleerd en of het met militaire middelen kan worden verwezenlijkt. Voorts is het succes ook in sterke mate afhankelijk van de andere bijdragen. Het is dus van belang met wie en in welk verband zal worden opgetreden. Dat is ook bepalend voor het risico dat het personeel loopt. Als het gaat om de inzet van landmachtseenheden kan Nederland voor dat doel geen volledige, zelfstandige inbreng leveren. Bovendien beschikt Nederland als het gaat om inzet van een brigade niet over aflossingscapaciteit. De verwachte duur van de operatie is dan van groot belang. Ook de geografische afstand is in relatie tot de beschikbare vervoerscapaciteit en logistieke ondersteuning (aanvoerlijnen) belangrijk.

Als niet wordt voldaan aan de militair-operationele criteria (zie tabel 2) loopt de realisatie van de politieke doelstelling gevaar. In die situatie zal, als het nationale belang in het geding is, naar andere, niet-militaire middelen moeten worden gezocht om de politieke doelstelling te verwezenlijken.

Er blijven dan nog slechts vier criteria uit tabel 1 over (nrs 1, 2, 5, en 10). Wanneer de veiligheid van het eigen grondgebied direct of indirect van toepassing is, dient zonder meer te worden opgetreden. Hier gaat het immers toch om een primaire verantwoordelijkheid van de overheid, namelijk de bescherming van haar burgers; het nationale belang is dan zeker in het geding. Criterium 10 is dus een van de elementen die het nationale belang bepalen. Met

Tab. 2 Militair-operationele criteria voor optreden buiten NAVO-verdragsgebied

1. Personele, materiële* en financiële* mogelijkheden
2. Deelnemende landen
3. Escalatie-dominantie
4. Kans op succes, ofwel: is er een helder geformuleerd politiek doel en is dit met inzet van militaire middelen te verwezenlijken?*
5. Risico's voor het personeel
6. Verwachte duur van de operatie
7. Geografische-locatiecrisis

* Geen doorslaggevendende rol.

** De kans op succes (4) wordt natuurlijk mede bepaald door de vraag in hoeverre aan de criteria 1, 2 en 3 wordt voldaan. Dat geldt ook voor het risico dat het personeel loopt (5) en de duur van de operatie (6).

een dergelijke dreiging wordt niet een Koude-Oorlogsscenario bedoeld, maar een dreiging die zich ook op afstand kan afspelen. Zelfs is het denkbaar dat door het diffuse karakter van de veiligheidsrisico's een dreiging zich niet direct op korte termijn concreet manifesteert, maar bij een passieve opstelling van de internationale gemeenschap op langere termijn wél steeds duidelijker wordt. Het gevaar van precedentwerking kan op termijn groter zijn en daardoor de nationale belangen onevenredig schaden. Voor de invulling van het nationale belang speelt behalve precedentwerking ook nog een ander subcriterium een rol: het gevaar van *spill-over*. Als de kans groot is – indien landen zich passief opstellen – dat een conflict zich als een veebrand uitbreidt, kan dit het nationale belang aantasten en ingrijpen in een vroeg stadium noodzakelijk maken. Tot slot kunnen behalve bondgenootschappelijke verplichtingen ook de onderlinge banden tussen staten aanleiding zijn elkaar te steunen. De formatie in 1990 van een anti-Irak-coalitie is hier van een voorbeeld. Een speciale band met een land (bv. Suriname) kan ook reden zijn om in een land, bij voorkeur binnen het kader van het VN-Handvest, te interveniëren.

Ter ondersteuning van de tweede fase van het politieke besluitvormingsproces resteren in feite dan nog maar twee hoofdcriteria: 1. nationaal belang, en 2. nationaal draagvlak (zie tabel 3). Om dit laatste criterium operationeel te maken zou kunnen worden overwogen het te koppelen aan een tweede-meerderheid in het parlement. Een dergelijke zware eis kan wellicht het beste worden gemotiveerd door te stellen dat voor dergelijke operaties, waarmee grote offers kunnen zijn gemoeid, de democratie meer behelst dan de regel van „de helft plus één”.

Tab. 3 Politieke criteria voor optreden buiten NAVO-verdragsgebied

1. Nationaal belang
 - bescherming eigen grondgebied
 - regionale veiligheid in het geding
 - aantasting wezenlijke belangen
 - grove schending internationale rechtsorde
 - precedentwerking
 - kans op „spill-over” van conflict bij passieve opstelling
 - solidariteit betuigen met gelijkgezinde landen
 - speciale verantwoordelijkheid t.o.v. bepaalde landen
2. Breed politiek draagvlak (tweederde-meerderheid)

Selectief interveniëren?

In bepaalde conflicten heeft militair ingrijpen geen zin en is het middel erger dan de kwaal, zo wordt wel gesteld.¹⁰ Dit geldt dan voornamelijk voor ingrijpen in etnische en religieuze conflicten, die doorgaans ook nog een intra-statelijk karakter hebben. De vraag is of etniciteit of religie op zich de hoofdreden voor een conflict vormen.¹¹ Veelal worden ze gebruikt als camouflage voor een machtspolitieke opstelling. Niet alleen in de voormalige Sovjet-Unie, maar ook in het conflict in Joegoslavië zijn etniciteit en religie in het geding gebracht om de bevolking te indoctrineren en te mobiliseren. De etnische of religieuze factor moet de legitimatie vormen voor plundering en verovering. In deze gevallen gaat het om ordinaire machtspolitiek.

Besluit men om militair in te grijpen dan moet de hoofdinspanning erop zijn gericht de machthebbers met militair geweld tot andere gedachten te dwingen. Dat is iets anders dan de Servische president Milosevic als een gast op het Elysée te ontvangen, zoals Mitterrand enkele maanden geleden deed. Wel of niet interveniëren wordt dus niet zozeer door het vermeende type conflict bepaald, maar door de vraag of het nationale belang en de internationale rechtsorde in het geding zijn, en of men de politieke doelstelling met militaire middelen kan verwezenlijken. Wanneer die vraag bevestigend is beantwoord maakt het niet uit of de genocide of grove schending van de mensenrechten nu op etnische, religieuze, nationalistische of machtspolitieke factoren berusten.

Conclusies

1 Interventie, al dan niet met mandaat van de VN, vindt in de eerste plaats haar legitimatie in een uitspraak van de Veiligheidsraad of in art. 51 van het

VN-Handvest. De praktijk heeft inmiddels bewezen dat er geen taboe meer rust op militaire interventie ten behoeve van humanitaire doeleinden. In dit geval vindt interventie haar grondslag in art. 39 (een bedreiging van de vrede).

2 De politieke besluitvorming over militaire interventie wordt door de vele criteria eerder vertroebeld dan verhelderd. De criteria moeten worden gesplitst in militair-operationele criteria en politieke criteria. Voor de ondersteuning van het politieke besluitvormingsproces voor een bijdrage aan vredesoperaties „oude stijl” zijn geen speciale criteria noodzakelijk.

3 In de eerste fase van het politieke besluitvormingsproces zouden de militaire adviseurs van de minister van defensie moeten aangeven in hoeverre aan de militair-operationele criteria wordt voldaan (tabel 2). Versterking van de rol van de militaire adviseurs (niet alleen ten behoeve van de minister, maar ook ten behoeve van de Vaste Kamercommissies voor defensie en buitenlandse zaken) kan de politieke besluitvorming ondersteunen.

4 Wordt voldaan aan de militair-operationele criteria dan dient in de tweede en besluitvormende fase van het politieke proces toetsing plaats te vinden aan twee „harde” criteria, namelijk of ingrijpen in het nationale belang is (het bevorderen van de internationale rechtsorde behoort ook hiertoe) en of er een voldoende breed politiek – en daarvan afgeleid maatschappelijk – draagvlak voor is. In hoeverre het nationale belang in het geding is wordt bepaald door de mate waarin wordt voldaan aan de acht subcriteria (tabel 3).

5 Het type conflict, de geografische situatie, enz. behoren niet tot de politieke afwegingselementen. Zij vormen wel een afweging in militair-operationele zin.

¹⁰ A. Elshout – Schuldvraag over Bosnië kwelt Westen. *Parool* (1993)(26 juni).

¹¹ *Sipri Yearbook* (1993)9; B. Tromp – Oorzaak of gevolg? *Gelderlander* (1993)(1 juli).



W. van Hoeck
luitenant-kolonel, SBH

Het Belgische veiligheidsbeleid en zijn invloed op de strijdkrachten

De recente ontwikkelingen in Centraal- en Oost-Europa vormden de aanleiding voor een bijsturing van het Belgische veiligheidsbeleid. De doelstelling van dit artikel is enerzijds dit beleid toe te lichten en vervolgens in dat kader de lopende restructurering van de strijdkrachten te bespreken.

Gewijzigde geopolitieke context

De val van de Berlijnse muur was de meest zichtbare expressie van het einde van de bipolaire wereld. Deze wereld werd essentieel overschaduwed door de Oost-Westconfrontatie. De beëindiging van deze confrontatie maakte plaats voor een nieuwe veiligheidsconceptie die beroep doet op coöperatie tussen de vroegere tegenstanders. Hierbij dient te worden opgemerkt dat coöperatie enkel kan gedijen indien zij is gebaseerd op een democratisch besluitvormingsproces in de diverse landen en indien hierbij de politieke wil ontstaat conflicten op vreedzame wijze op te lossen. Van daaruit zal een succesvol crisismanagement erop zijn gericht conflicten te voorkomen of ze in ieder geval te begrenzen en dit door in te werken op alle factoren die deze conflicten genereren of doen uitdijen. De actuele Belgische veiligheidsconceptie kan optimaal worden gesynthetiseerd in een integratie van collectieve veiligheid en gemeenschappelijke verdediging.

Collectieve veiligheid en gemeenschappelijke verdediging

De Europese collectieve veiligheid kan worden verzekerd door enerzijds het verder zetten van het democratiseringsproces en door anderzijds de bestaande inter-Europese instellingen verder uit te bouwen. Hierdoor zou de interne veiligheid op het Europese continent zijn verzekerd ten overstaan van een bedreiging of een risico dat zou uitgaan van

één of meer Europese landen. Deze collectieve veiligheid, op Europees niveau, kan worden gegarandeerd door een versteviging van de bestaande inter-Europese instellingen. Een optimale werking van de CVSE, een verdieping van de NACC alsook het onverminderd verder zetten van het Europese integratieproces kunnen in een onmiddellijke toekomst een positieve invloed uitoefenen op de collectieve veiligheid in Europa.

Het Belgische veiligheidsbeleid richt zich aldus op het ondersteunen van bestaande structuren die in de toekomst de collectieve veiligheid op het Europese continent moeten garanderen. Meer specifiek heeft België zijn steun toegezegd aan de oprichting en de werking van de Noordatlantische Samenwerkingsraad, aan de uitbreiding en de verdieping van de rol van de Verenigde Naties en hieraan gekoppeld de rol van de Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa.

De gemeenschappelijke verdediging is de exponent van de wil van West-Europa zich te verdedigen tegen gevolgen van de veiligheidsrisico's met betrekking tot ons continent. De gemeenschappelijke verdediging vindt voor België haar exponent in de strategische conceptie van de afschrikking evenals in de planning tot inzet van strijdkrachten (NAVO en WEU). Tegelijkertijd is België ervan overtuigd dat het verder zetten van de Europese integratie naar de geest van de top van Maastricht in december 1991, een absolute voorwaarde is om zowel collectieve veiligheid als gemeenschappelijke verdediging te garanderen.

De Belgische krijgsmacht en de uitdagingen van de 21e eeuw

In alle discussies betreffende de Europese veiligheid komen vijf groepen van risico's naar boven. Vooreerst de Russische Federatie waar de interne stabiliteit zich hopelijk zal uitbreiden na de verkie-

zingen van eind 1993. In ieder geval zal deze Federatie in Europa een machtsfactor blijven en dit omwille van haar geografische ligging, haar bestaande militaire mogelijkheden alsook haar potentiële economische kracht. Een volgende risicofactor zit verrat in de nu zichtbare en ook sluimerende nationale, religieuze en etnische conflicten in het oostelijk deel van Europa en dit inclusief binnenin de Russische Federatie. Een derde risico bestaat uit de potentiële conflicten tussen staten die zijn gegeneerd uit de implosie van de vroegere Sovjet-Unie. Een vierde risico is de evolutie van de breuklijn die verloopt over Noord-Afrika en het Midden-Oosten tot Afghanistan. Het laatste risico ligt verrat in het stabiliseren van het proces van de Westeuropese integratie of het afzwakken van het integratiedynamisme die de toekomstige Westeuropese veiligheid naar een lager niveau kunnen dwingen. Van daaruit zou de collectieve Europese veiligheid eveneens naar een lager niveau kunnen worden teruggedrongen.

België stelt aldus zijn verbondenheid en zijn engagementen in de NAVO helemaal niet in vraag. De NAVO blijft immers voor België een onvervangbaar instrument voor de stabiliteit in Europa. Tegelijkertijd heeft België besloten met een gemechaniseerde Divisie deel te nemen aan het Eurocorps. België steunt immers in principe alle initiatieven die de Europese eenheid versterken en het Eurocorps is ontegensprekelijk zo een initiatief.

België zal verder zijn bijdrage aan de inspanningen van de VN (en de CVSE als regionale organisatie) blijven leveren en dit in de mate van zijn nationale mogelijkheden, zijn belangensfeer en in solidariteit met de internationale gemeenschap.

De perceptie van de gewijzigde bedreiging en de omschrijving van de toekomstige veiligheidsrisico's hebben aan de basis gelegen van de herstructurering van de Belgische strijdkrachten. Het is duidelijk dat wij naar een krijgsmacht toegaan, die in omvang kleiner is, maar beter en soepeler kan reageren op de diverse toestanden waarin ons land wordt geroepen een militaire bijdrage te leveren. Grote mobiliseerbare reserves zijn binnen een voorzienbare toekomst niet langer nodig. Niettemin moet een beperkte capaciteit behouden blijven om de krijgsmacht te kunnen uitbreiden, voor het geval de evolutie van de gunstige factoren in de strategische omgeving tot staan komt of omkeert;

wat nooit uitgesloten is. Het grootste deel van de militaire inspanningen van ons land zal zich in een multinationaal verband situeren.

De opdrachten van de Belgische strijkrachten zijn als volgt geformuleerd.

- In de eerste en voornaamste plaats solidair deelnemen aan de collectieve veiligheid van Europa in NAVO-verband.
- Bijdragen tot de beheersing van crises en vrijwaring van de vrede, alsmede tot herstel van vrede in geval van agressie.
- Bijdragen tot de veiligheid op het nationale grondgebied.
- Beschikbaar zijn voor hulp aan de natie (rampenbestrijding, milieuzorg, burgerbescherming).
- Beschikbaar zijn voor humanitaire opdrachten (*humanitarian relief operations*).

Belgische krijgsmacht en herstructurering

Op 3 juli 1992 heeft de Belgische Ministerraad de volgende drie *basisprincipes* voor het hervormingsplan in aanmerking genomen.

– De militaire dienstplicht wordt opgeheven vanaf de lichte 1994.

– De begroting van landsverdediging blijft beneden de nominale maximumgrens van BF 99 miljard tot eind 1997; dat wil zeggen dat in nominale termen, gedurende 5 jaar, hetzelfde budget wordt gehandhaafd als dat op het einde van de Koude Oorlog. Dit budget is intussen herleid tot 98 miljard, vermeerderd met de opbrengsten uit de verkoop van overtollig materieel.

– België zal zijn internationale verplichtingen blijven nakomen.

Toelichting bij de basisprincipes

De opheffing van de militaire dienstplicht

De opheffing van de legerdienst vanaf 1994 is wel de meest in het oog springende maatregel omdat hij zovele mensen raakt, maar ook de grootste structurele veranderingen binnen de krijgsmacht teweeg zal brengen.

Deze beslissing is genomen omwille van het discriminerende karakter, vooral in de uitvoering van de legerdienst, omwille van het feit dat de relatief

korte duur van de dienst niet meer ten volle beantwoordt aan de operationele vereisten van de krijgsmacht en ook omwille van het infrastructuurlijk dat verbonden was aan de legerdienst in uitvoering van Reforbel (*Return of forces to Belgium*).

De bevrozing van het defensiebudget tot 1997

Hier zijn het niet zozeer militaire overwegingen, maar budgettaire imperatieven die doorslaggevend waren. Inderdaad, België moet een bijzondere budgettaire inspanning leveren om in 1996 toe te treden tot de Europese Monetaire Unie. België heeft zich tot doel gesteld het budgettaire deficit dermate te herleiden dat het in 1996 slechts 3% bedraagt van het Bruto Nationaal Produkt. Het is dan ook normaal dat de krijgsmacht haar deel bijdraagt tot de sanering van de overheidsfinanciën, wel te verstaan rekening houdend met de huidige evaluatie van de bedreiging.

Het internationale engagement

De perceptie van de nieuwe veiligheidsomgeving stelt ons engagement tegenover de NAVO helemaal niet in vraag, ook al zijn de verbintenissen die ons land op zich neemt niet meer dezelfde als tijdens de periode van de Koude Oorlog. De NAVO blijft immers voor ons een onvervangbaar instrument voor de veiligheid in Europa en verzekert de onontbeerlijke transatlantische verbondenheid.

Onze Europese ingesteldheid, ook inzake veiligheidsbeleid, staat onze NAVO-trouw niet in de weg, integendeel. De actieve rol die België speelt in de WEU, heeft de bedoeling bij te dragen tot de realisatie van een geloofwaardig defensie-instrument voor de Europese Unie, teneinde de Europese pijler van de Atlantische alliantie te versterken. In dit perspectief en in de geest om de akkoorden van Maastricht verder uit te voeren heeft België gevolg gegeven aan de Duits-Franse uitnodiging om deel te nemen aan de vorming van het Eurocorps. België heeft hiermee een rol gespeeld om het Eurocorps in de NAVO te integreren, de band tussen Duitsland en Frankrijk verder te verstevigen en Frankrijk militair terug naar de NAVO te doen groeien.

Op dit ogenblik – en ook dit houdt verband met internationaal engagement – voeren ongeveer 2000 Belgische militairen onder VN-vlag diverse humanitaire opdrachten uit in ex-Joegoslavië en Soma-

lië. De opdracht in Roenda is in volle voorbereiding. Alle verhoudingen in acht genomen, is dit een hoge bijdrage, die trouwens internationaal grote waardering wegdraagt.

Toekomstige structuur Belgische krijgsmacht

De toekomstige structuur van de krijgsmacht houdt rekening met de volgende *basisprincipes*.

- Land-, lucht- en zeemacht behouden.
- De krijgsmacht uitbreiden rond een kleiner aantal eenheden, met modern en hoog-technologisch materieel, in staat om op korte termijn en in verschillende scenario's op te treden.
- Meer dan voorheen het intermachten- en interwepenaspect van de toekomstige operaties tot uiting te doen komen in de organisatie en de werking van de staven, de centrale organismen en de commandoketens.
- Enkel een beperkte reserve in stand houden.

Intermachten

Het volume van de staven, intermachten-organismen en aangehechte diensten zal substantieel verminderen. Hiertoe zullen de volgende maatregelen worden genomen.

- a. Optimalisatie van de beheers- en administratieve functies door afschaffing van „dubbele” diensten.
- b. Delegatie van grotere bevoegdheden en verantwoordelijkheden in de uitvoering naar de commando-echelons.
- c. Oprichting van een Intermachten Territoriaal Commando dat de volgende functies vervult.

– Organisatie, voorbereiding en leiding van opdrachten en operaties met betrekking tot de veiligheid op het nationale grondgebied: bewaking van installaties; deelneming aan de handhaving van de openbare orde en aan de strijd tegen het terrorisme; hulp aan de natie in geval van rampen of bij specifieke noodwendigheden.

– Opleiding van het personeel, met uitzondering van de Koninklijke Militaire School, het Koninklijk Hoger Instituut voor Defensie, de School voor Militaire Administrateurs en de Scholen voor Vorming eigen aan iedere Macht.

– Verwerving, beheer en onderhoud van materieel en bevoorradings, behalve in de domeinen met

betrekking tot specifieke behoeften eigen aan de verschillende Machten.

Landmacht

Buiten haar deelneming aan de intermachten en intergeallieerde organismen, zal de landmacht bestaan uit:

- een hoofdkwartier waarvan het commando en de staf zijn beperkt tot de voorbereiding, training en leiding van de operaties, met uitsluiting van beheers- en administratieve functies;
- een brigade para-commando's in haar huidige samenstelling;
- een gemechaniseerde infanteriebrigade in de Duitse Bondsrepubliek;
- twee gereduceerde gemechaniseerde infanteriebrigades in België;
- gevechts- en steuneenheden, logistieke en administratieve eenheden buiten brigadeverband, in volume en samenstelling nodig voor de ondersteuning van de brigades;
- steunorganismen aangepast aan deze samenstelling;
- wapenscholen die naast hun opleidingsfunctie bekwaam moeten zijn om in aanvaardbare termijnen de brigades in België te vervolledigen en bijkomende steuneenheden op te richten.

Luchtmacht

Buiten haar deelneming aan intermachten en intergeallieerde organismen, zal de luchtmacht bestaan uit:

- een hoofdkwartier, waarvan het commando en de staf zijn beperkt tot de functies van voorbereiding, training en leiding der operaties, met uitsluiting van beheers- en administratieve functies;
- 72 F-16-vliegtuigen en een beperkte operationele reserve;
- een transport- en communicatiewing bestaande uit een smaldeel C-130-transportvliegtuigen en een smaldeel verbindingsvliegtuigen;
- een smaldeel voor opzoeking en redding;
- steun-, logistieke en administratieve eenheden ter ondersteuning van de vliegende eenheden.

De luchtmacht zal haar personeel vormen voor specifiek eigen functies. Internationale samenwerking zal zo veel mogelijk worden nagestreefd.

Zeemacht

Buiten haar deelneming aan intermachten en intergeallieerde organismen, zal de zeemacht een vloot in werking stellen die bestaat uit:

- een vlootcommando, beperkt tot de voorbereiding, de training en de leiding der operaties, met uitsluiting van beheers- en administratieve functies;
- 3 fregatten, 7 mijnenjagers, 4 mijnenvegers en 2 commando- en logistieke schepen;
- steunelementen aangepast aan deze samenstelling.

De zeemacht zal haar personeel vormen voor specifiek eigen functies. Internationale samenwerking zal zoveel mogelijk worden nagestreefd.

Medische dienst

De Medische Dienst wordt als autonome dienst opgeheven.

- Het Militair Hospitaal van Neder-over-Heembeek zal dienst doen als centrum voor urgentie- en militaire geneeskunde – met specialisaties als brandwonden, breuken, nbc (nucleaire, biologische en chemische wapens) – en als selectiecentrum. Het Militair Hospitaal zal tevens in staat zijn medische interventieteams in steun van de operationele eenheden te plaatsen. Het Militair Hospitaal wordt hiërarchiek afhankelijk van het Intermachten Territoriaal Commando.

Men zal onderzoeken of een eventuele overcapaciteit niet ten dienste van urgentiediensten of van universitaire instellingen kan worden gesteld.

- Het niet-technische medische personeel gaat over naar de macht waarbij het is tewerkgesteld. Het technisch-medische personeel wordt onder bevel geplaatst van het Intermachten Territoriaal Commando, dat zal worden belast met de oprichting van een territoriaal medisch net.

Conclusie

Het Belgische veiligheidsbeleid ondersteunt de noodzaak collectieve veiligheid in Europa te garanderen. De verdere uitbouw van onze capaciteiten voor gemeenschappelijke verdediging is voor België een blijvende doelstelling. De lopende restructurering van de strijdkrachten – die in 1997 zal zijn beëindigd – ondersteunt ten volle deze doelstelling.

BOEKEN

Central Europe

The new allies? The road from Visegrad to Brussels, door T. van den Doel, 126 blz., geïll. Uitg.: Westview Press, Boulder/Colo., 1993. Prijs: \$ 29,-. ISBN: 0.8133.8844.9

Over het opnemen van landen in Centraal-Europa in een Westers veiligheidssysteem is inmiddels het nodige geschreven. Doorgaans wordt de wenselijkheid ervan onderkend, maar het blijft veelal bij adhesiebetuigingen en tot op uitvoering gerichte voorstellen komt het niet.

Met dit geschrift heeft de auteur een goede poging gedaan duidelijkheid te scheppen en de voorwaarden aan te geven, waaraan zou moeten worden voldaan om in een Westers bondgenootschap te kunnen worden opgenomen. Daarbij is zijn uitgangspunt dat een dergelijke aansluiting niet de bestaande cohesie van het bondgenootschap mag aantasten. Op basis van 7 criteria gaat hij na in welke mate de landen van het voormalige Warschau-Pact daaraan voldoen. Deze criteria hebben betrekking op o.m. de continuïteit van het politieke proces, het democratische toezicht op de strijdkrachten en het defensieve karakter ervan. Op grond van deze criteria komen voorshands alleen de Visegrad-landen, Hongarije, Polen, Slowakije en Tsjechië, voor aansluiting bij een bondgenootschap in aanmerking. Van de verschillende internationale organisaties voor samenwerking op veiligheidsgebied biedt volgens schr. de NAVO de meeste zekerheden en beschikt over een duidelijke civiele en militaire structuur. Na een kort overzicht van het recente verleden van de Visegrad-landen en de interne en externe risico's en

dreigingen geeft schr. een nadere analyse van de consequenties en ontwikkelt een 15-stappenplan dat die landen moeten volgen om zich te kwalificeren. Daarbij geeft hij tevens aan in welke mate de desbetreffende landen nu reeds voldoen aan de in het stappenplan genoemde fasen. Verder geeft hij aan wanneer de volgende stappen kunnen zijn afgelegd en uiteindelijk aan alle voorwaarden is voldaan. Hij verwacht dat dit aan het einde van de jaren '90 het geval zal zijn, waarbij het tijdstip per land verschillend is.

Het hanteren van criteria voor toetreding tot de NAVO en het ontwikkelen van stappen geeft de indruk dat de landen regelmatig een tentamen moeten afleggen. Het is de vraag of die landen het hanteren van een dergelijke meetlat zullen accepteren. De puntsgewijze indeling en de vele opzommelingen geven een schoolmeesterachtige indruk en worden bij het lezen als storend ervaren. Overigens moet wel worden opgemerkt dat in het stappenplan verscheidene praktische voorstellen zijn opgenomen die, vooruitlopend op de volledige toetreding tot een bondgenootschap, reeds samenwerking mogelijk maken. Schr. noemt in dit verband o.m. de integratie van de luchtverdediging, het beschikbaar stellen van militair materieel dat in het Westen overvloedig is geworden en het gezamenlijk houden van stafbesprekingen en oefeningen.

Per hoofdstuk is een uitgebreid notenapparaat opgenomen, maar een bibliografie ontbreekt. Vanwege de veelheid aan literatuur over dit onderwerp zou dit (bij voorkeur berekend) zeer worden gewaardeerd. Met name Van den Doel is door zijn deskundigheid op dit gebied hiertoe zeker in staat. Het manuscript is ken-

nelijk oorspronkelijk in het Nederlands geschreven en in een latere fase vertaald. Op sommige plaatsen is de Nederlandse zinsconstructie gehandhaafd, wat niet altijd de meest voor de hand liggende Engelse tekst heeft opgeleverd.

Ondanks deze opmerkingen een zeer interessant boek met vele nuttige ideeën. T. DE KRUIJF, genm gn

Code breakers

The inside story of Bletchley Park, o.r.v. F. H. Hinsley en A. Stripp, 321 blz., geïll. Uitg.: Oxford University Press, Oxford, 1993. Prijs: £ 17,95. ISBN: 0.19.820327.6

Bletchley Park (BP) is een bekende naam voor iedereen die geïnteresseerd is in de Tweede Wereldoorlog of de geschiedenis van het inlichtingenwerk. In dit historische gebouw werd echt geschiedenis gemaakt. In 1882 liet Herbert Sanuel het gebouw neerzetten; vanaf 1938 werd het gebruikt door de in 1920 opgerichte *Government Code and Cypher School*. In dit gebouw waren in 1939 ongeveer 120, in 1944 rond 7000 mensen bezig verbindingen van de tegenstander te monitoren en hun codes te breken. Hier werd ook de code van de Duitse Enigma-vercijferaar gebroken. *Ultra* was de aanduiding van de inlichtingen die uit het breken van de belangrijke vijandelijke codes resulteerden.

Ultra bleef zowel in de Tweede Wereldoorlog als vele jaren daarna een goed verborgen geheim. Gegeven het grote aantal betrokkenen – zij het dat weinigen alle bijzonderheden wisten – is dit te meer verbazingwekkend. Hyde gaf in *The quiet Canadian* (1962) eerste verwijzingen;

Winterbotham maakte in 1974 met *The Ultra secret* het onderwerp bij een breed publiek bekend. Talrijke anderen volgden en gaven langzamerhand een steeds completer beeld. Genoemd kunnen worden: Cave-Brown (1975), Stevenson (1976), Beesly (1977), Lewin, Jones en Santoni (1978), Calvocoressi (1980), Bennett (1989) en Kahn (1992).

Door de gekozen benadering betekent dit boek een unieke aanvulling. In de introductie gaat Hinsley in op de invloed van Ultra op het verloop van de Tweede Wereldoorlog. Twee optieken stelt hij aan de orde: de directe en indirecte invloed die Ultra had op besluiten. Lang bleef verscholen waar en in welke mate Ultra één van de inlichtingenbronnen was waarop men zich baseerde. Informatie hierover staat nu wel ter beschikking. In feite komt het dan neer op het identificeren van die bijdrage; op het invoegen van Ultra in de bestaande geschiedschrijving. Een andere benadering is, wat hij noemt: *counter-factual history*; het vaststellen van het (mogelijke) verloop van de geschiedenis als Ultra niet zou hebben bestaan. Alleen al deze beschouwing levert uiterst interessante discussiepunten op. In de vijf daaropvolgende delen wordt ingegaan op de productie van Ultra, de ontcijfering van de diverse Enigma-systemen (leger, marine en *Abwehr*), *Fish* (de aanduiding voor ontcijferde Duitse systemen die niet via morse-verkeer werden verzonden), codes die te velde werden gebruikt, tactische en Japanse codes. In een aanhangsel wordt ingegaan op de infrastructuur in Bletchley Park. Verder bevat het boek een index van diverse codes en begrippen die in de cryptanalyse worden gehanteerd en een algemeen register. Een kleine 40 illustraties verduidelijken het geheel. De genoemde delen en de annex geven de impressies van 27 betrokkenen die vanuit hun eigen ervaringen op het leven in BP, op successen en mislukkingen ingaan. Hun functie varieerde van analist tot *Duty officer*, van *Wren* tot onderhoudsman. Uit het geheel van hun bijdragen ontstaat een vrij volledig beeld van de werving van het personeel, het functioneren van de diverse secties,

de technische ondersteuning, de dagelijkse problemen en de resultaten. In de inleiding wordt overigens opgemerkt dat drie aspecten bij het lezen aandacht verdienen: in het boek wordt niet ingegaan op diverse activiteiten die wel aan BP raakten maar elders werden uitgevoerd of niet onder de controle van BP stonden (bv. tactische interceptie); de Amerikaanse bijdrage – met name die van de Amerikaanse marine – blijft onderbelicht en er blijven fouten en tegenstrijdigheden bestaan omdat bijna alles op basis van het geheugen van de betrokkenen moest worden gecompileerd.

Voor wie belang stelt in cryptografie, in de praktische problemen van verbindingsinlichtingen, in de werkelijkheid van BP en de rol van Ultra en andere verbindingsinlichtingen tijdens de Tweede Wereldoorlog biedt dit boek een schat aan informatie. Uiterst lezenswaardig.

J. M. J. BOSCH, kol cav

The Germans and their neighbors

o.r.v. D. Verheyen en C. S e, 432 blz. Uitg.: Westview Press, Oxford, 1993. Prijs:  12,95 (pb). ISBN: 0.8133.1959.5

Met de hereniging van de beide Duitslanden is in het centrum van Europa een staat ontstaan, die alleen reeds vanwege de omvang een dominante positie inneemt. Daarenboven heeft Duitsland een verleden, waaraan voor velen negatieve herinneringen zijn verbonden. Voor de samenstellers is dit reden geweest in een aantal korte essays de verhouding van de verschillende buurlanden tot Duitsland aan de orde te stellen. Het huidige Duitsland grenst aan negen andere landen, maar door enkele andere landen als „buren op afstand” aan te merken, zijn in totaal achttien landen als buurlanden beschouwd. In even zoveel hoofdstukken is de visie van die landen over het nieuwe Duitsland opgenomen. De Duitse positie kan volgens de samenstellers goed worden geanalyseerd door vier aspecten in beschouwing te nemen, nl. de nieuwe identi-

teit van Duitsland, de realisatie van de eenheid, de effecten van de Duitse macht in zowel Europees als mondiaal verband, en het streven van Duitsland naar een grotere invloed in de internationale politiek. In de weergegeven visies wordt aan een of meer van genoemde aspecten aandacht geschonken. De schrs hebben op verzoek van de samenstellers allen een zelfde periode-indeling aangehouden, nl. tot 1945, 1945-1989/1990 en de recente jaren.

Op deze wijze is een informatief boek ontstaan, waarin de belangrijkste factoren zijn vermeld, die van invloed waren en zijn op de verhouding tussen het desbetreffende land en Duitsland. In een dergelijk breed opgezet werk zijn uitgebreide en diepgravende beschouwingen nauwelijks te verwachten. De beschrijvingen geven echter een vergelijkend overzicht dat tot soms interessante constatering leidt.

Zo tonen vrijwel alle kleinere landen een zekere gereserveerdheid t.o.v. Duitsland. Een uitzondering vormt Roemenië, dat ook reeds in het verleden betrekkelijk nauwe banden met Duitsland heeft onderhouden. De beschrijvingen duiden erop, dat kennelijk alleen in de kleine landen opiniepeilingen zijn gehouden om de gevoelens van de bevolking met betrekking tot de Duitse eenwording te peilen. De grotere landen, m.u.v. Polen, tonen zich aanzienlijk minder bezorgd over de nieuwe positie van Duitsland. De bijdragen die betrekking hebben op deze landen zijn overwegend beschrijvend van aard. In de hoofdstukken, die handelen over de kleinere buurlanden, treft men echter ook zeer duidelijke beschouwingen aan.

De Nederlanders en de Noren lijken het meeste argwaan te koesteren, daarentegen hebben de Belgen, Finnen en Zweden aanzienlijk minder moeite met het herenigde Duitsland. Opmerkelijk is, dat de Denen in de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog zich vooral op Groot-Brittannië hebben georiënteerd. Eerst vanaf het midden van de jaren '70 komt (om economische redenen) Duitsland meer in het blikveld. In de relatie van Duitsland met Rusland is volgens de auteur van de desbe-

treffende bijdrage nog steeds de uitspraak van Bismarck geldig. Deze was van mening dat er steeds een politieke band tussen beide landen aanwezig moet zijn. De positie van de Duitstalige minderheden zal, zo is de veronderstelling, een belangrijk punt kunnen zijn in de relatie van verschillende Oost- en Middeneuropese landen met Duitsland. Dit ondanks de veelal geringe omvang van deze bevolkingsgroepen. Voor de Polen is de erkenning van de Oder-Neissegrens een zeer gevoelig punt. Doordat Duitsland lange tijd heeft gearzeld daarover een duidelijke uitspraak te doen, is een zeker wantrouwen ontstaan. Hongarije en Roemenië lijken te accepteren dat Duitsland weer een grote invloed krijgt. In de Oostenrijkse bijdrage wordt beklemtoond, dat een *Anschluss* niet meer wordt nagestreefd, al wordt erkend, dat de economische banden met Duitsland van eminent belang zijn. Voor de Duitstalige Zwitsers lijkt een nauwe culturele band met Duitsland acceptabel, maar daarbij zou het voorshands moeten blijven. Of dit laatste lukt is natuurlijk de vraag. Kortom, een belangwekkend overzicht. T. DE KRUIJF, genm gn

Nederlandse vuurwapens

Landmacht en Luchtvaartafdeling, 1895-1940, door G. de Vries en B. J. Martens, 293 blz., geïll. Uitg.: De Bataafsche Leeuw, Amsterdam, 1993. Prijs: f 85,-. ISBN: 90.6707.313.X

Martens en De Vries zijn in de wereld van vuurwapens vertrouwde namen. Deze jeugdige historici hebben zich met hart en ziel op de geschiedenis van het Nederlandse handvuurwapen gestort. Regelmatig zien publikaties van hun hand het licht. Van tijd tot tijd wordt de krantelezer opgeschrikt door hun bittere kritiek op het vernietigingsbeleid van de Rijksarchiefininspectie, waardoor tal van waardevolle materieelarchieven door de *shredder* zijn gegaan. Thans hebben zij een boek uitgebracht dat met recht het predikaat *standaardwerk* verdient.

In dit fraai verzorgde, rijk geïllustreerde boek geven de schrs een overzicht van alle draagbare vuurwapens (bovengrens: 20 mm), die het Nederlandse leger en zijn Luchtvaartafdeling tussen 1895 en 1940 in gebruik hadden. Voorts schenken zij aandacht aan andersoortige draagbare wapens, zoals de stormdolk, de vlamspuit en de handgranaat, die voornamelijk als gevolg van de militaire innovaties aan het westfront tijdens de Eerste Wereldoorlog hun intrede bij de landmacht deden. Ook bijzondere typen als het loopgraafgeweer mogen zich in hun belangstelling verheugen. De gekozen periodisering is ingegeven door het geweer M.95, dat aan het eind van de vorige eeuw een passend antwoord gaf op de wapentechnische ontwikkelingen van die dagen. Het repetiermechanisme maakte een hogere vuursnelheid mogelijk, terwijl het rookzwakke kruit de infanterist en de fabrikant nieuwe mogelijkheden bood. Hoewel de schrs uitvoerig ingaan op de technische facetten van elk vuurwapen en zijn modificaties, waarbij zij een zekere materiedeskundigheid bij de lezer veronderstellen, is hun betoog ook interessant voor niet-wapendeskundigen. In de hoofdstukken die handelen over resp. revolvers en pistolen, geweren en karabijnen, mitrailleurs, geweer tp en vliegtuigmitrailleur M.37, licht- en seinpistolen en gebruikte munitie, besteden zij ruim aandacht aan beproevings- en verwervingsprocedures. De vaderlandse voorliefde voor commissies springt (opnieuw) in het oog, alsmede (ook in militaire kring) het streven naar perfectie. Langdurige procedures en een grote variëteit zijn het gevolg. Toch leert nood in crisissituaties bidden. Tijdens de Eerste Wereldoorlog bleken razendsnel wapens te kunnen worden gekocht of door de Artillerie-Inrichtingen te kunnen worden vervaardigd.

De auteurs komen ook tot conclusies die voor het algemene geschiedbeeld van belang zijn. Zo bevestigen zij de juistheid van G. Teitlers correctie op het beeld dat prof. dr. L. de Jong in *Het Koninkrijk der Nederlanden* oproept van de legerleiding: de militaire top was in de gehele pe-

riode uitstekend op de hoogte van de militair-technische ontwikkelingen in het buitenland, incl. die bij trendsetter Duitsland. Voor degenen die nog steeds menen dat de strijd in mei 1940 verloren ging door inferieure bewapening hebben zij een genuanceerde, en daardoor ontvucherende, analyse in petto. Vooral bij de infanteriewapens was de kloof met de Duitse tegenstander minder groot dan lange tijd werd verondersteld. Dat de M.95 een tamelijk oud wapen was – een vaak gehanteerd argument in emotionele discussies – deed, zo maken de schrs overtuigend duidelijk, niets af aan de gevechtswaarde. Voor de Lewis M.20-mitrailleur komen ze tot een even genuanceerd oordeel: hoewel er technisch geavanceerdere wapens op de markt waren, was de Lewis voor het verdedigende gevecht dat de landmacht in 1940 wilde voeren, bepaald niet onbruikbaar.

De auteurs behandelen de diverse wapensoorten en -typen gedetailleerd. Het vaderlandse streven naar perfectie, de wetenschap dat wapens lang mee moesten en de militaire gebruikerseisen – vaak per wapen of dienstvak verschillend – maakten een standaardisatie onmogelijk. Van vrijwel ieder wapen bestaan daardoor verschillende modificaties en die leiden op hun beurt weer tot de nodige variatie in munitie, affuiten, draagstellen en dergelijke. Dit alles hebben Martens en De Vries op bewonderenswaardige wijze beschreven en geanalyseerd. Natuurlijk is kritiek op bepaalde passages mogelijk. Zo paste de bouw van een Werkplaats voor Draagbare Wapens in, en de verhuizing van een deel van de Artillerie-Inrichtingen naar, de stelling van Amsterdam binnen de strategie de hoofdstad tot centraal reduct in de Nederlandse defensie te maken, en is zij niet het resultaat van een louter technische discussie.

Samenvattend: een uitstekend naslagwerk voor de wapenliefhebber dat tal van prikkelende analyses bevat. Reikhalzend zie ik dan ook uit naar de geplande vervolgwerken over de vuurwapens van het KNIL resp. van de Koninklijke marine.

drs. P. H. KAMPHUIS (SMG/KL)