



MS2
005142
165
7

MILITAIRE SPECTATOR



De KL in verandering: een tussenstand

(zie blz. 313)



UITGAVE

Koninklijke Vereniging ter
Beoefening van de Krijgswetenschap

Secretaris: J. Hardenbol
Seringenlaan 25, 7313 CH Apeldoorn

Ledenadministratie:
K. Doormanlaan 274, 2283 BB Rijswijk

HOOFDREDACTEUR

T. de Kruijf

generaal-majoor der genie b.d.
p/a Inst. Defensie Leergangen MPC 58B
Postbus 20701, 2500 ES Den Haag
Telefoon (015) 215 27 00

ADJ. HOOFDREDACTEUR

D. Starink

commodore Koninklijke Luchtmacht

REDACTEUREN

ir. J.W. van Bommel

kolonel van de technische staf

prof. J.M.J. Bosch

brigade-generaal der cavalerie

drs. P.H. Kamphuis

hoofd Sectie Militaire Geschiedenis KL

H.J.M. Melker

kolonel Koninklijke Luchtmacht

drs. J. Terpstra

luitenant-kolonel van de militair psychologische en sociologische dienst

BUREAUREDACTIE/PRODUKTIE

H.P. Klazenga

Brasserskade 227a, 2289 PA Rijswijk
Telefoon (015) 215 27 67

ABONNEMENTEN

f 40,- (studenten f 25,-) buitenland
f 50,- per jaar. Losse nummers f 4,-

ADVERTENTIES

CET Reclame & Publiciteit
Rogge 19, 5521 RX Eersel
Commerciële zaken: A.H.C. Thijssen
Telefoon (0497) 51 67 89

NADRIJK VERBODEN

JAARGANG 165 NUMMER 7 1996



MILITAIRE SPECTATOR

284

Editoriaal:
Rusland en de actualiteit van George F. Kennan

286

Mededelingen

287

J.W. Beekman:
Militaire en humanitaire samenwerking (deel I)

294

A.P.P.M. van Baal en drs. C.L. Berg:
Is verbeterd economisch beheer een verbetering van
het operationele product?

300

R. Wols, Ch. de Leeuw en M. Wigmans:
Nationaal Technologie Project Datafusie

306

K. Kijk in de Vegt:
Kwaliteitszorg in beeld

313

A.P.P.M. van Baal en M. Dekker:
De KL in verandering: een tussenstand

320

Meningen van anderen
Antwoord op meningen van anderen

323

Boeken

Rusland en de actualiteit van George F. Kennan

Ruim vijftig jaar geleden, op 22 februari 1946, kwam op de telex van het Amerikaanse ministerie van buitenlandse zaken een telegram uit Moskou binnen, waaraan geen einde leek te komen. Het telegram, dat 8000 woorden bevatte en sedertdien bekend staat als het „long telegram” was verzonden door George F. Kennan, de zaakgelastigde van de Amerikaanse ambassade in Rusland. Kennan was één van de weinige Amerikaanse diplomaten, die de Russische taal beheerste en een grondige studie heeft gemaakt van Rusland en het Sovjet-regiem. Kennan ergerde zich aan de grote onkunde bij vele Amerikaanse politici op dit gebied. Toen hem de vraag bereikte, waarom de Sovjet-Unie bedenkingen had tegen de oprichting van een Internationaal Monetair Fonds en een Wereldbank, greep hij de gelegenheid aan de ambtelijke en politieke leiding in Washington duidelijk te maken wat het communisme van de Sovjet-Unie inhield en welke van oorsprong Russische invloeden daarbij een rol speelden. Zijn boodschap sloeg aan, hij werd ineens be-

kend en James Forrestal, toen nog minister van marine, maakte het geschrift tot verplichte literatuur voor zijn belangrijkste medewerkers. Niet alleen in interne rapporten en studies heeft Kennan zijn ervaringen en ideeën weergegeven, ook deed hij dat in vele open publicaties. Befaamd is zijn artikel in *Foreign Affairs* in juli 1947, getiteld „*The sources of Soviet conduct*”, gepubliceerd onder het pseudoniem „*mr X*”. Hierin wordt voor het eerst het woord „*containment*” gebruikt. Ook zijn de colleges, die hij in 1946 en 1947 aan het „*National War College*” (thans *National Defense University*) gaf, inmiddels in boekvorm verschenen. In zijn functie als hoofd van de nieuw opgerichte planningsafdeling van het ministerie, was Kennan nauw betrokken bij het tot stand komen van de „Truman-doctrine” en het „Marshall-plan”. Alhoewel veel van zijn ideeën de Amerikaanse politiek na de Tweede Wereldoorlog inspireerde, is hij niet altijd even gelukkig geweest met de interpretatie en uitwerking van zijn ideeëngoed. Dat werd duidelijk geworden uit zijn later verschenen publicaties.

Een opmerkelijke constante in Kennan's analyse is, dat hij regelmatig teruggaat naar het tsaristische Rusland en aangeeft dat verscheidene gedragingen van de Sovjets ook reeds in de tsarentijd zijn waar te nemen. Inmiddels is de Sovjet-Unie als staat verdwenen en is daarvoor een verscheidenheid aan staten in de plaats gekomen, waarvan de Russische Federatie verreweg de belangrijkste is. Het is daarom niet alleen vanuit een academisch standpunt interessant na te gaan of enige ideeën van Kennan nu nog geldig zijn, maar het heeft ook praktische waarde. In zowel het tsaristische Rusland als in de Sovjet-Unie constateert Kennan een permanente achterdocht ten opzichte van het buitenland. Deze achterdocht heeft niet alleen betrekking op vreemdelingen, maar ook op nieuws, ideeën en cultuur. Deze houding t.o.v. externe invloeden vindt volgens Kennan zijn oorzaak in de geschiedenis van Rusland. Hierop zijn van invloed de ervaringen met Aziatische (Mongoolse) volken, de invloeden vanuit het (Orthodoxe) Byzantium, de geografische omstandigheden en het klimaat. Deze achterdocht komt ook tot uitdrukking in de betrekkingen met andere volken en houdt onder meer in dat Rusland voor de externe veiligheid steeds een bufferzone nodig meent te hebben. Na de Tweede Wereldoorlog werd deze buffer gevonden in de satellietlanden. Volgens Kennan moet het Westen met deze

Russische visie op veiligheid rekening houden en voorkomen dat maatregelen worden uitgelegd als een militaire inkapseling van het land. In zijn visie zou de „containment” primair van politiek-economische en niet van militaire aard moeten zijn. In de na-oorlogse periode vormen – aldus Kennan – de communistische bewegingen in West-Europa een veel groter gevaar dan de vermeende agressieve houding van de Sovjet-Unie. De staatsgreep in Tsjecho-Slowakije in 1948 moet dan ook meer worden gezien als een defensieve maatregel om de communistische invloed daar te behouden, dan als een eerste stap om de Westeuropese landen met militaire middelen onder de voet te lopen.

Uitgaande van deze visie is Kennan geen voorstander van het oprichten van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie, maar acht hij een Amerikaans-Canadese militaire samenwerking en een Westeuropese defensie-organisatie voldoende. Alleen op strategisch niveau zou afstemming moeten plaatsvinden. Als belangrijke overweging voor deze terughoudendheid is zijn mening, dat de Verenigde Staten weliswaar en om begrijpelijke redenen tijdens en na de oorlog veel verplichtingen op zich hebben genomen, maar dat deze verplichtingen niet een zodanige omvang mogen krijgen dat dit op den duur de krachten te boven zou gaan.

Toen uiteindelijk toch de NAVO tot stand kwam, was Kennan tegen het toelaten van Griekenland en Turkije tot het bondgenootschap. Hij wilde de NAVO in geografische zin beperken, zodat ook Italië er niet toe zou behoren. Met dit land zou echter wel een bilateraal verdrag moeten worden gesloten.

De houding van de (huidige) Russische Federatie toont een zekere parallel met de standpunten van vroegere Russische regeringen. Een eventuele uitbreiding van de NAVO met landen uit Midden-Europa, ontmoet in Rusland grote weerstand. Kennan zou voor deze visie ongetwijfeld begrip hebben gehad. De vraag die in dit verband moet worden gesteld, is tot waar het glacis van de Russische Federatie zich moet uitstrekken. Met de verzelfstandiging van de Baltische staten, Wit-Rusland en de Oekraïne is een extra buffer ontstaan en zouden de landen van Midden-Europa niet meer tot dit glacis behoeven te worden gerekend. Indien dit een bruikbare benadering is, dan blijft de vraag of de landen van Midden Europa onder de huidige verdragsbepalingen tot de NAVO moeten wor-

den toegelaten. Het zal vermoedelijk de achterdocht van de Russische Federatie aanwakkeren. Een uitbreiding van de NAVO lijkt eerst zinvol, als het verdrag een andere inhoud krijgt en meer op de interne stabiliteit van Europa is gericht, zoals ook eerder is betoogd (MS 162 (1993) 373 en 374). Overigens zou men, de ideeën van Kennan volgend, deze taak ook kunnen opdragen aan een Europese veiligheidsorganisatie (een WEU in nieuwe gedaante) en vervolgens de NAVO een geografisch beperktere doelstelling kunnen geven.

Met betrekking tot de financieel-economische problemen van de Sovjet-Unie merkt Kennan op, dat het (communistische) regiem blijvend geconfronteerd wordt met drie hoofdgebieden, waarin uitgaven worden gedaan en waarbij – gelet op de schaarste – prioriteiten moeten worden gesteld. Het betreft de uitgaven voor de defensie, voor de zware industrie en voor consumptiegoederen. De destijds gemaakte keuze is bekend en heeft ertoe geleid, dat de levensstandaard van de bevolking wel verbeterde, maar ver achterbleef bij die in de Westerse landen. Aangezien de financiële positie van de Russische Federatie nog steeds precair is, moet alles in het werk worden gesteld om te voorkomen, dat de Russen op grond van een onhandig manoeuvreren van Westerse landen de indruk krijgen, dat het land wordt bedreigd en de militaire capaciteit sterk moet worden vergroot en verbeterd. In dit verband lijkt het verstandig te erkennen, dat de Russische Federatie een grote mogendheid is en moet blijven, zodat zij kan zorgen voor stabiliteit in de gebieden, die binnen haar invloedssfeer vallen.

Kennan heeft zich zeer geërgerd aan de arrogante houding van zijn landgenoten tijdens gesprekken met de Russen en bij het tot stand komen van de NAVO. Het heeft hem verbaasd, dat veel Europese voorstellen van tafel zijn geveegd en de Europeanen dit nog accepteerden ook. Het lijkt zinvol deze waarneming van Kennan in gedachte te houden bij onderhandelingen van de Westeuropese landen met hun nieuwe vrienden in Midden- en Oost-Europa. Verschillende aspecten die Kennan in zijn geschriften aanroert, hebben betrekking op het communisme van de Sovjet-Unie. De relevantie daarvan lijkt achterhaald, maar er blijven voldoende parallellen over, die nog steeds actueel en daarom het bestuderen waard zijn.



Mededelingen

Prijs beste artikel 1995

Zoals aangekondigd in de uitgave van mei jl. wordt jaarlijks een prijs uitgereikt voor het beste artikel, dat in het afgelopen jaar in de „Militaire Spectator“ is verschenen en waarvan de auteur een medewerker is van het ministerie van defensie.

Voor 1995 is door de jury de prijs toegekend aan

majoor der cavalerie F.A. Ebbelaar

voor zijn artikel

„Sectie 5: Modieuze uitzendballast“

dat is gepubliceerd in de juli uitgave van de „Militaire Spectator“.

Voor de toekenning van de prijs heeft de jury de volgende motivering gegeven:

In het artikel is een complexe problematiek behandeld op het grensgebied van de militaire en civiele inspanningen van uitgezonden militaire eenheden. De schrijver is erin geslaagd in de praktijk opgedane ervaringen te vertalen in een interessante visie. Het artikel munt uit door een helder taalgebruik, een originele aanpak van een nauwelijks ontgonnen terrein en door een overzichtelijke presentatie. De conclusies kunnen van grote waarde zijn voor toekomstige deelname van Nederlandse eenheden aan internationale operaties.

De prijs, bestaande uit een oorkonde en een bedrag van f 1000,-, is door de voorzitter van de jury, drs. L.F.F. Casteleijn, op 10 mei 1996 uitgereikt.

De redactie wenst majoor Ebbelaar hiermee van harte geluk.

Wijzigingen in de redactie

Vanwege verhuizing naar het buitenland heeft de bureauredacteur mevrouw M.H.C. de Nijs-van Leeuwen bedankt voor de functie, die zij bijna tweeënhalf jaar heeft vervuld. Voordat zij deze functie vervulde was zij gedurende vele jaren redactiesecretaris. Met dit vertrek is een vertrouwd gezicht en een vraagbaak voor velen verdwenen. Als bureauredacteur heeft zij niet alleen bijgedragen aan het handhaven van het niveau van het tijdschrift, maar is op haar initiatief recentelijk ook de lay-out verbeterd. Als redactie nemen wij node afscheid en bedanken haar hartelijk voor het vele werk, dat zij voor de Militaire Spectator heeft verricht.

Als nieuwe bureauredacteur heten wij de heer H.P. Klazenga welkom en hopen op een goede samenwerking.

Drukke werkzaamheden hebben luitenant-kolonel KLu F.H. Meulman genoodzaakt zijn functie van redacteur ter beschikking te stellen. Hij was bijna drie jaar verbonden aan de redactie en heeft zich doen kennen als een deskundige en promotor van „Air-Power“. De redactie zegt hem hartelijk dank voor zijn positief-kritische inbreng en zijn lezenswaardige bijdragen aan de Militaire Spectator. Wij hopen dat hij ook in de toekomst gelegenheid zal vinden met enige regelmaat een artikel te schrijven.

Als zijn opvolger is aangetreden kolonel KLu H.J.M. Melker, die inmiddels binnen de redactie is verwelkomd.

De perceptie van de waarheid (I)

Militaire en humanitaire samenwerking in VN-verband

mr J.W. Beekman - luitenant-kolonel van de militair juridische dienst

.....at which admiral Rickover was expected to speak. The admiral said only a few words, but I have never forgotten his message. Organization doesn't really accomplish anything. Plans don't accomplish anything, either. Theories about management don't matter. Endeavors succeed or fail because the people involved. Only by attracting the best people you will accomplish great deeds"
Colin Powell in *My American Journey*¹

Sinds 1990 wordt aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) de cursus *Master of Public Administration (MPA)* gegeven. Deze cursus richt zich op beleidsontwikkeling binnen de overheid. Een onderdeel van deze tweejarige studie is een acht weekse stage, waarin onderzoek wordt gedaan naar de sturing van een buitenlands overheidsorgaan. In het kader van deze opleiding heb ik een onderzoek verricht naar de wijze waarop binnen de Verenigde Naties de militaire en humanitaire componenten samenwerken.² Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van de methodologie van de „*Fourth Generation Evaluation*”. Een onderzoeksmethode die niet uitgaat van een vooraf geformuleerde probleemstelling die aan de werkelijkheid wordt getoetst, maar een methode die de percepties van de beleids-

makers centraal stelt. Bij deze wijze van onderzoek wordt aan belangrijke actoren gevraagd, waar zij in hun onderlinge relaties overeenkomsten en verschillen onderkennen. Uiteindelijk dient hiermee bereikt te worden dat de actoren tot een herdefiniëring van hun geschilpunten komen, zodat een nieuwe impuls wordt gegeven aan hun samenwerking. Dit gehele proces bestaat uit twaalf fasen, maar vanwege organisatorische beperkingen werd volstaan met de eerste zes (zie afb. 1). Deze methode van onderzoek heeft alleen kans van slagen als de actoren, in dit geval de mensen achter het VN-beleid, bereid zijn hun eigen mening weer te geven. Tijdens de interviews werden daadwerkelijk vele uitspraken gedaan, die zoals dat wordt genoemd, niet noodzakelijk overeenkwamen met het officiële standpunt van de organisatie. Hierdoor is bereikt dat inzicht in de gedachtegang van de beleidsmakers is verkregen.

Voordat de gesprekken met vertegenwoordigers van de VN plaats vonden, werd eerst aandacht geschonken aan de visie die een aantal belanghebbenden uit de directe omgeving van de VN op die organisatie heeft. Deze belanghebbenden waren:

- *Department of Defence USA;*
- *Department of Defence and Department of Foreign Affairs and International Trade Canada;*
- *International Committee of the Red Cross and American Red Cross.*

Binnen de VN werd een keuze gemaakt tussen een aantal departementen en zelfstandige organisatiedelen (*agencies*). Respectievelijk zijn ge-

sprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de departementen: *Department of Political Affairs (DPA); Department of Humanitarian Affairs (DHA); Department of Peace-keeping Operations (DPKO).*

Uit het scala van agencies viel de keuze op: *United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)* en *United Nations Children's Fund (Unicef).*³

In het kader van dit artikel wordt in de eerste plaats een overzicht gegeven van de belangrijkste VN-organen en de recente ontwikkelingen die de VN hebben ondergaan. Vervolgens wordt een selectie van de belangrijkste bevindingen uit de interviews weergegeven. Daarbij wordt het eerder genoemde onderscheid tussen de „omgeving” en VN-organisatie gehandhaafd. Tenslotte wordt een korte samenvatting gegeven en worden enige aanbevelingen gedaan die kunnen leiden tot een betere samenwerking tussen militairen en hulpverleners. Een theoretische verklaring van de onderkende processen wordt in dit artikel niet behandeld. Een andere beperking heeft betrekking op de financiële processen van de VN. Ook deze blijven in dit artikel buiten beschouwing.

Verenigde naties en recente ontwikkelingen

Hoofddorganen van de Verenigde Naties

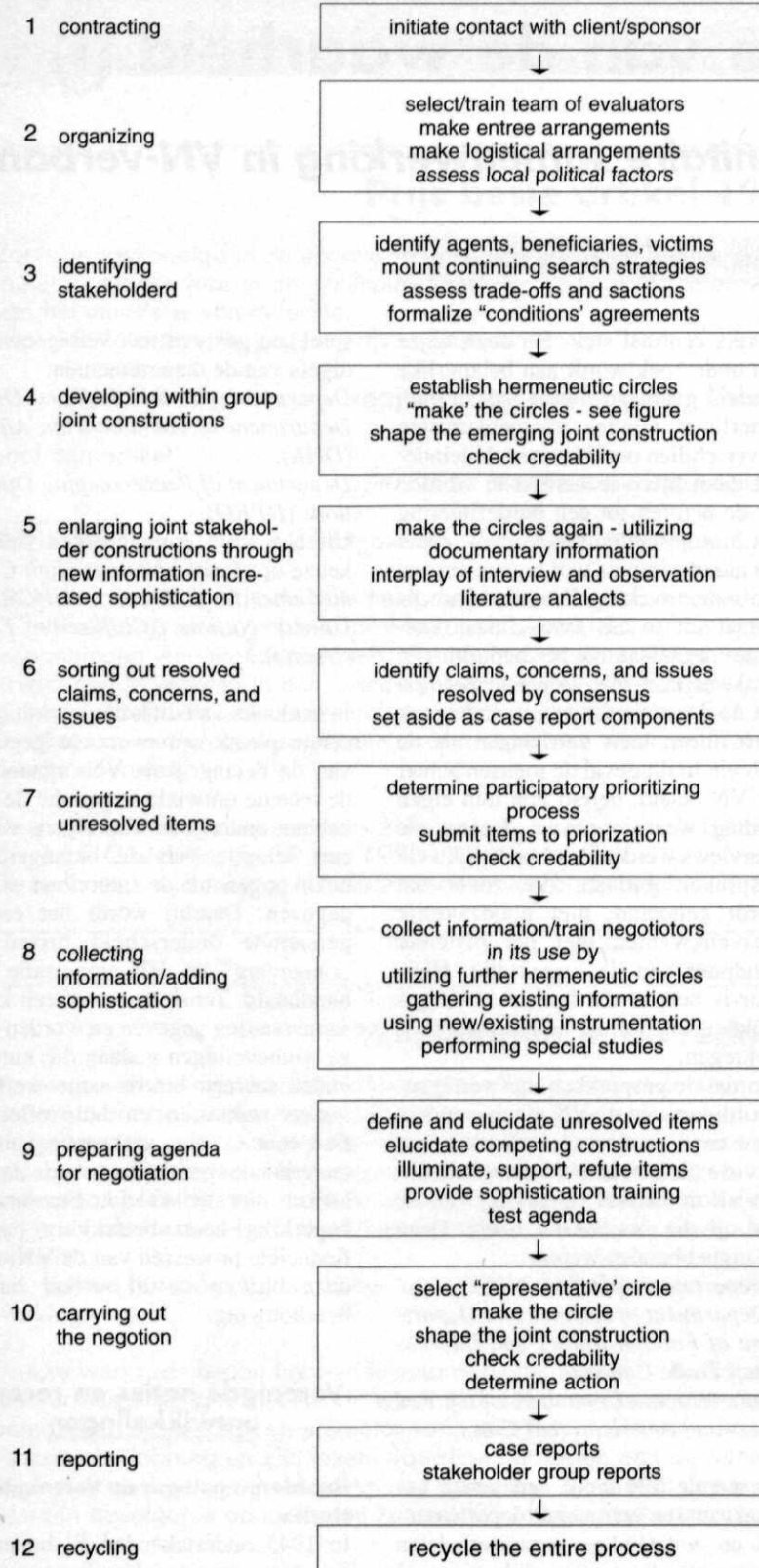
In 1945 ondertekenden 51 staten in San Francisco het Handvest van de

¹ Powell, *My American Journey*, blz. 172.

² Het gehele rapport is uitgebracht door de KMA onder de titel: „*De Perceptie van de waarheid*”.

³ In totaal werden ca. 60 interviews afgenomen die waren verdeeld over 18 organisaties.

Fasen Constructivist Inquiry



Verenigde Naties. Het hoofddoel van deze organisatie is:

*To maintain international peace and security and to that end: to take effective collective measures for the prevention and removal of threats to the peace, and for the suppression of acts of aggression or other breaches of the peace, and to bring about by peaceful means, and in conformity with the principles of justice and international law, adjustment or settlement of international disputes or situations which might lead to a breach of the peace.*⁴

Inmiddels hebben 185 soevereine staten het verdrag geratificeerd en maken nu deel uit van de organisatie. De VN kennen zes hoofdorganen:⁵

- Algemene Vergadering (AV) (*General Assembly*);⁶
- Veiligheidsraad (*Security Council*);⁷
- Economische en Sociale Raad (*Economic and Social Council*) (ECO-SOC);⁸
- Trustschapsraad (*Trusteeship*);⁹
- Internationale Hof van Justitie (*International Court of Justice*) (ICJ);¹⁰
- Secretariaat (*Secretariat*).¹¹

De departementen DPKO, DHA en DPA ressorteren onder het secretariaat. UNHCR en Unicef verrichten hun taken onder verantwoordelijkheid van de Algemene Vergadering (zie afb. 2).

Het aantal personen met een vast dienstverband bedraagt circa 25.000.

Department of Humanitarian Affairs (DHA)

Na het verzoek van de Algemene Vergadering om de coördinatie te versterken tussen de organisatiedelen die zich bezighouden met humanitaire hulp, werd in april 1992 het *Department of Humanitarian Affairs* opgericht.¹² Dit departement ressorteert eveneens als DPKO en DPA rechtstreeks onder de SG. De taken zijn zeer ruim gedefinieerd. Niet alleen dient het de leiding te nemen bij de coördinatie van de VN-delen betrok-

Afb. 1 „Fasen Constructivist Inquiry“

Bron: Guba, Fourth Generation Evaluation

ken bij rampen, maar het is bovendien belast met de afstemming van de behoeften geïnventariseerd door de *agencies*, het verwerven van operationele en financiële steun van traditionele en andere donoren, alsmede het coördineren van hulpverleningsactiviteiten in het veld. Het begrip ramp heeft zowel betrekking op natuurlijke rampen, zoals droogte en overstromingen, als op rampen met een technische oorzaak, zoals Tsjernobyl. Maar ook op de gevolgen van conflicten zoals in Angola en Burundi.

Kort na de oprichting liet de vertegenwoordiger van de Verenigde Staten zich kritisch uit over de werkwijze van DHA. Betoogd werd dat een splitsing over twee kantoren (New York en Genève), getuigde van een weinig efficiënte bedrijfsvoering. Bovendien verkondigde hij de mening dat DHA over te weinig financiële armlslag beschikte om de taken effectief te kunnen uitvoeren. Een overheveling van fondsen van departementen met een lagere prioriteitsstelling dan DHA, zou moeten plaatsvinden. Tenslotte verzuchtte hij dat de VN nooit haar taken zou kunnen uitvoeren als de VN:

The first is to abandon areas of conflicts and the last to return... the UN most not abandon the rest of the international relief community when situations deteriorate to armed conflicts".¹³

⁴ Charter of the United Nations, Chapter I, art. 1.

⁵ Charter of the United Nations, Chapter III, art. 7.

⁶ Charter of the United Nations, Chapter IV, art. 9-22.

⁷ Charter of the United Nations, Chapter V, art. 23-32.

⁸ Charter of the United Nations, Chapter X, art. 61-72.

⁹ Charter of the United Nations, Chapter XIII, art. 86-91.

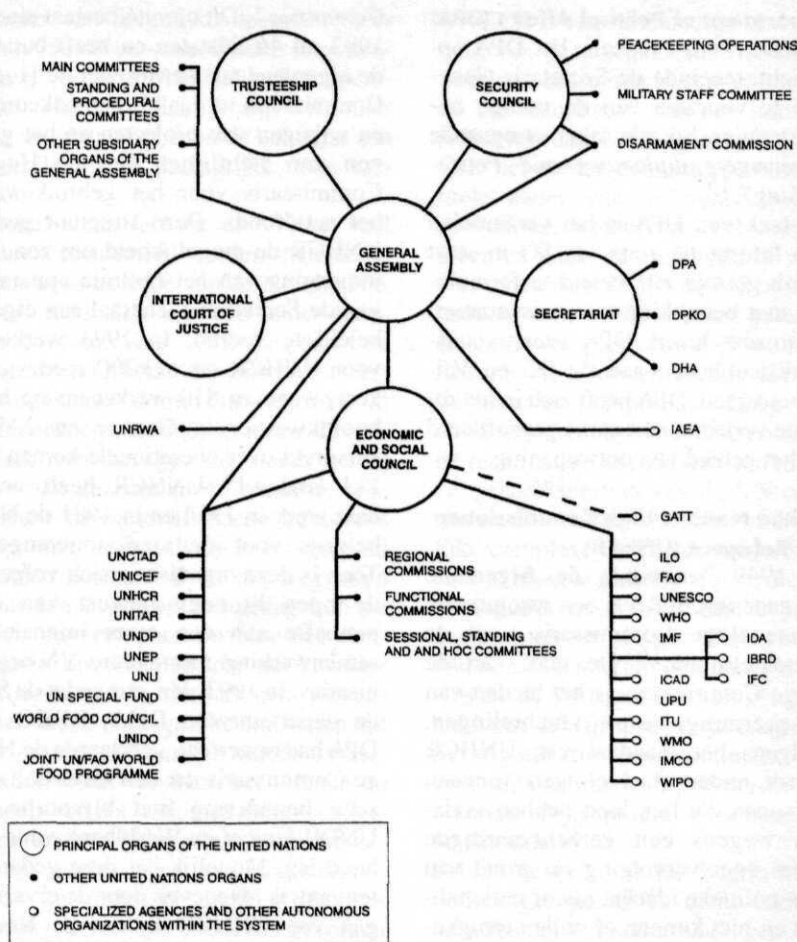
¹⁰ Charter of the United Nations, Chapter XIV, art. 92-96.

¹¹ Charter of the United Nations, Chapter XV, art. 97-101.

¹² Resolutie AV 46/182, Yearbook 1991, blz 421.

¹³ Verslag 47e zitting van de AV, 1992 blz. 89-90.

¹⁴ Resolutie AV 47/71, 1992.



"The United Nations System"

Bron: Durch, *The Evaluation of Peace-keeping*.

Afb. 2 The United Nations System

Department of Peace-Keeping Operations (DPKO)

Na de Koude Oorlog bestond internationaal het gevoel dat de VN in veel conflicten een actievere rol zouden kunnen spelen. Dit leidde ertoe dat in het begin van de jaren '90 het aantal *peacekeeping operations* explosief groeide. Binnen de VN werd hierdoor dringend de behoefte gevoeld om te beschikken over een orgaan dat zich richtte op de beleidsvoorbereiding en coördinatie van dergelijke operaties. In 1992 besloot de SG tot het instellen van het *Department of Peace-Keeping Operations*.¹⁴ Na korte tijd bleek dat voor DPKO ook een taak was weg-

gelegd voor de coördinatie bij bijzondere operaties, zoals bijvoorbeeld bij de waarneming van verkiezingen.

DPKO is gevestigd in New York en heeft de beschikking over een *Military Planning Cell* en een *Situation Room*. Opmerkelijk is dat de VN pas in 1992 na vele militaire operaties besloten, om een coördinerend departement op te richten. Hoewel de eerste resultaten voldeden aan de verwachtingen van de SG, zijn er door de „*Joint Inspection Unit*” een aantal verbeteringen voorgesteld. Deze punten hebben met name betrekking op het verbeteren van de personele ondersteuning.

Department of Political Affairs (DPA)

In 1992 werd eveneens het DPA opgericht, teneinde de Secretaris-Generaal te voorzien van de nodige ondersteuning bij zijn taken aangaande „Preventive diplomacy and Peacemaking”.¹⁵

De taak van DPA is het verzamelen van informatie zodat de SG in staat wordt gesteld zijn beleid te formuleren met betrekking tot crisissituaties. Daarnaast levert DPA secretariaatswerkzaamheden aan de SG en Veiligheidsraad. DPA heeft zich in het recente verleden met name geprofileerd op het gebied van ontwapening.

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)

In 1949 benoemde de Algemene Vergadering middels een resolutie de eerste Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen.¹⁶ De taak van de Hoge Commissaris is het bieden van bescherming aan vluchtelingen. Volgens het mandaat van UNHCR wordt onder vluchtelingen verstaan personen die hun land hebben verlaten wegens een gerechtvaardigde vrees voor vervolging op grond van hun politieke ideeën, ras of nationaliteit en niet kunnen of willen terugkeren. Geleidelijk aan werd het mandaat van UNHCR door specifieke opdrachten van de AV dusdanig opgerekt dat UNHCR zich ook in een aantal gevallen ging bezighouden met intern ontheemden.¹⁷ Opgemerkt wordt eveneens dat UNHCR zich volgens het mandaat niet alleen bezig dient te houden met noodhulp (relief), maar dat de organisatie ook dient bij te dragen aan structurele oplossingen voor het vluchtelingenprobleem.

UNHCR kent een eigen „Executive

Committee”. Dit comité bestaat sinds 1992 uit 46 lidstaten en heeft buiten de algemene advisering van de Hoge Commissaris tot taak het goedkeuren en wijzigen van projecten en het geven van richtlijnen aan de Hoge Commissaris voor het gebruik van het noodfonds. Deze structuur geeft UNHCR de mogelijkheid om zonder inmenging van het centrale apparaat van de Secretaris-Generaal een eigen beleid te voeren. In 1993 werkten voor UNHCR circa 3.700 medewerkers, waarvan 810 werkzaam op het hoofdkwartier in Genève en 2.893 verspreid over operationele kernen in 113 landen.¹⁸ UNHCR heeft voor haar werk in 1954 en in 1981 de Nobelprijs voor de vrede ontvangen. Toch is deze organisatie zich volgens de open bronnen bewust van de behoefte aan een meer intensieve samenwerking met andere VN-organisaties. In 1993, één jaar nadat de SG de departementen DHA, DPKO en DPA had opgericht, verklaarde de Hoge Commissaris dat een meer holistische benadering met bijvoorbeeld UNDP, Unicef en Worldbank voor de hand lag. Mogelijk dat deze gedachtingang is ingegeven door de ervaringen van UNHCR tijdens de Koerdische Crisis in 1991. Volgens de eigen rapportage van UNHCR schoot de organisatie in dit conflict flink tekort:

„In the Persian Gulf, UNHCR's capacity to act quickly and decisively was limited by the absence of structures, systems and procedures to meet the specific needs of an emergency”.¹⁹

United Nations International Children's Fund (Unicef)

Op 11 december 1946 werd door de Algemene Vergadering een resolutie aangenomen, waarin een kindernoodfonds werd gecreëerd. Het doel van dit fonds was hulp te verlenen aan kinderen die slachtoffer waren geworden van de Tweede Wereldoorlog.²⁰ Nu is het doel van Unicef te streven naar de universele ratificatie en implementatie van de Conventie van de Rechten van het kind.²¹ De „Executive Board” van Unicef bestaat uit 36 leden afkomstig van de

VN-lidstaten of van gespecialiseerde organisaties. De taak van de Board is het vaststellen van het beleid, het beoordelen van de programma's en het rapporteren via de Ecosoc aan de AV. Unicef wordt door 34 nationale comités en door meer dan 184 NGO's ondersteund. Anders dan voor UNHCR, een typische noodhulporganisatie, bestaat het werk van Unicef voor het grootste deel uit activiteiten (circa 80%) die trachten een structurele oplossing te vinden voor de problemen van het minder bedeelde kind. Deze werkzaamheden liggen onder andere op het terrein van het verbeteren van de gezondheidszorg, het verzekeren van voldoende voeding en water en het opzetten van opleidingen. Voor de overige 20% is Unicef actief op het gebied van de noodhulp. Het aantal medewerkers bedroeg in 1993 6.878 personen. De staf is verdeeld over 225 lokaties in 120 landen. In operationele functies²² is 80% van het personeel werkzaam.

Lange tijd werd Unicef gezien als het succesvolste deel van de VN, wat in 1965 zijn uiting vond in het toekennen van de Nobel-prijs voor de vrede. Binnen het VN-systeem blijft Unicef het onbetwiste orgaan inzake aangelegenheden waarbij kinderen in nood verkeren. Voor een belangrijk deel zal dat te danken zijn aan het feit dat Unicef in staat bleek een consistent beleid te formuleren en uit te voeren over een groot aantal jaren. Begin '80 bleek echter aan de succesjaren van Unicef een einde te komen. Unicef werd verweten dat de planning and de programmering niet voldeden aan de eisen van rationaliteit.²³ In 1987 constateerde de *Joint Inspection Unit* dat Unicef te veel uitgaf en bovendien zijn tijd op inefficiënte wijze indeelde. In 1995 verscheen een rapport van een extern adviesbureau waarin met name aandacht werd gevraagd voor een heroverweging van de taken van Unicef. Tevens werd aangegeven dat in de situatie, waarin de behoefte aan structurele hulp toeneemt en de financiële mogelijkheden beperkt raken, het nu gepast zou zijn de samenwerking met NGO's te versterken.²⁴

¹⁵ Yearbook 1992, blz. 1031.

¹⁶ Resolutie AV 319 (V), 3 dec 1949.

¹⁷ Denk hierbij aan het optreden van UNHCR in Bosnië-Herzegovina.

¹⁸ The State of World's Refugees 1991, blz. 171.

¹⁹ INHCR Refugee Dec 1992, blz. 6.

²⁰ Resolutie AV 57(I), 11 Dec 1946.

²¹ Resolutie AV 1386 (XIV), 20 Nov 1959.

²² Yearbook 1994, blz. 1454.

²³ Yearbook 1980, blz. 925.

²⁴ Adviesbureau Booz, Allen and Hamilton, New York, 1995.

Recente ontwikkelingen

Toen in 1989 de Koude Oorlog ten einde kwam, had dat ingrijpende consequenties voor de verhoudingen in de wereld. De sinds de Tweede Wereldoorlog gekende Oost-West-verhouding domineerde niet meer in overheersende mate van weleer de internationale politiek. Voor een organisatie als de VN, werkzaam op het breukvlak van vrede en veiligheid, had deze gewijzigde context vanzelfsprekend grote gevolgen. Zo bleek het in het begin van de jaren negentig mogelijk dat de VN niet werden verlamd door een veto van de Veiligheidsraad en geheel tegen de tot dan geldende praktijk in, daadkrachtig konden optreden. In deze nieuwe wereldorde werd de VN een actieve rol toegedicht, wat de SG inspireerde tot het schrijven van de *Agenda for Peace*.²⁵ In dit beleidsstuk gaf de SG aan dat in zijn visie voor de VN bij de betugeling van conflicten de volgende geïntegreerde wijzen van optreden mogelijk zijn: *preventive diplomacy* (voorbeeld USA eenheden in Macedonië), *peace-making* en *peace-keeping*. Opgemerkt wordt dat er in de literatuur ook nog sprake is van het begrip *peace-enforcement*. Deze optie kan, zo wordt algemeen aangenomen, niet door de VN worden uitgevoerd, maar kan alleen worden gerealiseerd door een supermogendheid (lees VS), nadat de legitimiteit van die operatie op grond van het internationaal recht is komen vast te staan. Een andere ontwikkeling had betrekking op het aantal *peace-keeping operations* van de VN. Tot 1988, in de eerste 43 jaren van zijn bestaan, hadden de VN dertien operaties ondernomen. In de periode tussen 1988-1993 waren dat er alleen al vijftien.²⁶ In het jaar daarop hadden de VN in het

kader van dergelijke operaties meer dan 75.000 personeelsleden uitgezonden, verdeeld over zeventien operaties. Het zal duidelijk zijn dat onder deze omstandigheden de behoefte aan coördinatie in belangrijke mate toenam.

Behalve het feit dat de VN bij veel meer conflicten werden betrokken dan in de periode van de Koude Oorlog, deed zich nog een ander fenomeen voor. Voor 1989 speelde in de meeste conflicten de Oost-West verhouding een dominante rol, maar in de conflicten na dat jaar moest de oorzaak van het geweld steeds vaker worden gezocht in de etnische, religieuze of nationalistische gevoelens die onder de bevolking in een bepaald gebied heersten. Door het wegvallen van een overheersend gezag konden zich op veel plaatsen bloedige conflicten ontwikkelen, die het karakter droegen van burgeroorlogen. Bovendien bleek in dergelijke conflicten dat de zogeheten *Coercive warfare*, waaronder wordt verstaan, het – tegen de regels van het oorlogsrecht in – onderdrukken van de weerloze burgerbevolking, eerder regel dan uitzondering was geworden.²⁷ Deze wijze van oorlogvoeren had eveneens gevolgen voor de hulpverleningsorganisaties. Binnen hun gelederen vielen in toenemende mate slachtoffers te betreuren. In 1990 vielen er aan de zijde van VN-hulpverleningsorganisaties twaalf doden en gewonden. In 1993 steeg het aantal slachtoffers naar 23 en in 1994 naar 65. Door de wijziging in de aard van de conflicten deed zich bovendien de bijzondere situatie voor dat de hulpverleningsorganisaties vaak werden aangewezen op militaire hulp. Militaire hulp nu ook in de zin van bescherming van de personeelsleden en de goederen en dus in de zin van gevechtskracht en niet alleen in de zin van het leveren van extra logistieke of technische diensten, zoals in het verleden regelmatig voorkwam. Deze noodzakelijke militaire steun aan de humanitaire organisaties had tot gevolg dat, anders dan in de voorgaande decennia, deze operaties een meer gepolitiseerd karakter kregen. Immers de inzet van bijvoorbeeld

UNHCR is een zelfstandige bevoegdheid van deze organisatie, terwijl de inzet van militairen in een VN-operatie het resultaat is van een intensief politiek besluitvormingsproces.

Ook het eerder gehanteerde conceptuele kader van de *peace-keeping operations*, waarbij de VN intervenieerden nadat de strijd min of meer was geluwd en de VN de instemming hadden van, in de meeste gevallen slechts, twee partijen om geweldloos tussenbeide te komen, leed in de nieuwe situatie schipbreuk. Lang niet altijd was duidelijk wie in een conflict de rechtmatige autoriteiten waren om als gesprekspartner van de VN op te treden. Bovendien waren er in dergelijke complexe conflicten vaak meerdere partijen te onderscheiden, die het onmogelijk maakten adequate overeenkomsten te sluiten. Een gevolg van deze ontwikkelingen voor de VN was dat de SG begin 1995 ter gelegenheid van de vijftigste verjaardag van de organisatie een document liet verschijnen, waarin hij de eerder genoemde conceptuele voorwaarden benadrukte.²⁸

Bij het gebruik van het begrip hulpverleningsorganisaties dient men te beseffen dat een onderscheid gemaakt kan worden in de principiële uitgangspunten, waaronder diverse organisaties werken. Zo zijn er relevante verschillen tussen enerzijds die organisaties die gelieerd zijn aan de VN zoals UNHCR en Unicef en anderzijds die organisaties die werken onder de principes van het ICRC. Het ICRC hanteert een zevental fundamentele uitgangspunten, waarvan in dit kader het principe van *neutrality*, het voorkomen van het kiezen van de zijde van één partij, zodat met alle partijen op voet van wederzijds vertrouwen kan worden gewerkt, van groot belang is.²⁹ Anders dan het ICRC, richten de VN-organisaties belast met hulpverlening, zich niet op alle zeven principes.

Na 1989 werden niet alleen de hulpverleningsorganisaties geconfronteerd met grote veranderingen. Ook binnen het militaire apparaat deden zich belangrijke ontwikkelingen voor. De kans op een grootschalig conflict tus-

²⁵ Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace*, 1992.

²⁶ Goldman, blz. 14.

²⁷ Beekman, *Militaire Spectator* 164(1995)(9) 428.

²⁸ General Assembly, Security Council, Supplement to An Agenda for Peace, 1995.

²⁹ De andere principes zijn *Humanity, Impartiality, Independence, Voluntary Service, Unity, Universality*.

sen Oost en West was sterk vermindert en leidde ertoe dat vele staten ingrijpend bezuinigden op hun defensie. Anderzijds zag men ook dat in deze gewijzigde wereldorde een groter beroep werd gedaan op militaire eenheden om in het kader van crisis-beheersingsoperaties op te treden of om in toenemende mate humanitaire operaties logistiek te ondersteunen. Militairen werden daardoor geconfronteerd met een wijze van opereren die andere bekwaamheden vereisten dan het leveren van gevechtskracht. Militairen gingen zich bewegen buiten de kaders waarbinnen zij tot dusver hadden opgetreden. Een gevolg was dat binnen defensie een discussie werd gevoerd over wat nu wel of niet

tot de eigenlijke taken van een krijgsmacht gerekend moest worden. En daarop aansluitend de vraag welke eenheden geschikt waren voor welke soorten taken.

De beantwoording van die vraag verschilde van staat tot staat. De VS stelden:

„*The prime focus of the Army is war-fighting, yet the Army's frequent role in operations other than war is critical*”.³⁰

Militaire organisaties zijn gezien hun aard en structuur (goed opgeleid personeel, flexibel, goede bevelvoering, uitgebreide logistieke middelen), bij uitstek geschikt om op te treden in (humanitaire) noodsituaties. Door de

verschuiving van het aandachtsveld van het militaire apparaat naar het gebied, waar tot op dat moment de humanitaire organisaties de hegemonie voerden, kon een reactie bij deze laatste niet uitblijven. De hulpverleningsorganisaties verweten de militaire organisaties dat zij zich, vanwege hun eigen overcapaciteit, een nieuwe taak toeëigenden.

Onder dreiging van de financiële catastrofe waarmee de VN zich geconfronteerd zagen en op aandrang van een aantal lidstaten dat de VN meer gecoördineerd moesten optreden, zijn er sinds 1992 enkele initiatieven ontplooid. Een van de initiatieven betrof het oprichten van DHA, DPA en DPKO, alle werkzaam onder de Secretaris-Generaal. Deze drie departementen hebben medio 1994 een voorstel ontwikkeld met als onderwerp de onderlinge samenwerking en coördinatie. In dit voorstel wordt een proces uiteengezet van vierentwintig stappen. Per fase wordt aangegeven met wie men wat afstemt en coördineert. Opgemerkt wordt dat ondanks de behoefte van een meer effectieve en efficiënte aanpak UNHCR en Unicef geen deel uitmaken van dit proces. Zij maken op hun beurt wel deel uit van het *Inter-Agency Standing Committee* (IASC). Dit comité is een overlegforum van belanghebbende VN-delen, NGO's en Gouvernementele Organisaties. Als resultaat van dit comité kan worden gewezen op het *Consolidated Appeals Process*, wat inhoudt dat de van dit proces gebruik makende hulpverleningsorganisaties in een gezamenlijk document hun programma voor een bepaalde ramp presenteren en daarbij tevens aangeven wat hun behoefte aan financiële steun hiervoor is. Dit document kan worden gezien als de som van alle behoeften, zodat lidstaten die willen bijdragen niet telkenmale worden geconfronteerd met andere hulpverleningsorganisaties met andere programma's. Een onderlinge afstemming tussen de programma's vindt niet plaats. Een ander resultaat is het *Central Emergency Revolving Fund*, een fonds dat door de deelnemers van

Literatuur

- J.W. Beekman – Het gebruik van AP-mijnen in breed perspectief. *MilSpect*, 164(1995)(9)428.
- B. Boutros-Ghali – An Agenda for Peace, preventive diplomacy, peacemaking and peacekeeping. *Report by Secretary-General*. New York, United Nations (1992).
- B. Boutros-Ghali – An Agenda for Development. *Report by Secretary-General*. New York, United Nations (1995).
- B. Boutros-Ghali – United Nations Supplement to an Agenda For Peace. *Position paper by SG*, General Assembly, Security Council, New York (1995).
- E. Childers and B. Urquhart – *Towards a more effective United Nations*. Dag Hammarskjöld Foundation, Uppsula, Sweden (1992).
- E. Childers and B. Urquhart – *Renewing the United Nations System*. Dag Hammarskjöld Foundation, Uppsula, Sweden (1994).
- J.P.H. Donner – *Europa wat nu?* Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid, Sdu Uitgeverij, Den Haag (1995).
- W. Durch – *The evaluation of Peacekeeping*. Henry L. Stimson Center, Washington (1993).
- D. Erlanson e.a. – *Doing Naturalistic Inquiry, a guide to methods*. Sage Publications, London (1993).
- I. Francois – Civil-military cooperation in humanitarian emergencies. Department of National Defence Canada, *Research note no. 95/08*, may (1995).
- J. Goldman – A changing world, a changing UN. *Military Review*, US Army Command and General Staff College, 9 September (1994).
- G. Guba en Y.Lincoln – *Fourth Generation Evaluation*. Sage Publications, London (1989).
- W.J.M. Kickert – *Veranderingen in management en organisatie bij de overheid*. Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan de Rijn (1993).
- R. Langhorne – Reforming the United Nations: the International and Institutional Contexts of Reform. *Wilton-Park Paper 95*. London (1995).
- A.J. van Leusden en W.J. Wertheim – Humanitaire hulp door Nederlandse militairen in Zaïre, een civiel-militaire samenwerking. *MilSpect* 164(1995)(7).
- G. Picco – The UN and the use of force, leave the secretary general out of it. *Foreign Affairs*, Vol.73 no. 5, New York (1994).
- C.L. Powell – *My American Journey*. Random House, New York (1995).
- R. Siekmann – Boutros Ghali's aanvulling op de „Agenda for Peace”. *VN Forum* 8 (1995) 1, Den Haag (1995).
- B. Zonnenberg – De klinisch diagnostische methode. *Parade KMA*, Breda (1993).

IASC in het leven is geroepen en de VN hulpverleningsorganisaties in staat stelt in de eerste initiële periode van een ramp direct op te treden, zonder het proces van fondsverwerving te moeten doorlopen.

Ten slotte hebben ook de departementen en *agencies* een aantal programma's ontwikkeld. Zo houdt DHA zich sinds 1994 bezig met het *Military and Civil Defence Assets Project* (MCDA-project). Het doel van dit project is:

*„To explore ways and means and set up an operational as well as political, humanitarian and legal framework for the use of military and civil Defence assets in humanitarian operations”.*³¹

³⁰ USA Field-Manual 100-23 blz. 1.

³¹ Rapport Round Table, Feb 1995.

³² UNHCR Handbook 1995, blz. 6.

De bedoeling is dat geïnventariseerd wordt welke middelen de lidstaten ter beschikking kunnen stellen. In geval van een calamiteit kan direct aan het land dat beschikt over die specifieke middelen, een verzoek tot steunverlening worden ingediend. Voorbeelden van het MCDA-project zijn luchttransportmiddelen, communicatie en technische dienstverlening. UNHCR heeft een soortgelijk project ontwikkeld onder de naam: *service package*. Het kenmerkende verschil is dat het een verzoek betreft van een samengestelde behoefte. De donorstaat levert een geheel produkt. Als voorbeeld dient dat niet alleen een hospitaal wordt geleverd, maar dat een compleet hospitaal inclusief personeel en medische voorraden ter beschikking wordt gesteld. UNHCR heeft ook recentelijk een handboek

uitgegeven met als titel „*An UNHCR Handbook for the Military on Humanitarian Operations*”.

Het doel van deze handleiding is het maximaliseren van coördinatie en coöperatie tussen UNHCR en militairen. Dit handboek laat zich ook uit over de samenwerking met andere VN-delen. De rol van DHA in het gehele proces van coördinatie wordt als volgt beschreven:

*„DHA's role is to coordinate the UN's response to natural disasters and other emergencies that are beyond (onderstreept JB) the mandate or capacity of any single UN agency...”*³²

Ten slotte heeft ook Unicef sinds kort plannen ontwikkeld die toezien op een meer hechte samenwerking met de andere delen van de VN-organisatie.



Is verbeterd economisch beheer een verbetering van het operationele product?

A.P.P.M. van Baal - luitenant-generaal

drs. C.L. Berg - algemeen projectleider verbeterd economisch beheer

Op 1 januari 1996 is een aanvang gemaakt met de stapsgewijze invoering van het raamwerk „verbeterd economisch beheer (VEB)”. Als onderdeel van een actieprogramma, gericht op een volledige invoering van het VEB per 1998, is krijgsmachtbreed een tiental zogeheten „voortrekkereenheden” van start gegaan. In de eerste maanden van 1996 is eveneens begonnen met de eerste interservice-eenheden „nieuwe stijl” binnen het Defensie Interservice Commando voor Ondersteunende Diensten (DICO). De Defensie Verkeers- en Vervoersorganisatie (DVVO) en de Defensieorganisatie voor Werving en Selectie (DWS) zullen als zelfstandige resultaatverantwoordelijke eenheden gaan opereren voor de gehele krijgsmacht. Ook deze beide interservice-eenheden zijn voortrekker in het kader van het actieprogramma VEB. Datzelfde geldt voor de eenheden die in de komende periode nog in het DICO worden opgenomen. De stappen die nu gezet worden op weg naar de invoering van het VEB passen volledig binnen de beleidsmatige en politieke keuze van het concernmodel voor de organisatie van het

ministerie van defensie. Deze gedachte behelst een organisatie met een kerndepartement, met als hoofdtaak krijgsmachtbreed beleid. Daaronder fungeren de krijgsmachtdelen als werkmaatschappijen met resultaatverantwoordelijke eenheden en een defensiebreed ondersteunend commando voor facilitaire diensten. Een afbakening tussen beleid en uitvoering, waarbij in de besturing volledig recht wordt gedaan aan productverantwoordelijkheid, is zo'n stap.

De veranderde wijze van optreden, maar vooral de daadwerkelijke inzet van operationele eenheden, leidt ertoe dat vaak tot op een zeer laag niveau in onze operationele organisatie een commandant belast is met het behalen van resultaten, die van cruciaal belang zijn voor het welslagen van een totale (vredes-)missie. Een markant voorbeeld hiervan is het ongeautoriseerd laten doorzoeken van een Frans VN-voertuig door het personeel van een Bosnisch-Servisisch checkpoint. De Bosnische-moslim vice-premier werd aangetroffen in het VN-voertuig, eruit gehaald en ter plaatse doodgeschoten. Deze handelwijze van de Franse voertuigbemanning betekende het absolute einde van het Vance-Owenplan. Kortom, een besluit van een lokale commandant kan zeer verstrekkende gevolgen hebben. Dit artikel gaat over het verbeterd economisch beheer en integrale verantwoordelijkheid als een ontwikkeling binnen de bedrijfsvoering van de Nederlandse krijgsmacht. Deze ontwikkeling vindt zijn oorsprong in het streven naar:

– een grotere doelmatigheid en resul-

taatgerichtheid in de vredesbedrijfsvoering;

– een inrichting van de vredesbedrijfsvoering die maximaal bijdraagt aan de verwezenlijking van de voorname doelstelling van de krijgsmacht: het effectief militair optreden in crisissituaties.

Dit tweeledig streven vraagt een nadere verklaring die zal worden afgeleid vanuit het primaire proces van de krijgsmacht: het leveren van gevechtskracht en de effectieve aanwending ervan. Aangegeven wordt dat het verbeteren van het economisch beheer onder vredesomstandigheden en het effectief leiding geven onder crisissituaties in elkaars verlengde liggen.

Verzelfstandigd economisch beheer

Het verbeterd economisch beheer is één van de ondersteunende projecten die, naar aanleiding van de Novemberrif, in het kader van spoor 1 zijn gestart. De opdracht aan de projectgroep VEB² luidde:

ontwikkel een raamwerk voor een verbeterd economisch beheer dat bijdraagt aan een duurzame doelmatigheidsvergroting. Dit raamwerk moet het inzicht in de kosten verbeteren en dient de verantwoordelijkheid voor kosten en prestaties op ieder niveau in de organisatie te vergroten.

Bij de uitwerking van deze opdracht heeft de projectgroep VEB gekozen voor de ontwikkeling van een raamwerk voor het economisch beheer als geïntegreerd onderdeel van het regu-

¹ Rapport van de projectgroep verbeterd economisch beheer; 29 maart 1995.

² De projectgroep VEB bestaat, naast de algemeen projectleider, uit: KTZA drs. E.J. de Bakker en drs. W.K. Clement (projectbureau), KTZA drs. J.W. Kleywegt (KM), H.J.M. Schouenberg RA (KL), J.C. van Es (KLu), L.A.M. van den Nieuwenhuijzen RA (DE-FAC), KTZ ir. E. Robberegt (DS). Op ad-hoc basis nemen vertegenwoordigers van DGP, de Koninklijke Marechaussee, het kerndepartement en het DICO deel.

liere defensieplannings-, begrotings- en verantwoordingsproces. Hoewel deze keuze hogere eisen stelt aan de organisatie en als nadeel heeft dat implementatie complexer is³, hebben overwegingen van doelmatigheid - één geïntegreerd proces - en opportuniteit - veranderen moet - de doorslag gegeven.

Het eindrapport van de projectgroep VEB beschrijft een raamwerk voor een verzelfstandigd economisch beheer van organisatie-eenheden. In dit raamwerk is de verantwoordelijkheid voor resultaten en taken, voor de daarbij te maken kosten en voor de planning, het beheer en inzet van de voor de taakuitvoering benodigde middelen organisatorisch gedecentraliseerd. Deze verantwoordelijkheid berust bij de hoofden en commandanten van de uitvoerende eenheden: de resultaatverantwoordelijke eenheden. Met dit raamwerk VEB is de keuze voor een decentraal model voor de bedrijfsvoering binnen de krijgsmacht herbevestigd. Het in 1993 ingezette beleid bedrijfsvoering wordt daarmee voortgezet en in het raamwerk wordt aangegeven hoe budgettaire structuren en instrumentele voorwaarden moeten worden aangepast om de decentrale bedrijfsvoering optimaal en beheerst tot wasdom te laten komen. In een decentrale setting en op korte termijn krijgt verantwoordelijkheid voor kosten inhoud door activiteiten en beslissingen direct te relateren aan de kosten die worden veroorzaakt. Het economisch beheer op korte termijn is gericht op de beheersing van de kosten: benutting van beschikbare capaciteiten en doelmatigheid van de taakuitvoering. Kostprijzen bestaan uit variabele uitgaven en kosten en er wordt budgettair verrekend voor onderlinge dienstverlening. Het gebruik van integrale kostprijzen en verrekening door middel van interne tarie-

³ Het was eenvoudiger geweest te kiezen voor een „extracomptabele” oplossing buiten het reguliere proces om. Kosteninzicht en -verantwoordelijkheid worden door specifiek daartoe opgezette calculaties en budgetten nagestreeft, onafhankelijk van het planning- en begrotingsproces.

ven, is uitsluitend aan de orde in geval van afname van diensten van de defensie-agentschappen (DCC en DGWT). Door middel van kosten- en doelmatigheidskengetallen wordt de doelmatigheid van de taakuitvoering gemonitord en wordt kostenbewustzijn bij leveranciers en afnemers bevorderd.

Voor de langere termijnafwegingen gericht op de dimensionering van processen en organisatie-eenheden (omvang, inrichting) worden eveneens doelmatigheidskengetallen gebruikt. Tevens worden *benchmarks* en periodieke doorlichtingen gehanteerd. Doel van deze afwegingen is de bepaling van de economische levensvatbaarheid van processen en activiteiten. De integrale kosten van deze processen en activiteiten komen nadrukkelijk aan de orde.

Waar het gaat om „planning en budgettering” wordt de bedrijfsplannen-, en managementcontractencyclus gekoppeld aan een nieuwe geïntegreerde planning- en begrotingscyclus, waarin het huidige KTP, de begroting en meerjarenraming volledig opgaan in een nieuwe begroting en activiteitenplan voor Defensie. Dit plan verschaft inzicht in de bedrijfsactiviteiten en de personele en materiële exploitatieuitgaven (bedrijfsvoeringsuitgaven) per planningseenheid voor de volledige periode van een miljoennota (begrotingsjaar plus vier). In de defensiebegroting vervalt met ingang van de ontwerpbegroting voor het jaar 1998 daarmee het onderscheid tussen de artikelen voor burgerpersoneel, militair personeel, overige personele exploitatie en materiële exploitatie. Per krijgsmachtdeel en de Koninklijke Marechaussee, het Kerndepartement en het DICO ontstaat daarvoor in de plaats één artikel voor de (integrale) bedrijfsvoeringsuitgaven.

Ten behoeve van de consistentie in planning- en begrotingsproces is een eenduidige relatie tussen plannings-eenheden en resultaatverantwoordelijke eenheden tot stand gebracht. De indeling van het nieuwe bedrijfsvoeringsartikel in de defensiebegroting volgt de indeling in planningseenhe-

den. Hierdoor ontstaat een heldere en inzichtelijke presentatie van de bedrijfsvoeringsuitgaven, die een weerspiegeling vormt van de interne bedrijfsvoering.

Resultaatverantwoordelijke eenheden (RVE) stellen meerjarige bedrijfsplannen op, die de onderbouwing vormen van integrale bedrijfsvoeringsbudgetten voor die RVE'en. In de integrale bedrijfsvoeringsbudgetten zijn zowel de directe exploitatieuitgaven als exploitatiekosten (onttrekkingen uit voorraden) en hoeveelhedenbudgetten (verbruik van diensten van andere RVE'en) opgenomen. Voor de doelmatige en rechtmatige aanwending van dit integraal bedrijfsvoeringsbudget is de commandant of het hoofd van de betreffende RVE verantwoordelijk; de commandant RVE is de budgethouder. De structuur van de defensiebegrotingsadministratie is inmiddels aangepast aan deze gewijzigde begrotingsstructuur en -indeling.

Resultaatverantwoordelijkheid

Centraal in de verbeterde bedrijfsvoering en in het verbeterd economisch beheer staat derhalve de resultaatverantwoordelijke eenheid (RVE). Het RVE-schap, volgens het VEB, kenmerkt zich door een aantal eigenschappen. Het gaat dan om integraal management, budgethouderschap voor een integraal bedrijfsvoeringsbudget en integrale verantwoordingsplicht.

Of we kunnen spreken van een resultaatverantwoordelijke eenheid is afhankelijk van meerdere factoren. Allereerst moet er sprake zijn van een eenheid: personele, materiële en financiële middelen alsmede informatie bijeengebracht onder eenhoofdige leiding. Vereist is ook organisatorische herkenbaarheid en algemene consensus over de door de eenheid te leveren producten of diensten. De resultaatverantwoordelijkheid komt tot uitdrukking door de zelfstandigheid die de leiding van de RVE moet hebben om de van hem verlangde producten of diensten in de voor hem

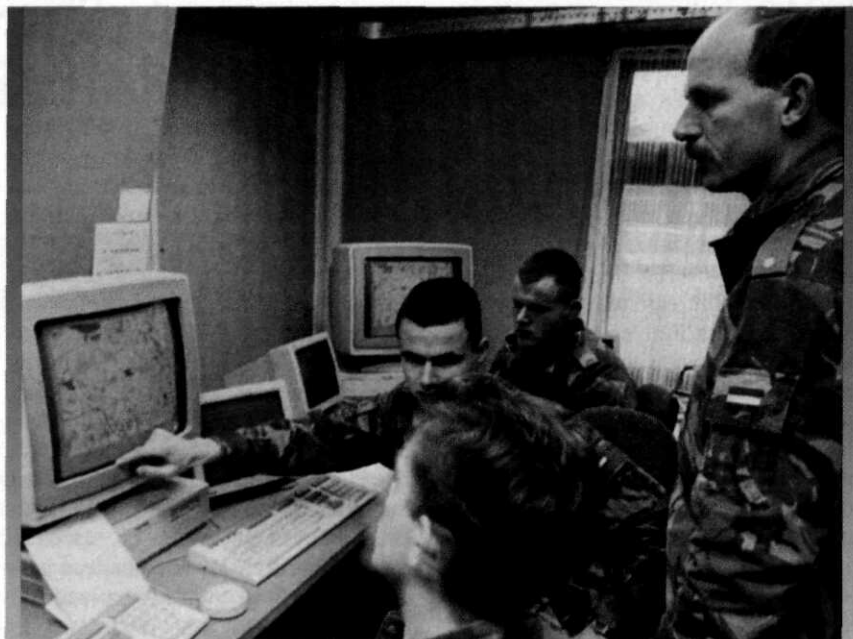
geldende omstandigheden tot stand te brengen. Vanuit een bedrijfs- en bestuurskundige benadering kan de zelfstandigheid van uitvoerende eenheden bovendien worden verklaard uit meer algemeen geldende motieven. In de literatuur op het gebied van verzelfstandiging van overheidsdiensten worden onder andere de volgende motieven voor verzelfstandiging aangevoerd:

- uitvoerende processen ontvlechten van het direct politieke proces teneinde een stabielere organisatorische inbedding te bewerkstelligen (organisatiefilosofie LNV).
- vergroten van de slagvaardigheid van uitvoerende organisaties door toepassing van integraal management (idem)
- versterking politiek primaat door ontlasting van detailbemoeiens (Frisen 1992)
- vergroten van het kostenbewustzijn en het taakgericht werken (idem).
- decentrale zelfstandigheid is een noodzakelijke bestuurlijke reactie op complexiteit, professionaliteit en turbulentie (o.a. Mintzberg 1979).

Met dit zelfstandigheidskenmerk van een RVE komen we op het gebied van de bevoegdhedenverdeling binnen de organisatie.

Resultaatverantwoordelijkheid betekent een bevoegdheden-toekenning, die is toegesneden op de benodigde zelfstandigheid. Een wezenlijk kenmerk van resultaatverantwoordelijkheid is dat dié bevoegdheden zijn toegekend die nodig zijn om, op een meest effectieve en doelmatige manier, het verlangde resultaat, gegeven de geldende omstandigheden, te behalen. Anders gezegd: de commandant van een RVE moet precies zo veel bevoegdheden bezitten dat een integraal resultaatverantwoordelijk „manager” „last heeft van minder en last heeft van meer”. Hierbij moet

⁴ Er is dus sprake van een situationele benadering. Hierbij heeft situationeel niet betrekking op situaties in de tijd - van moment tot moment afwijkend - maar op voor de resultaatverantwoordelijke eenheid beoogde inzetomstandigheden.



Oefenen met de computer wint aan realiteit

worden bedacht dat het eenzijdig verregaand nastreven van effectiviteit en doelmatigheid van een RVE, spanningen kan oproepen ten opzichte van strategische lange termijn doelen en resultaten voor de organisatie als geheel. Aan het gebruik van bevoegdheden op decentraal niveau kunnen om redenen van vereiste of gewenste congruentie beperkingen zijn opgelegd. Voorbeeld: de wenselijkheid tot het in stand houden en doorlopen van loopbaan- en carrièrepatronen voor beroepspersoneel. Die zijn noodzakelijk voor ervaringsopbouw, functiekwalificatie en management-development-doelstellingen. Duidelijk is dat die organisatiebrede loopbaanpatronen beperkingen opleggen aan het gebruik van in-, uit- en doorstroombevoegdheden door commandanten van RVE'en.

Met betrekking tot het RVE-schap is een verband aangebracht tussen enerzijds verlangd resultaat en omstandigheden en bevoegdheden anderzijds. Binnen met name het operationele deel van de krijgsmacht is dit een voor de bevoegdhedenverdeling bepalend verband. Het verlangde resultaat en de omstandigheden⁴ waaronder dit behaald moet worden, bepalen

het soort toegekende bevoegdheden. Het eerder geformuleerde „lastigheidsprincipe” vormt daarbij het richtsnoer voor de bevoegdheden-toekenning. Een voorbeeld ter illustratie. De beheersbevoegdheid van burgerpersoneel is sinds jaren opgedragen aan de tot aanstelling bevoegde autoriteit (TABA). Voor militair beroepspersoneel is dit grotendeels gecentraliseerd bij de Directeuren Personeel. Vooral bij eenheden waar militairen en burgers volledig geïntegreerd werken (staven, scholen, bedrijven) heeft een dergelijke, scheve verdeling van bevoegdheden praktische problemen opgeleverd voor wat betreft flexibiliteit en complementariteit. Bovendien is sterk de indruk bevestigd, dat voor de militair alles werd geregeld en dat de burger het moest hebben van eigen initiatief. Algemene en specifieke loopbaanpatronen werden voor militairen bekendgesteld en gevolgd als een dwingende noodzaak een zorgvuldige personeelspiramide te creëren. Het moest voor militairen dus wel centraal worden geregeld. Bij het decentraliseren van beheersbevoegdheden van militairen naar hetzelfde niveau als voor burgers, zal het nog steeds nodig zijn algemene loopbaan-

patronen centraal te ontwikkelen. Maar i.p.v. centraal te sturen zou meer kunnen worden overgelaten aan de stimulerende rol van de TABA (lees commandant van de RVE) en vooral aan het persoonlijk initiatief. Uiteindelijk is de loopbaan en de carrière in het persoonlijk belang en zullen diegenen die het beste initiatief nemen en geschikt blijken ook het organisatiebelang dienen.

Dat betekent, dat in algemene zin, (personeels-) beleid geen taak zal zijn van een RVE. Wel is dat afgeleid beleid, eenvoudige en eenduidig toepasbare, handzame regels en een minimum aan procedures. Daarnaast zal een RVE vooral een min of meer natuurlijk samenstelling van activiteiten moeten bevatten met herkenbare producten, bijv. inzetbare, operationele eenheden, opgeleide cursisten, inzetgereede voertuigen en wapensystemen, bruikbare organisatieadviezen, etc. Bovendien moeten de grenzen van de RVE worden getrokken langs lijnen van herkenbare organisatiestructuren, met andere woorden „de lijn” volgen. Het doordelegeren beneden het niveau van C-RVE is een lastig probleem en kan slechts op basis van maatwerk worden uitgevoerd.

Integrale bedrijfsvoering

Op deze wijze moet het mogelijk zijn om een min of meer directe koppeling aan te brengen tussen activiteiten, doelen en middelen (budget). Sturen op resultaten en output krijgt betekenis door, waar mogelijk een rechtstreekse relatie te leggen tussen verlangde prestaties en daarvoor noodzakelijk te maken kosten. Voor de korte termijn, wanneer capaciteiten als een gegeven moeten worden beschouwd, heeft deze relatie betrekking op de variabele kosten en uitgaven. Binnen het integrale bedrijfsvoeringsbudget kan aldus een activiteitgebonden budget worden gevormd. Voor de langere termijn, als ook capaciteiten en structuren aan aanpassing onderhevig zijn, moeten ook alle bedrijfsgebonden kosten en uitgaven in de beschouwing worden betrokken. Binnen het verbe-

terd economisch beheer zal met deze twee budgetvormen, activiteit- en bedrijfsgebonden, worden geëxperimenteerd. Een integraal bedrijfsvoeringsbudget biedt voor de commandant de mogelijkheid, binnen marges, te schuiven met middelen om zodoende prioriteiten te stellen danwel überhaupt zijn doel(en) te halen.

Een dergelijke manier van leidinggeven vertoont sterke overeenkomst met de wijze van leidinggeven onder crisissomstandigheden. De beoordeling van de toestand, het BVT-proces, gaat immers ook uit van sturen op afstand, zelfstandig handelen en resultaatverantwoordelijkheid. Het is de operationele commandant die onder dergelijke omstandigheid integrale verantwoordelijkheid draagt, voor de besluitvorming, de bevelvoering, de daadwerkelijke uitvoering van de opdracht en de te behalen resultaten. Dit betekent dat commandanten moeten leren in vreedstijd die integrale verantwoordelijkheid te dragen. Derhalve is het niet gewenst bevoegdheden en budgetten te decentraliseren, maar is het zelfs een bittere operationele noodzaak. Bovendien moet gelden dat het „wat” bereikt moet worden uitgaat boven het „hoe” deze doelen worden gehaald. Dat betekent natuurlijk niet vrijheid . . . blijheid. Bevoegdheden dragen is per definitie verantwoording afleggen. De verklaring achteraf zal immers altijd worden gelegd naast algemeen aanvaarde en vooraf gestelde normen, waarden en kaders. Het gaat erom niet af te glijden van „*loose control*” naar „*lost control*” maar dat delegatie en decentralisatie worden ingezet in een proces van „*tight control*” naar „*right control*”. Toegankelijkheid tot actuele en betrouwbare sturingsinformatie tot op het niveau van RVE moet daarvoor zijn gewaarborgd.

Mocht bij het voorgaande de indruk zijn ontstaan dat deze operationele behoefte slechts zou gelden voor het landoptreden, dan berust dit op een misverstand. De daadwerkelijke operationele inzet van een schip, een squadron F-16's of heli's verschilt in dit opzicht niet van het optreden van

een compagnie of bataljon. Ook op zee of in de lucht is het vaak de enkelvoudige commandant die in de besluitvorming en de bevelvoering op zichzelf is aangewezen. Hij beoordeelt de actuele situatie en zet zijn middelen naar vermogen en eigen inzicht in en draagt op een volledig met het landoptreden vergelijkbare wijze de verantwoording over het behaalde resultaat. Wellicht is het beeld van een schip ver van de kust de beste metafoor om te beseffen dat leidinggeven „op afstand” plaats vindt en dat de hogere commandant vrijheid van handelen moet geven en tegelijk het vertrouwen moet hebben dat een zelfstandige commandant berekend is voor zijn taak. Uiteraard zijn er wel differentiaties aan te brengen als gevolg van verschillende typologieën eenheden.

Het is zaak dat de hogere commandant zich vóór een operationele inzet ervan overtuigt dat zijn ondercommandant de weelde van verzelfstandiging kan dragen. Integrale bedrijfsvoering biedt de gelegenheid onder vredesomstandigheden vast te stellen of commandanten op een effectieve én zorgvuldige (efficiënte) wijze de hen opgedragen resultaten halen.

Er is nog een andere reden voor een integrale bedrijfsvoering en integrale bedrijfsvoeringsbudgetten. Dat is het bereiken en bewaren van een grotere doelmatigheid en taakgerichtheid in het opereren van de krijgsmacht. Integrale bedrijfsvoering zit in dit verband op twee dimensies: breedte en diepte. De breedte heeft betrekking op de omspanning van alle functionele gebieden: P, M, O, E&F en I. Integrale bedrijfsvoering houdt in dat de omvang, kwaliteit en samenstelling van alle bedrijfsvoeringsmiddelen optimaal zijn afgestemd op het te behalen resultaat. De integrale commandant heeft een „*span of control*” die alle functionele aspecten omvat. Naast een „*span of control*” betekent integraliteit ook dat er sprake moet zijn van een „*depth of control*”. De integrale commandant beheerst zowel de input-factoren als de processen die zorgdragen voor de te bereiken resultaten en prestaties. Een grotere doel-

matigheid wordt bereikt door de toedeling en de inzet van middelen nadrukkelijk te plaatsen in de context van de verlangde resultaten. Met de op decentraal niveau aanwezige kennis en inzichten in de voor de dagelijkse bedrijfsvoering meest bepalende factoren komt de afweging tussen middelen en resultaten beter tot z'n recht en komen doelmatigheidsresultaten binnen bereik die uitstijgen boven datgene wat volgens de huidige functionele lijnen mogelijk is. Een commandant van een resultaatverantwoordelijke eenheid wordt „*accountable*” gehouden voor de doelmatige aanwending van het hem ter beschikking staande integrale bedrijfsvoeringsbudget. Integrale verantwoordelijkheid omvat derhalve tevens verantwoordelijkheid voor alle kosten van de bedrijfsvoering.

De meetbaarheid van het resultaat

In het voorgaande is vastgesteld op basis van welke criteria een resultaat verantwoordelijke eenheid functioneert. Bedrijfsmatig is iedereen die daadwerkelijk is betrokken bij het uitvoerende deel van de krijgsmacht er snel van overtuigd dat een opleidingscentrum, een onderhouds-, bevoorradings- of transportbedrijf een meetbaar product aflevert. Bovendien is de herkenbaarheid in de richting van het bedrijfsleven (waar alles te meten lijkt op basis van winst en verlies) evident. De discussie over meetbaarheid van de producten van operationele RVE'en is, naar het schijnt, veel problematischer.

De vraag doet zich voor of dit inderdaad het geval is. Wellicht dat een nadere analyse niet een 100% zuivere uitkomst oplevert, maar misschien is dat ook niet nodig of zelfs niet gewenst. Een nadere analyse van het landoptreden kan dit verduidelijken. Later is een blik over de grens naar luchtstrijdkrachten en de zeemacht nodig. Maar zoals eerder is gesteld, de RVE-gedachte is deels al in het operationele concept van lucht- en zeestrijdkrachten opgesloten.

De brigade is voor het grondoptreden de meest gevarieerde resultaatverantwoordelijke eenheid. De brigade (-eenheden) kan haar operationele taken uitvoeren door het leveren van gevechtskracht. Een mogelijke omschrijving van gevechtskracht luidt: „*Het vermogen van een operationele eenheid uitgebracht in de kwantiteit en kwaliteit van personele en materiële middelen en de onderlinge samenhang.*”

Gevechtskracht komt slechts tot haar recht indien deze gecoördineerd wordt ingezet (het gebied van tactiek). Daarvoor is het o.a. noodzakelijk te kunnen beschikken over *Command, Control, Communication and Information*. Spontaan inzetten van gevechtskracht kan leiden tot chaotische resultaten.

Het aanwenden van gevechtskracht heeft tot doel de opdracht(en) succesvol uit te voeren. Hier doet zich echter het veelal geopperde probleem voor dat gevechtskracht niet te meten is. De kans op succes hangt namelijk niet alleen af van de inzet van gevechtskracht. De krijgsgeschiedenis leert ons dat vaak onverwachte en onvoorziene toevalligheden (mede-) bepalend zijn geweest voor de positieve of negatieve afloop van gewapende conflicten. De vraag is of een militaire commandant zijn tactiek daarvan zal moeten of kunnen laten afhangen. Immers, het winnen van een voetbalwedstrijd door een eigen doelpunt van de tegenstander maakt de uitslag niet anders, maar de winnende coach wordt aangeraden zijn ploegentactiek hier maar niet op af te stemmen. Evaluaties van vele gewapende conflicten leren dat er voor verschillende scenario's wel degelijk indicaties zijn te geven om een redelijk betrouwbare voorspelling te doen over de afloop van een gewapend treffen. We zouden dat een wederzijdse gevechtskrachtvergelijking kunnen noemen. Computersimulaties en geïnstrumenteerd oefenen onder een reeks van verschillende omstandigheden kunnen de betrouwbaarheid van een voorspelling vergroten. Dit zou de doelstelling kunnen zijn van het

nader definiëren van het product gevechtskracht.

Bezien we de onderdelen van een brigade nauwkeuriger dan kunnen we het volgende constateren:

– de afdeling veldartillerie is als entiteit prima te meten (op de juiste plaats en tijd de juiste hoeveelheid en soort projectielen);

– de pantsergeniecompagnie is in alle opzichten met haar producten (mijnenvelden leggen en ruimen, bruggen leggen en opnemen, wegherstel, etc.) te meten;

– de pantserluchtdoelartilleriebatterij kan een gebiedsbedekkende paraplu vormen en zal de operationele eenheden moeten vrijwaren van binnen-dringende vijandelijke vliegtuigen en helikopters;

– de logistieke eenheden (met producten als onderhoud, herstel, bevoorraden en geneeskundige afvoer en verpleging) laten zich betrekkelijk gemakkelijk meten.

Resteren de (operationele manoeuvres- en verkenningseenheden) pantserinfanterie-, tank- en verkenningseenheden. Onze voorkeur gaat ernaar uit het peloton (verkenningseenheid) en de compagnie of eskadron (pantserinfanterie en tanks) als entiteit te beschouwen. Het gecoördineerd inzetten van de verschillende wapensystemen is op dit niveau tot in detail te meten onder een groot aantal verschillende omstandigheden. *Life firing*, maar vooral ook het oefenen met doelsimulatoren (MILES I en II) levert een betrouwbaar beeld op van de mate van effectiviteit van het samenspel van de verschillende wapensystemen en de kans op een succesvolle inzet.

Wat is nu de toegevoegde waarde van het hogere (bataljons-, brigade-) niveau? In algemene zin geldt voor het bataljonsniveau dat gelijksoortige systemen gecoördineerd worden ingezet en derhalve is de toegevoegde waarde van het bataljonsniveau *Command and Control*. De brigade voegt daaraan toe dat gevechts-, gevechts-ondersteunende en logistieke eenheden gecoördineerd worden ingezet. Het divisie- en legerkorpsniveau zorgen o.a. voor *sustainability*, de inzet

van luchtstrijdkrachten en een gebiedsbedekkend communicatie- en informatiesysteem.

Meetbaarheid van het operationele product, op het niveau van RVE, is met bovenstaande analyse aannemelijk te maken. Een grotere uitdaging vormt wellicht het aangeven van de directe relatie tussen de input van personele, materiële en financiële middelen en de uiteindelijke kans op succes. Laten we die discussie terugvoeren op de uitgebreide ervaring die we op dit gebied hebben.

Verschillende vormen van opleiden en oefenen hebben een verschillend effect. Amerikaanse eenheden hebben al gedurende een aantal jaren een systeem ontwikkeld, waarmee een indicatie wordt gegeven van de mate waarin operationele en service-eenheden succesvol zijn bij diverse vormen van opleidings- en oefenprogramma's. Daarbij is nauwkeurig de „end-state” vastgesteld in een intensieve test op hun *Combat Manoeuvre Training Center*. Ook de eenheden die zijn ingezet in de Golfoorlog en de eenheden die momenteel optreden in Bosnië-Herzegovina zijn van tevoren aan een dergelijk oefen- en testprogramma onderworpen. (Een consequentie hiervan is dat een aantal commandanten „door de mand viel”).

Deze Amerikaanse ervaring kan als goede basis dienen voor een verant-

woord oefen- en trainingsprogramma voor operationele eenheden. Het zal echter nog jaren duren eer wij in staat zijn de exacte relatie tussen input en output aan te geven en wellicht is dit nooit helemaal mogelijk. Dan is een vergelijking met de lucht- en zee-strijdkrachten wellicht louterend. De inzet van vliegtuigen en helikopters vertoont grote overeenkomst met de inzet van manoeuvrebataljons. Derhalve bestaat hier hetzelfde probleem. De inzet van een schip of onderzeeboot is terug te voeren tot het optreden van een brigade, met dien verstande dat alle middelen en alle problemen, geconcentreerd zijn op één platform. Eenmaal gedimensioneerd, beperkt dit de variabele mogelijkheden. Het „opwerken” van een schip vertoont grote overeenkomsten met de situatie van een operationele (land-)eenheid, die na een inzet, zich weer voorbereidt op een volgende missie.

Ten slotte

Het verbeterd economisch beheer biedt een aantal instrumenten en vervult een aantal noodzakelijke voorwaarden voor de verbetering van het product en de doelmatige totstandkoming ervan. De grotere zelfstandigheid van commandanten en decentralisatie van bevoegdheden sluit aan bij

de vanuit militair operationele optiek noodzakelijke zelfstandigheid van commandanten. Er tekenen zich bovendien mogelijkheden af om het operationele product in meetbare grootheden uit te drukken. Door invoering van het VEB is het mogelijk een beter inzicht te krijgen in de daaraan gerelateerde kosten.

Papier is geduldig. Het probleem is niet zozeer of operationele producten kunnen worden gemeten en de relatie tussen input en de variatie op de kans op succesvol optreden kan worden gelegd. De vraag is meer of de krijgsmacht dat wil! Eerder is al omstandig uiteengezet dat het noodzakelijk is commandanten integraal verantwoordelijk te maken, ook in vreedstijd. Dat betekent ook dat operationele commandanten de overtuiging moeten hebben dat in te zetten eenheden gemeten moeten worden om er van overtuigd te zijn dat ze succesvol hun taak kunnen uitvoeren. Dat geldt voor het vliegtuig, het schip en het manoeuvrebataljon. Terughoudendheid, misschien wel angst, vloeit voort uit het idee dat bij een duidelijke input-outputrelatie iemand hoog in de organisatie (DGEF?) aan de knop „input” kan draaien onder het mom: kan het ietsje minder? Als we deze achterdocht niet laten varen verbeteren we onze producten nooit. ■



Nationaal Technologie Project Datafusie

De basis voor ontwikkeling van toekomstige G2-ondersteuning

R. Wols (TNO-FEL), Ch. de Leeuw (Signaal), M. Wigmans (BSO/Origin)

Het militaire management (de commandant + staf) wordt bij de besluitvorming en bevelvoering ondersteund door *Command and Control* (C²)-systemen. C²-systemen bestaan uit organisaties, mensen, procedures, informatiesystemen en communicatiefaciliteiten. Het goed vervullen van deze subtaken is essentieel voor de effectiviteit van de gehele militaire organisatie op het gevechtveld. Op het gebied van de tactische inlichtingenverwerking spelen zich momenteel een aantal ontwikkelingen af die ondersteuning van dit inlichtingenverwerkingsproces (ook wel datafusieproces genoemd) noodzakelijk maken. Er worden nieuwe waarnemingssystemen als bronnen voor gevechtveldinformatie (RPV's, drones, ESM-systemen en waarnemingshelikopters) ingevoerd. Verder, door de vergroting van de dynamiek van het gevechtveld, resulterend in een groter gebied van inlichtingen, neemt de hoeveelheid informatie over het gevechtveld sterk toe. Dit verhoogde gegevensaanbod leidt tot hogere verwerkingseisen aan het C²-proces.

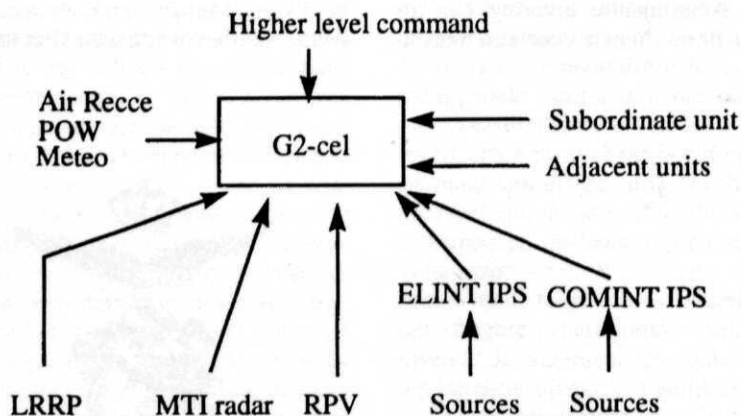
Om de taken in de inlichtingenverwerkingscyclus (beoordelen, beslissen, plannen, evalueren [1]) goed te kunnen uitvoeren, moet een commandant op de hoogte zijn van wat zich afspeelt in zijn omgeving en dient daartoe al die informatie te ontvangen die voor hem is bestemd. Deze ondersteunende taak wordt uitgevoerd door de aanleverende functie gevechtinlichtingen-verwerking (GIV [5]). De combinatie en integratie van de gegevens van verschillende bronnen, de

zogenaamde datafusie (DF; zie voorbeeld G2 in afb. 1), is hierbij één van de kritische processen. Datafusie speelt zich af, evenals C², op vele niveaus, waaronder de G2, in de militaire organisatie.

Door de toenemende eisen aan C² beseft men dat het zwaartepunt binnen het GIV-proces verschuift naar datafusie en dat hiervoor gerichte aandacht nodig is (In de Verenigde Staten is datafusie tot expliciet technologiegebied verklaard door het *DOD Joint Directors of Laboratories*). De automatisering van datafusieprocessen en de integratie hiervan in informatiesystemen heeft lange tijd weinig expliciete aandacht gekregen. Datafusie werd beschouwd als een

complex, door de inlichtingspecialist handmatig uitgevoerd proces en de wijze waarop informatie door de inlichtingspecialist wordt gecombineerd en geïntegreerd is als zodanig nauwelijks expliciet gemaakt.

In vele nationale en internationale projecten wordt het bestaan en de relevantie van datafusie onderstreept. In de Verenigde Staten is het *All-Source Analysis System/Enemy Situation Correlation Element* (ASAS/ENSCE) ontwikkeld; in het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland zijn nationale projecten in uitvoering. Zo is in Nederland in 1992 het Nationaal Technologieproject Datafusie gestart. TNO-FEL werkt samen met Hollandse Signaalapparaten en BSO/



Afkortingen

IPS = Initial Processing Site
Air Recce = Air reconnaissance
POW = Prisoner Of War
LRRP = Long Range Reconnaissance Patrol

MTI radar = Moving Target Indicator radar
RPV = Remoted Piloted Vehicle
ELINT = Electronic Intelligence
COMINT = Communication Intelligence

Afb. 1 G2-cel met inlichtingen van diverse sensoren

Origin aan het Nationaal Technologieproject Datafusie, dat de Nederlandse bijdrage is in het *NATO Data Fusion Demonstrator Project* (NATO-DFD). Naast Nederland zijn de volgende landen bij het NATO-DFD-project betrokken: Duitsland (leidend de natie), Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Canada en Italië.

Dit artikel beschrijft wat datafusie is en de stand van zaken omtrent het NTP-Datafusie studieproject en daaraan gerelateerd het NATO-DFD-project.

NTP-Datafusieproject

Het NTP-Datafusieproject is gestart op 1 februari 1992 en eindigt op 31 januari 1997. Het Nationaal Technologie Project Datafusie (NTP-Datafusie) vormt de Nederlandse bijdrage aan het NATO-DFD-project. Vanwege het belang van datafusie voor de nationale krijgsmacht, ligt de interesse van de Nederlandse deelnemers bij de component binnen NATO-DFD die het eigenlijke fuseren van de informatie verzorgt.

Bij de ontwikkeling van de datafusie algoritmen is van begin af aan de militaire benadering van informatieverwerking als leidraad genomen. Dit heeft alleen kunnen plaatsvinden dankzij de uitstekende contacten met het ministerie van defensie, die een goede uitvoering van de werkzaamheden mogelijk maken. In het bijzonder betreft dit de toegang tot/contacten met:

- documenten (voorschriften) op het gebied van gevechtinlichtingenverwerking en schriftelijke informatie die is vervaardigd bij de ontwikkeling van geautomatiseerde systemen op dit gebied (1,3,4,5);
- inlichtingenanalisten bij de School voor de Militaire Inlichtingendienst (SMID), met name waar het gaat om de taak-, informatie- en kennisanalyse met de bijbehorende prototyping-activiteiten en de cursus op het gebied van gevechtinlichtingenverwerking verzorgd door de SMID;
- commandopostoefeningen, waarbij

relevante onderdelen van de *All Source Information Centre* (ASIC)-taak zijn geobserveerd.

Het scenario voor het NTP-Datafusieproject speelt zich af in Centraal Europa en is in nauwe samenwerking met de School voor de Militaire Inlichtingendienst vakgroep Gevechtinlichtingen opgezet. Verder zal in NATO-DFD een crisis management scenario worden ontwikkeld voor het testen van het datafusiesysteem. De *Data Fusion Demonstrator* is zo opgezet dat potentiële gebruikers inzicht krijgen in de mogelijkheden van nieuwe technieken, terwijl systeemontwikkelaars kennis kunnen verkrijgen hoe deze nieuwe technologie wordt toegepast. Hoewel het demonstratiesysteem zich initieel richt op de mogelijke toekomstige inlichtingenverwerking van de Koninklijke Landmacht, zullen de resultaten ook voor toekomstige systemen voor de andere krijgsmachtdelen bruikbaar zijn.

Doelstelling

Doelstelling is een systeem te ontwikkelen dat informatie uit verschillende bronnen met elkaar kan combineren, om zo een beter beeld van de gevechtveldsituatie op te bouwen. Het systeem is bedoeld als basis voor ontwikkeling van toekomstige G2-ondersteuning voor tactische inlichtingenverwerking op divisieniveau binnen de landmacht. Een divisiecommandant heeft verschillende informatiebronnen tot zijn beschikking, voorbeelden zijn *moving target indicator radars*, elektronische oorlogsvoeringseenheden, waarnemers in het veld en luchtverkenningen. Om een goed beeld te krijgen van de samenstelling en dispositie van de tegenstander moeten verschillende brokjes informatie met elkaar in verband worden gebracht zodat een coherent situatiebeeld wordt opgebouwd. Deze taak wordt normaal volledig uitgevoerd door een inlichtingenofficier. Een datafusiesysteem zal de inlichtingenofficier tijdens het analyse- en integratieproces kunnen ondersteunen

om de grote hoeveelheid aan inlichtingen te verwerken.

Samengevat heeft de NTP-Datafusie studie de volgende doelstellingen:

- onderzoek, ontwikkeling en combinatie van technologieën ter verbetering van het multi-sensor datafusieproces binnen het inlichtingenverwerkingsproces op divisieniveau;
 - implementatie van een testbed ter evaluatie en demonstratie van geavanceerde en nieuwe technologieën.
- De resultaten van de studie kunnen een basis voor de ontwikkeling van een toekomstig operationeel systeem voor G2-ondersteuning zijn.

Probleemidentificatie

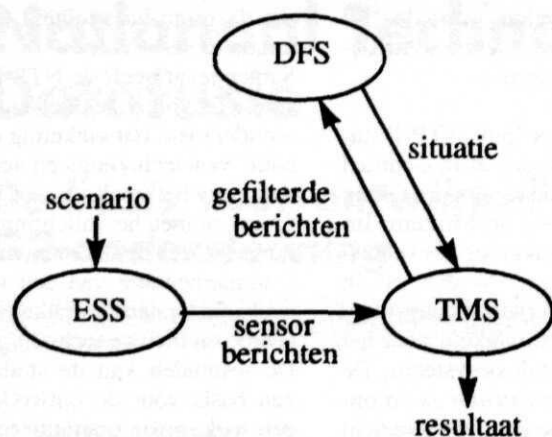
Datafusie is te definiëren als een meermalenproces dat door het associëren en combineren van informatie uit één of meerdere (multi-sensor) bronnen (actief en/of passief) komt tot het verkrijgen van betere schattingen van de positie, identiteit en organisatie van (eigen en vijandelijke) militaire eenheden. Tevens moet datafusie leiden tot het opbouwen van een beeld van de terreingesteldheid, het produceren van tijdige en complete beoordelingen van situaties en dreigingen plus een indruk van het potentiële belang hiervan. De dreigingsevaluatie of *Situation Assessment* vormt geen onderdeel van de hier beschreven studie.

Als actieve bronnen voor datafusie kunnen dienen (met sterretje aangegeven welke in project worden gebruikt):

- waarnemers in het veld (*);
- verkenningsvluchten;
- grond- en airborne radar (*grond radar);
- infrarood- en videobeelden (*via drones);
- *Electronic Support Measures* (ESM) (detectoren voor elektromagnetische straling);
- overige grondsensoren;
- wapensysteemlocatie sensoren.

Als passieve informatie bronnen dienen o.a.:

- kennis over het terrein (*);



Afb. 2 Architectuur Demonstratiesysteem

- kennis over de weersgesteldheid (*);
- slagordekennis (*).

De te fuseren gegevens hebben als kenmerk dat ze:

- van verschillend abstractieniveau zijn;
- incompleet zijn;
- onzeker of zelfs strijdig zijn;
- niet in juiste tijdvolgorde aankomen.

Architectuur demonstratiesysteem

De architectuur van NATO-DFD is zodanig opgezet dat een omgeving wordt geschapen om het datafusiesysteem te testen. Deze architectuur bestaat uit drie segmenten; een *Event Simulation System* (ESS), een *Data Fusion System* (DFS) en een *Test Monitor System* (TMS).

De ESS heeft tot doel berichten (inlichtingen) te genereren die de activiteiten van vijandelijke eenheden in het gevechtveld gesimuleerd weergeven. De vijandelijke eenheden worden waargenomen door diverse sensoren, wat zijn weerslag heeft in het type berichten en de informatie in de berichten. De karakteristieken van de diverse sensoren zijn in modellen opgeslagen en maken onderdeel uit van de ESS. De berichten worden conform het ADatP-3 *Enemy Sitrep* formaat opgesteld. De berichten van het ESS worden verstuurd naar het TMS.

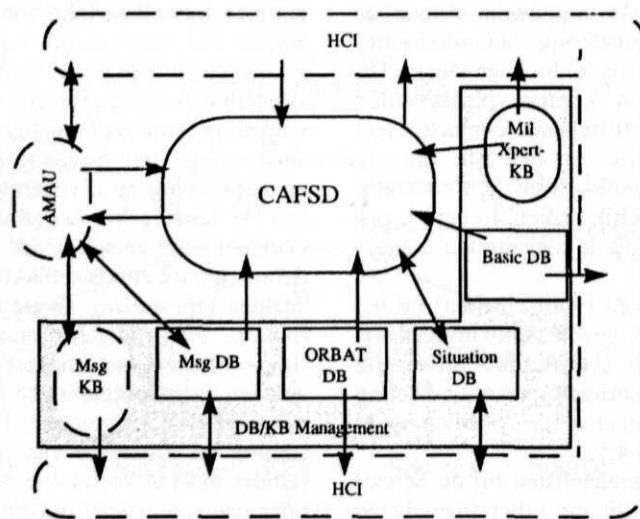
Dit systeem heeft in principe twee functies. Ten eerste dient de TMS ervoor om te zorgen dat de inkomende berichten van de ESS in beperkte mate worden bewerkt (bijvoorbeeld vertragen en weglaten van stukjes informatie). Het datafusiesysteem krijgt zo berichten binnen die vergelijkbaar zijn met de berichten die in werkelijkheid bij de G2 binnenkomen. Zo kan het zijn dat binnenkomende berichten niet alle voertuigen in een eenheid beschrijft bijvoorbeeld vanwege het

beperkte gezichtspunt van de RPV. De tweede functie van de TMS is de datafusieresultaten geleverd door de DFS (berekenende situatie) te vergelijken met hetgeen werkelijk aan de hand is. Met de TMS zal het mogelijk zijn de resultaten die het DFS-systeem levert te verifiëren.

Het DFS-segment voert in principe alle taken uit welke normaliter door de inlichtingenofficier worden uitgevoerd in de divisiecommandopost, met andere woorden van registratie van de binnenkomende berichten tot en met het opbouwen van een consistent beeld van de situatie op het gevechtveld. Het DFS-segment is het belangrijkste segment binnen de NATO-DFD architectuur en wordt in de paragraaf „Architectuur Data Fusie Systeem” verder uiteengezet. De TMS en ESS vormen de ondersteunende elementen.

Architectuur Data Fusie Systeem

Zoals eerder vermeld heeft de DFS als taak de inkomende berichten afkomstig van verschillende sensoren te



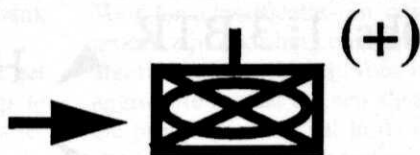
Afkortingen

Mil Xpert = Military Expertise Knowledge Base
 AMAU = Asynchronous Message Assembly Unit
 CAFSD = Correlation, Aggregation, Fusion and Situation Determination

HCI = Human Computer Interface
 DB = Database
 ORBAT DB = Order Of Battle Database
 Msg KB = Message Knowledge Base

Afb. 3 Architectuur Data Fusie Systeem

Observatie:
10 BTR-80
3 T-72



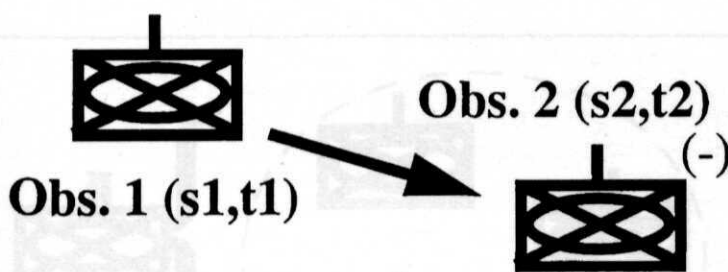
Classificatie

Afb. 4 Voorbeeld classificatie

combineren om een consistent beeld van de gevechtssituatie op te bouwen. Deze informatie wordt samen met informatie over de organisatie en het gedrag van vijandelijke eenheden gebruikt om een inlichtingsituatie op te bouwen, welke wordt gebruikt door de commandant. De DFS moet in staat zijn om incomplete of vage berichten af te handelen. De DFS wordt bijgestaan door een inlichtingsofficier die in staat is het werk van het systeem (zij het in beperkte mate) te focussen, te vragen naar redeneringsprocessen en te modificeren.

Alle binnenkomende berichten afkomstig van de TMS worden allereerst verwerkt door de asynchrone berichtenverwerkingseenheid (AMAU). De AMAU zorgt ervoor dat berichten welke onvolledig zijn, of waarin in spelfouten zijn gemaakt automatisch kunnen worden gerepareerd door een kennisbank. De kennisbank bevat informatie over de syntaxis van de berichten, maar bevat bovendien informatie over het gebied van inlichtingen interesse/verantwoordelijkheid en kennis over hoe oud informatie mag zijn om nog zinvol te zijn om

Correlatie



Obs. = Observatie
t1, t2 = tijd van observatie
s1, s2 = locatie coördinaten

Afb. 5 Voorbeeld correlatie

mee te nemen in het inlichtingenverwerkingsproces. Indien de kennisbank niet in staat is specifieke spelfouten of andere fouten te herstellen, dan worden deze berichten aan de inlichtingsofficier gepresenteerd. Het kan zijn dat de inlichtingsofficier wel in staat is de berichten te herstellen, zodat deze alsnog in het redeneringsproces kunnen worden meegenomen. Verder zal in de AMAU elk bericht globaal op inhoud worden bekeken, zodat het mogelijk is een betrouwbaarheids- en geloofwaardigheidswaarde aan het bericht toe te kennen. Op basis van de betrouwbaarheid en geloofwaardigheid wordt een prioriteit aan het bericht gegeven. Nadat het bericht volledig is gecontroleerd en er een prioriteit aan is toegekend wordt het bericht opgeslagen in de berichtengegevensbank en wacht het op verwerking door het datafusiesysteem.

Indien het datafusiesysteem (Correlatie, Aggregatie, Fusie en Situatie Determinatie oftewel CAFSD) klaar is met het laatst ingelezen bericht, vraagt het aan de berichtengegevensbank het oudste bericht met de hoogste prioriteit. De berichtengegevensbank levert dit bericht en vervolgens kan het datafusie redeneringsalgoritme beginnen. Allereerst wordt een representatie van het ingelezen bericht opgeslagen in de situatiegegevensbank, wat vergelijkbaar is met het noteren van de eenheid op de stafkaart. De situatiegegevensbank bevat alle mogelijke en alternatieve situaties welke op het gevechtssveld kunnen plaatsvinden. Door het originele bericht ook in de situatiegegevensbank op te slaan is het altijd mogelijk weer terug naar de „originele” informatie te gaan.

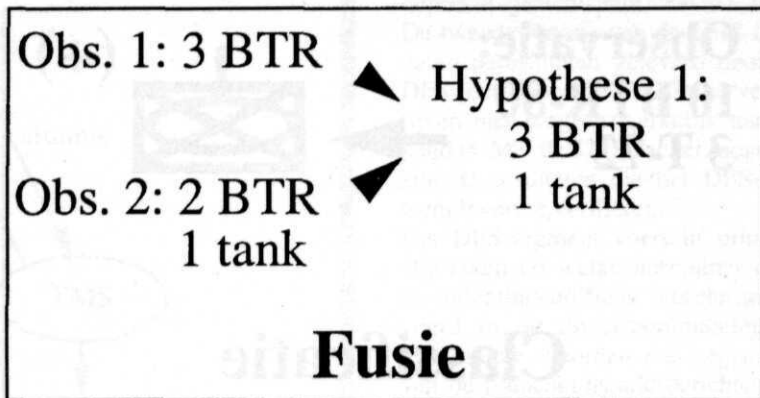
Na registratie worden de binnenkomende berichten geclassificeerd, met andere woorden op basis van informatie over materieel wordt getracht de corresponderende eenheid te achterhalen (zie afb. 4). Dit vindt plaats op basis van de slagorde van de vijandelijke eenheden (Orbat gegevensbank) en militaire kennis welke middels interviews zijn verzameld. De uitkomst van het classificatieproces

kan een geïdentificeerde eenheid zijn (3311MechCie) of een ongeïdentificeerde eenheid (MechCie).

Vervolgens wordt door middel van een correlatie algoritme getracht te achterhalen of de betreffende eenheid eerder op het gevechtveld is gesignaleerd (zie afb. 5). Indien dit zo is, zal een relatie tussen beide eenheden worden aangebracht, zodat een „track” wordt opgebouwd. Die geeft de verplaatsing van een eenheid in tijd weer. De interne opslagstructuur van de situatiegegevensbank is zo georganiseerd, dat ook rekening wordt gehouden met de mogelijkheid dat beide meldingen niet te maken hebben met dezelfde eenheid. In principe worden alle mogelijkheden (ook wel hypothesen) gehandhaafd welke in werkelijkheid door de inlichtingenofficier voor mogelijk worden gehouden en gerangschikt naar de zekerheid van de correlatiesterkte. Via interviews met inlichtingenofficieren is kennis verzameld om het moment te bepalen wanneer hypothesen niet langer in beschouwing genomen hoeven te worden en ze kunnen worden verwijderd uit de situatiegegevensbank en dus ook als mogelijke uitkomst van de situatie op het gevechtveld.

Indien twee of meer meldingen verondersteld worden dezelfde eenheid te representeren dan zal de informatie die in beide berichten aanwezig is met elkaar worden gecombineerd en worden beschreven in één hypothese (zie afb. 6). Op deze wijze wordt gerealiseerd dat informatie afkomstig van (verschillende) sensoren, die al dan niet andere aspecten van de betreffende eenheid beschrijven, wordt gefuseerd.

Ten slotte wordt het binnengekomen bericht gerelateerd aan andere eenheden in het gevechtveld om te bepalen of eenheden tot dezelfde hogere eenheid behoren en welke operaties de vijandelijke eenheden aan het uitvoeren zijn (zie afb. 7). Dit vindt plaats in het zogenaamde aggregatie algoritme. Alle algoritmen worden ondersteund door militaire kennis welke ligt opgeslagen in de militaire expertisebank die redeneringen uitvoert op



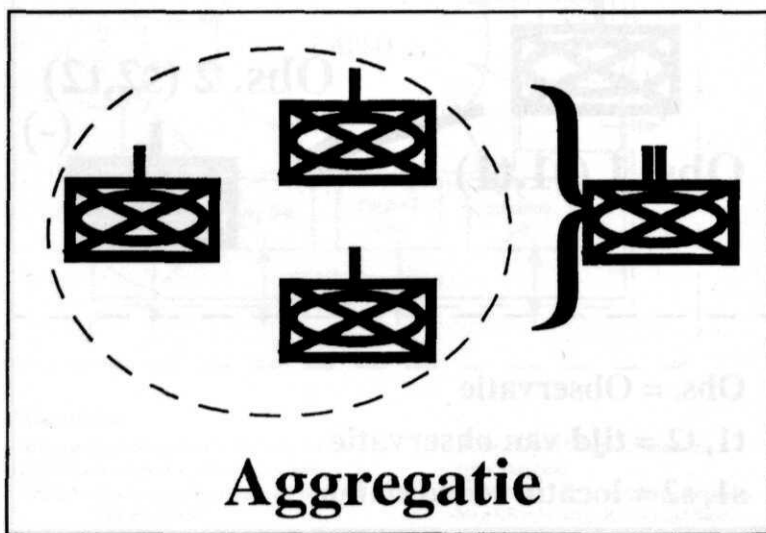
Afb. 6 Voorbeeld fusie

basis van: informatie over het weer en terrein (opgeslagen in de Basic-gegevensbank); informatie over de organisatie en optreden van de vijandelijke eenheden (opgeslagen in de Militaire Expertise-gegevensbank) en de huidige situatie van het gevechtveld (opgeslagen in de situatiegegevensbank). De resultaten worden geplaatst op de stafkaart en gepresenteerd aan de inlichtingenofficier. Het datafusiesysteem is in staat om naast de meest waarschijnlijke situatie ook alternatieve situaties te tonen.

Nationale demonstratie

Voor de nationale demonstratie voor

het NTP-Datafusie zal, naast de nationale algoritmen en het in samenwerking met de SMID opgezette Satrap scenario, gebruik worden gemaakt van de internationale resultaten van de NATO-DFD-*mock-up*. Deze bestaat uit twee segmenten, namelijk de DFS en TMS. De functionaliteit die door de TMS is gerealiseerd bestaat uit het inlezen van diverse testplannen en het versturen van berichten, „afkomstig” van de MTI-radar, RPV-TI, en Elint sensoren, over de situatie van het gevechtveld naar de DFS. Die is in de *mock-up* in staat berichten te controleren op het gebied van interesse, tijd van ontvangst en spelling en vervolgens de berichten te plaatsen in de berichtengegevensbank. Verder kan



Afb. 7 Voorbeeld aggregatie

de DFS situaties op het gevechtsveld tonen die in de situatiegegevensbank liggen opgeslagen.

Ook is het mogelijk de situatie uit het verleden op een bepaald tijdstip te tonen. Nationaal wordt het redenatiehart van het datafusiesysteem gerealiiseerd welke in de internationale omgeving haar datafusietaken zal uitvoeren. De resultaten zullen bestaan uit methoden, technieken en hulpmiddelen (programmatuur) voor de volgende processen: classificatie, correlatie,

fusie en aggregatie.

Voor het classificatie- en correlatieproces zijn door het consortium twee algoritmen ontwikkeld. Voor fusie en aggregatie bestaat elk een algoritme.

De programmatuur zal in de demonstratie zelfstandig opereren (d.w.z. zonder interactie met de inlichtingspecialist), maar in de volgende fase zullen de datafusieprocessen zo worden uitgebreid dat interactief met het programma kan worden omgegaan. Dit laatste is mede afhankelijk van

verwachte internationale bijdragen.

Toekomst

De ontwikkelde datafusietechnologie zal in de toekomst onderdeel gaan uitmaken van *Command and Control* informatiesystemen, waarin naast de gevechtinlichtingenverwerking ook functionaliteit aanwezig is voor G1, G3 en G4 taken (denk aan ATCCIS, ISIS).

Nieuwe informatie omtrent de ontwikkelingen rond het NTP-Datafusieproject en daaraan verwant het NATO-DFD project, zullen in nieuwe publicaties beschikbaar komen. In deze nieuwe publicaties zal ook in meer detail worden ingegaan op de eigenlijke datafusie, classificatie, correlatie en aggregatie.

Literatuur

1. VS 30-5, Gevechtinlichtingen, 3e druk.
2. *Memorandum of Understanding for the NATO AC/243 (Panel 3) Data Fusion Demonstrator Project.*

3. Allied Intelligence Publication Number 1, Intelligence Doctrine (AIntP-1).
4. VS 2-1386, Gevechtshandleiding, 3e druk.
5. VS 2-1390, Commandovoeringshandleiding.



Kwaliteitszorg in beeld

Van baksteen-normalisatie tot belanghebbenden-tevredenheid

K. Kijk in de Veght - majoor van de Technische Dienst

Naar aanleiding van de groeiende belangstelling voor kwaliteitszorg, en de steeds vaker gebruikte termen zoals : AQAP, ISO, IKZ, TQM, Kwaliteitsborging, Kwaliteitsbeheersing enz., probeert dit artikel een bijdrage te leveren aan de beeldvorming omtrent het onderwerp kwaliteitszorg.

Kwaliteitszorg dient zeker niet te worden gezien als een op zich staand fenomeen dat wordt bestuurd, beheerd en uitgevoerd door kwaliteitsexperts alléén, maar moet worden beschouwd als een onmisbaar deel van de verantwoordelijkheid die iedereen binnen een organisatie draagt en waarvoor iedereen gemotiveerd dient te zijn.

Voor de eenduidigheid van dit artikel volgen eerst de aan de ISO 8402-norm (termen en definities) ontleende omschrijvingen van een aantal begrippen:

Kwaliteit (Quality):

Geheel van kenmerken van een entiteit dat betrekking heeft op het vermogen van die entiteit om kenbaar gemaakte en vanzelfsprekende behoeften te bevredigen.

Kwaliteitszorg (Quality Management):

Alle activiteiten van de totale managementfunctie die het kwaliteitsbeleid, de doelstellingen en de verantwoordelijkheden vaststelt en deze implementeert met middelen als kwaliteitsplanning, kwaliteitsbeheersing, kwaliteitsborging en kwaliteitsverbetering binnen het kwaliteitssysteem. Kwaliteitszorg is de verantwoordelijkheid van alle managementniveaus maar

moet door de hoogste leiding worden gestuurd. Bij de implementatie ervan zijn alle medewerkers van de organisatie betrokken. Bij kwaliteitszorg wordt aandacht besteed aan economische aspecten.

Kwaliteitssysteem (Quality system):

Organisatiestructuur, procedures, processen en middelen die nodig zijn voor het implementeren van kwaliteitszorg. Het kwaliteitssysteem moet niet uitgebreider zijn dan noodzakelijk is om aan de kwaliteitsdoelstellingen te voldoen. Het kwaliteitssysteem van een organisatie is in de eerste plaats ontworpen om de behoeften van de interne bestuurlijke organisatie te bevredigen. Het omvat meer dan de eisen van een bepaalde klant, die alleen het voor hem relevante deel van het kwaliteits-systeem evalueert. Voor de contractuele of verplichte beoordeling van de kwaliteit kan het aantonen van bepaalde elementen van het kwaliteitssysteem vereist zijn.

Kwaliteitsbeheersing (Quality Control):

Operationele technieken en activiteiten die worden aangewend om aan de kwaliteitseisen te voldoen. Dit impliceert operationele technieken en activiteiten die zowel gericht zijn op het controleren van een proces als op het uitschakelen van de oorzaken van een onbevredigende prestatie tijdens alle stadia van de kwaliteitskringloop om economische doeltreffendheid te bereiken.

Kwaliteitsborging (Quality Assurance):

Alle geplande en systematische activiteiten, geïmplementeerd binnen het kader van het kwaliteitssysteem en waar nodig aangetoond, om in voldoende mate vertrouwen te geven dat een entiteit (activiteit, proces, product, organisatie, systeem of persoon) aan kwaliteitseisen zal voldoen.

Er zijn zowel interne als externe oogmerken voor kwaliteitsborging:

– intern: binnen een organisatie geeft zij vertrouwen aan de leiding;

– extern: in contractuele of andere situaties geeft zij vertrouwen aan de klanten of anderen.

Indien de kwaliteitseisen niet volledig de behoeften van de gebruiker weergeven, kan kwaliteitsborging niet in voldoende mate vertrouwen geven.

Integrale kwaliteitszorg (Total Quality Management):

Managementaanpak van een organisatie, toegespitst op kwaliteit, gebaseerd op de deelname van al haar medewerkers en strevend naar succes op lange termijn door het tevreden stellen van klanten en naar voordelen voor alle medewerkers van de organisatie en voor de samenleving. Voor het succes van deze aanpak zijn sterk en volhardend leiderschap van de hoogste leiding en scholing alsmede opleiding van alle medewerkers van essentieel belang. Bij integrale kwaliteitszorg heeft het begrip kwaliteit betrekking op het bereiken van alle bestuurlijke doelstellingen.

Navolgend zal worden ingegaan op de ontwikkeling en de huidige opvattingen op het gebied van kwaliteitszorg.

Ontwikkelingen

Oudheid

Het begrip kwaliteit moet een rol hebben gespeeld bij de meest primitieve mens uit de oudheid. Als voedselverzamelaar moest hij immers vaststellen of bepaalde soorten planten of delen daarvan geschikt waren om te eten. Als jager moest hij beschikken over wapens die doeltreffend waren om zijn rantsoen vlees te bemachtigen.

Uit de Egyptische tijd is bekend dat de maten van bakstenen zijn genormaliseerd. Zelfs het bakproces is gestandaardiseerd. Om te zorgen dat, en na te gaan of, aan de specificaties werd voldaan, bedacht men hulpmiddelen zoals schietlood, waterpas, winkelhaak en nivelleerstok.

Gildetijd

Vanaf het begin van de dertiende eeuw ontstonden in West-Europa de gilden vanuit de groeiende behoefte om de kwaliteit van goederen en diensten te kunnen meten. Eigenlijk was er sprake van monopolieposities, waarbij de leden van de beroepsgroepen (bakkers, slagers, wevers, timmerlieden, enz.) elkaar beconcurrerden en waarbij de consument profiteerde van het feit dat de gildebroeders aan gereguleerde minimum-kwaliteitseisen en vakkundigheid moesten voldoen.

Industriële revolutie

Aan het eind van de 18e en het begin van de 19e eeuw raakte het gildewezen volledig in verval. Met de gilden verdwenen ook de controlerende instanties. De in Engeland begonnen industriële revolutie maakte een enorme toename van de productie en consumptie van goederen mogelijk. Er ontstonden grote productiebedrijven met een totaal andere kwaliteitsproblematiek. Aan stukskeuring van de totale produktie viel vanwege de omvang geheel niet te denken. Men kreeg echter te maken met onvermijdelijke uitval en gebrekkige producten. De oplossing van de kwaliteitsproblemen werd primair gezien als een technologisch probleem. De industriële revo-

EISEN TEN AANZIEN VAN :	AQAP		
	1	4	9
Organisatorische maatregelen	***		
Verificatie eigen systeem	***	**	
Onafhankelijke kwaliteitszorg verantwoordelijkheid	***		
Beheersing van de ontwerpfunctie	***		
Beheersing documentatie + wijzigingen daarop	***	**	
Planning	***	*	
Kwaliteitsbeheersing Inkoop	***	**	
Werkinstructies	***	*	
Maatregelen ter verbetering	***	**	
Beheersing controle-apparatuur	***	**	*
Identificatie van controlestatus van de apparatuur	**	**	*
Archivering inspektiegegevens	**	**	*
* * * maatregelen vooral gericht op verzekering dat product zal voldoen aan contracteisen (optimale bedrijfszekerheid) en die bovendien het bedrijf zelf optimale zekerheid geven			
* * maatregelen meer gericht op verkrijgen van objectief bewijs dat het materiaal voldoet aan de contractuele eisen			
* maatregelen gericht op goede en betrouwbare keuringen.			
Overzicht eisen in ALLIED QUALITY ASSURANCE PUBLICATIONS			

Afb. 1 (Publikatie NIID 1991)

lutie was gekenmerkt door een algemeen gebruik van mechanisch aangedreven machines. Het bereiken van kwaliteit werd in mindere mate een kwestie van handvaardigheid en meer een zaak van productontwerp, constructie, toepassing en beheersing van machines en processen.

Ontwikkeling van 1920 tot 1965

De groei van de bedrijven ging gepaard met een groei van de controle- en sorteerafdelingen. Deze ontwikkeling is begonnen met het aarzelend toepassen van statistische methoden. Aanvankelijk bij de controleprocedures, later eveneens bij de procesbeheersing en tenslotte bij de bedrijfszekerheidsproblematiek en het opzetten en analyseren van experimenten. Voornamelijk door kwaliteitsproblemen ten tijde van de massaproductie in Amerika als gevolg van de Tweede Wereldoorlog, is in 1946 de *American Society for Quality Control* opgericht. In Nederland is in 1953 de Stichting Kwaliteitsdienst voor de Industrie in het leven geroepen. In 1957 ontstond de *European Organization for Quality Control* (waarbij thans vijftien landen zijn aangesloten). Binnen de defensiefesfeer is de noodzaak tot het ontvangen van producten van de juiste kwaliteit reeds lang onderkend (Tweede Wereldoorlog). De verschillende ontwikkelingen leidden tot een

doorbraak; het inzetten van eigen keurmeesters die bij de leveranciers de processen en producten controleerden. Tot dit moment werden slechts eindproducten gekeurd, nu richtte men zich al meer op de procesbeheersing om zodoende de uitval(kosten) terug te dringen. Er ontstonden geformaliseerde kwaliteitssysteemeisen (zoals in Amerika de MIL-Q-9858). Kort na de oprichting van *NATO Maintenance and Supply Agency* (Namsa) in 1960, werd dit Amerikaanse voorschrift (MIL-Q-9858) gebruikt als basis voor het eerste internationale kwaliteitszorgdocument: de *Namsa Control Specification No 1*.

Ontwikkeling vanaf 1965

Op grond van regelingen tussen de NATO-lidstaten met betrekking tot eisen op het gebied van kwaliteit, werd eind zestiger jaren de *NATO-AC/250 Group of National Directors on Quality Assurance* opgericht. Deze groep heeft door de jaren heen een aantal *Standard NATO Agreements* (Stanag's) ontwikkeld op het gebied van uitwisseling van keurings- en toezichtactiviteiten en detailsisenpakketten met richtlijnen voor kwaliteitszorg. Deze laatste zijn uitgebracht als een serie van tenminste vijftien *Allied Quality Assurance Publications* (AQAP's), waarvan de nummers 1, 4 en 9 eisen bevatten ten aan-

zien van de toe te passen kwaliteits-systemen.

AQAP tot 1993

De AQAP 1, 4 of 9 werd contractueel aan een leverancier opgelegd op basis van de complexiteit, de toepassing van de te leveren goederen of dienst en de know-how van de leverancier. De verschillen tussen deze AQAP-eisen zijn in afb. 1 weergegeven:

In de AQAP's zijn tevens de voorwaarden gesteld die het Militair Toezicht Kwaliteitszorg (MTK) in de bedrijven door vertegenwoordigers van de overheid mogelijk maakten. In de AQAP 1 en 4 zijn voor de eisen die gesteld moeten worden aan calibratie van meetinstrumenten de toepassing van de AQAP 6 verplicht gesteld.

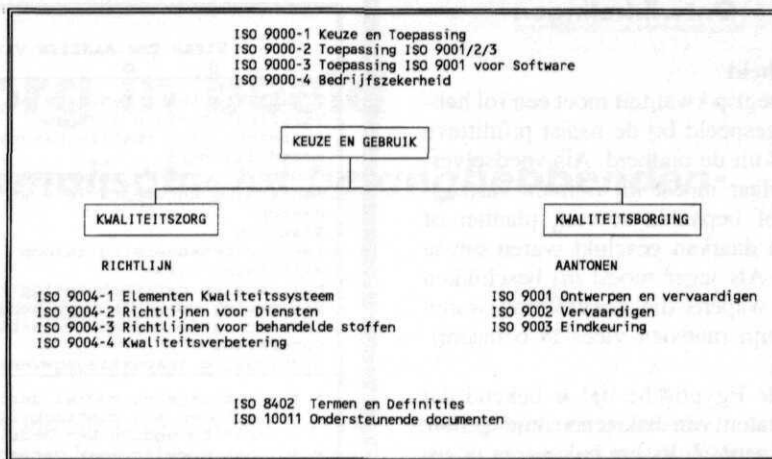
ISO 9000-serie tot 1994

Het onderkennen van de behoefte aan contractueel toepasbare eisen voor kwaliteitssystemen van leveranciers en producenten heeft voor gebruik buiten de defensiefesfeer in veel landen geleid tot de bewerking van de AQAP's naar nationale normen. In 1987 heeft de *International Organization for Standardization* (ISO) een aantal normen uitgegeven als de ISO 9000-serie. De Nederlandse vertaling daarvan heette: NEN ISO 9000-serie. Deze ISO-normen vertoonden grote gelijkheid met de AQAP-normen. Globaal kan men de verschillen als volgt formuleren: ISO-normen schenken potentiële opdrachtgevers vertrouwen dat een bedrijf aan de contractuele verplichtingen kan voldoen. AQAP-normen daarentegen worden door een opdrachtgever (Defensie) in nauwe relatie met een bepaalde opdracht contractueel geëist om door middel van objectief bewijs zekerheid te verkrijgen dat de opdrachtnemer (leverancier) de contractuele eisen nakomt.

In afb. 2 is weergegeven hoe de belangrijkste ISO-normen bijdragen tot de ISO 9000-„familie”.

Inhoud ISO 9001-norm

Een volledige beschrijving van de ISO-normen zou binnen het kader van



Afb. 2

dit artikel te ver voeren. In afb. 3 is volstaan met een opgave van de hoofdstukken uit de ISO 9001-norm:

Wijziging AQAP's

De contractuele toepassing van de AQAP's door de meeste NATO-partners is tot nu toe vrij algemeen. De neiging om over te stappen naar de ISO-normen werd gaandeweg sterker. Dit werd vooral veroorzaakt door de bekendheid en erkenning van deze ISO-normen in het civiele bedrijfsleven. Teneinde de uitvoering van defensieopdrachten zeker te stellen, hebben de NATO-partners in de NATO-AC/250 (groep van hoogste Defensiekwaliteitszorgfunctionarissen van de verschillende landen) de noodzaak onderkend tot het aanpassen van de AQAP's. Echter met aanvullende eisen ten opzichte van de ISO-normen. In 1990 is binnen de AC/250 overeenstemming bereikt over de vervanging van o.a de AQAP's 1, 4 en 9.

In 1993 werden de nieuwe AQAP's van kracht als resultaat van samenwerking met de ISO-normen, met daarbij aanvullende eisen op het gebied van:

- verificatie van ingekochte producten ;
- identificatie en naspeurbaarheid;
- beoordeling en afhandeling van tekortkomingen;
- kwaliteitsregistratie;
- nazorg;
- overheidstoezicht.

Benaming nieuwe AQAP's

In afb. 4 is aangegeven hoe de nieuwe benamingen van de AQAP's tot stand zijn gekomen.

Toepassing bij de defensie-bedrijven

Eind 1989 heeft de Directie Materieel Koninklijke Landmacht (DMKL) besloten dat aan de KL-defensiebedrijven dezelfde eisen moeten worden gesteld als aan civiele bedrijven. Dat

Hoofdstukindeling ISO 9001-norm	
1. Directieverantwoordelijkheid	11. Beheersing van keurings-, meet- en beproevingsmiddelen
2. Kwaliteitssysteem	12. Keurings- en beproevingsstatus
3. Contractbeoordeling	13. Beheersing van producten met afwijkingen
4. Ontwerpbeheersing	14. Corrigerende en preventieve maatregelen
5. Document- en Gegevensbeheer	15. Behandeling, opslag, verpakking, conservering, en aflevering
6. Inkoop	16. Beheersing van kwaliteitsregistraties
7. Beheersing van door de klant verstrekte producten	17. Interne kwaliteitsaudits
8. Identificatie en naspeurbaarheid van producten	18. Opleiding
9. Procesbeheersing	19. Nazorg
10. Keuring en beproeving	20. Statistische technieken

Afb. 3

OUD	NIEUW	ONTSTAAN UIT:
AQAP 1	AQAP 110	ISO 9001 + aanvullende overheidseisen t.a.v. het ontwerp + regeling overheidstoezicht
AQAP 4	AQAP 120 AQAP 130	ISO 9002 + regeling overheidstoezicht ISO 9003 + eisen voor procesinspectie + regeling overheidstoezicht
AQAP 9	AQAP 131	Bestaande AQAP 9

Afb. 4

deed de toenmalige C-NLC besluiten dat de NLC-bedrijven zowel moeten worden gecertificeerd op basis van de ISO 9000-norm als op basis van de AQAP.

Certificering van bedrijven

Er bestaan momenteel in Nederland meerdere instellingen die door de Raad voor de Accreditatie (tot voor kort Raad voor de Certificatie) zijn erkend om kwaliteitssystemen van bedrijven te certificeren.

Aangezien het ministerie van defensie en met name het Directoraat Generaal Materieel (DGM) met ingang van januari 1990 is gestopt bedrijven te certificeren voor een AQAP 1- of 4-certificaat, is na uitgebreide doorlichting, in april 1994, door *Lloyd's Register Quality Assurance Ltd* aan 785 Electronische Centrale Werkplaats (ECW) als eerste defensiebedrijf een ISO 9001-/AQAP 110-certificaat uitgereikt. Daarna volgden 790 Tkwkpl, delen van 750 Vzgc, 760 Vzgc en 770 Vzgc.

In juni 1994 heeft de Stichting Erkenning Koeltechnische Bedrijven (STEK) ECW erkend als gecertificeerd bedrijf voor onderhoud en herstel van koeltechnische installaties (airco's). Bij deze certificering is m.n. het aantoonbaar vakmanschap van belang.

ISO/AQAP-certificaat voor ECW

Tot 30 april 1990 was ECW in het bezit van een AQAP 4-certificaat. Dit certificaat is verleend door DGM. Enerzijds op grond van het beleid van C-NLC, anderzijds naar aanleiding van de Herstructurering Onderhoud Nationale Sector (HONS) is bij ECW

gestart met het opzetten van een nieuw kwaliteitssysteem.

Voor het opzetten van zo'n systeem dienden de volgende randvoorwaarden te zijn ingevuld:

- kwaliteitsbeleid aanwezig en op schrift gesteld;
- kwaliteitsnorm gekozen.

Kwaliteitsbeleid

In 1991 is de visie van Commandant ECW t.a.v. kwaliteit op schrift gesteld in de vorm van het Handboek Kwaliteitsbeleid. Daarbij is uitgegaan van doelen en verwachtingen v.w.b. toekomstige ontwikkelingen.

Het beleid omvatte:

- het stellen van meetbare doelen;
- het aangeven van beperkingen en randvoorwaarden bij die doelen;
- het aangeven van prioriteiten;
- het aangeven van de middelen en de wijze waarop de doelen dienen te worden gerealiseerd.

Bij de te realiseren doelen zijn criteria gesteld opdat in een later stadium toetsing mogelijk is, waarna bijsturing, correctie of verbetering kan plaatsvinden.

Kwaliteitsnorm

Het managementteam van ECW koos in eerste instantie voor een Kwaliteitssysteem op basis van de NEN ISO-9002-norm in analogie met het „oude” AQAP 4-systeem.

Plan van Aanpak

In juli 1992 is bij het opzetten van het kwaliteitssysteem het volgende plan van aanpak gehanteerd:

- inventarisatie status kwaliteitszorgactiviteiten;
- keuze van de elementen van het systeem;

- vaststellen verantwoordelijkheden/bevoegdheden;

- vaststellen werkwijze en toezicht daarop;

- beschrijving van het systeem in een handboek;

- beschrijving van processen en procedures;

- invoering (fasegewijs) van het systeem in de praktijk;

- bewaking van het systeem (auditing/doorlichting);

- bijsturing.

Realisatie

Tijdens de implementatiefase van het kwaliteitssysteem hebben alle medewerkers een kwaliteitsbewustwordingstraining gevolgd. Tevens zijn veel verbetereteams actief geweest. In de fase van auditing en doorlichting is een aantal certificerende instanties uitgenodigd tot het doen van prijsopgave t.b.v. certificering. Eigen evaluatie had reeds aangetoond dat het kwaliteitssysteem naar verwachting bij het certificeringsonderzoek zou voldoen aan ISO 9001 i.p.v. „slechts” ISO 9002. Dit is veroorzaakt doordat het bouwen en implementeren van het kwaliteitssysteem met zich mee bracht dat o.a. in activiteiten op het gebied van ontwerpen/ontwikkelen een zodanige structuur is aangebracht, dat ook hierbij kan worden gesproken van procesbeheersing.

Toegevoegde waarde van het certificaat voor ECW als defensiebedrijf

Op de veel gestelde, uiterst legitieme vraag wat nu de waarde van het behalen van een kwaliteitscertificaat voor een defensiebedrijf is, wordt navolgend kort ingegaan.

Tijdens de voorbereidingen (het opzetten van het kwaliteitssysteem) zijn de processen dusdanig doorgelicht en aangepast, dat van doeltreffende en doelmatige bedrijfsvoering kan worden gesproken.

Tijdens en na het certificeringstraject is een zeer sterk „wij-gevoel” in de organisatie ontstaan.

Bij keuze voor in- of uitbesteding van defensieopdrachten wordt ECW als volwaardig bedrijf gezien.

Voor ECW is het certificaat een er-

kenning van een onafhankelijke certificerende instantie (*Lloyd's Register Quality Assurance Ltd*) dat de primaire bedrijfsprocessen op een beheerste manier verlopen.

Evolutionaire verhoging van het niveau van beheersing van het primaire proces, door halfjaarlijkse evaluatie door Lloyd's. De evaluators formuleerden steeds „scherper” en eisen verbetering.

ISO 9000-normen vanaf 1994

Vanaf juli 1994 zijn de ISO-normen „aangescherpt”. De aanscherping van de ISO 9001-norm heeft betrekking op de volgende aspecten:

- kwaliteitsbeleid;
- kwaliteitsplanning;
- contractbeoordeling;
- wijzigingen van het contract;
- beoordeling van het ontwerp;
- geldigverklaring van het ontwerp;
- inkoop;
- beoordeling van toeleveranciers;
- verificatie door de leverancier ter plaatse bij toeleveranciers.

Evaluatie door Lloyd's in augustus 1995 wees uit dat ECW reeds in voldoende mate aan de „aangescherpte” ISO 9001-norm voldoet, met uitzondering van het aspect kwaliteitsbeleid. Voor ECW betekende e.e.a. dat het kwaliteitsbeleid verder moest worden uitgediept. Dat hield in dat bij de volgende herevaluatie aantoonbaar moest zijn dat ECW op basis van respectievelijk het bedrijfsbeleid, de daaruitvoortvloeiende doelstellingen en prestatie-indicatoren wordt aangestuurd. Tevens moest worden aangetoond dat de realisatie van het bedrijfsbeleid wordt getoetst en wordt bijgestuurd. De herevaluatie in februari 1996 wees uit dat ECW er in is geslaagd te voldoen aan de nieuwe ISO 9001-norm.

Huidige opvattingen

In de beginjaren negentig groeide er in de maatschappij een enorme belangstelling voor het behalen van een ISO-certificaat. In 1992 waren er in Nederland circa 1000 bedrijven die

een ISO-certificaat hadden behaald. Op dit moment zijn dat er zo'n 5000.

TQM: meer dan „ISO”

Dat ook op het gebied van kwaliteitszorg geldt: „Stilstand is achteruitgang”, blijkt uit het volgende.

Eerder dan in Europa, vond men in Amerika en Japan dat het hebben van een ISO-certificaat niet „alles” dekt in een organisatie. Men ging dan ook veel verder in het doorvoeren van kwaliteitszorg. Ook de ondersteunende processen gingen deel uit maken van de kwaliteitssystemen. Excellente bedrijven in de Verenigde Staten werden beloond met prijzen als de „Malcom Baldrige-award” en in Japan kende men de „Deming-award” toe. Daar waar ISO zich voornamelijk richt op de primaire processen in een organisatie, streeft TQM (Integrale Kwaliteitszorg) naar optimale samenhang tussen alle bedrijfsprocessen.

TQM is meer dan een „diploma”, het is een levenshouding, het is gedrag. TQM helpt een organisatie haar missie waar te maken en bevordert zowel horizontale als verticale samenwerking. Het gegeven dat de omgeving van organisaties verandert, vereist dat organisaties zelf veranderen. Voorwaarde is dat die verandering in de goede richting plaats vindt.

Moderne bedrijfsvoering

De opvattingen in Amerika en Japan hadden tot gevolg dat in West-Europa de leden van de *European Foundation for Quality Management* (EFQM), bestaande uit topmanagers van bedrijven zoals Electrolux, Bosch, Thomson, Pirelli, Jaguar, SAAB-Scania, Philips, Alcatel, Renault en nog vele anderen, zich een idee vormden over de principes van moderne bedrijfsvoering. Deze topmanagers zijn van mening dat wanneer een organisatie optimaal wil presteren, er in ieder geval structureel aandacht geschonken moet worden aan de volgende aspecten:

- klant centraal stellen;
- consistent en zichtbaar leiderschap;
- zelfwerkzaamheid en eigen verantwoordelijkheid van medewerkers;
- doelgerichte interne samenwerking;

- beslissen op basis van feiten en besturen op basis van doelstellingen;
- vastleggen van werkafspraken;
- voortdurend verbeteren.

Model Instituut Nederlandse Kwaliteit

De gedachtengang van de EFQM mondde uit in het opstellen van een model. Nederland zou Nederland niet zijn als van dit Europese model niet een Nederlands model zou zijn afgeleid. Het Instituut Nederlandse Kwaliteit heeft een dergelijk model ontwikkeld en verfijnd.

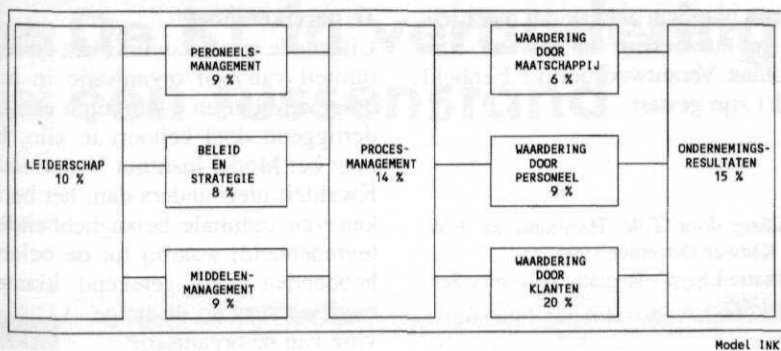
Hierbij gaat het om negen aandachtsgebieden, waarvan er zich vijf op de organisatie zelf richten:

- leiderschap;
 - personeelsmanagement;
 - beleid en strategie;
 - middelenmanagement;
 - procesmanagement;
- en vier op de resultaten van de organisatie:
- waardering door de maatschappij;
 - waardering door personeel;
 - waardering door klanten;
 - ondernemingsresultaten.

Deze opvatting heeft er toe geleid dat het Instituut Nederlandse Kwaliteit in navolging van de EFQM van mening is dat in iedere organisatie structureel aandacht moet worden geschonken aan de genoemde aandachtsgebieden. Tevens is van groot belang dat er een open cultuur ontstaat waarbij iedereen op de hoogte wordt gebracht en gehouden van de behaalde resultaten. In afb. 5 is dit model weergegeven.

Het model in de praktijk

Door een zelfevaluatie te houden, kan een organisatie haar positie bepalen. Met andere woorden, er wordt een beeld zichtbaar bij de vraag: *wie en wat zijn wij eigenlijk als organisatie?* Globaal vindt deze zelfevaluatie plaats door het beantwoorden van een groot aantal vragen, gericht op de negen aandachtsgebieden waarbij deze zijn onderverdeeld in deelgebieden. De positie wordt bepaald door aan de antwoorden een score toe te kennen. Die loopt van 0 tot 1000 in vijf fasen en geeft aan in welke fase de organi-



Model INK

Afb. 5

satie zich bevindt (zie afb. 6). Door middel van een profielschets wordt zichtbaar gemaakt hoe de resultaten ten opzichte van elkaar in een bepaalde fase liggen. Zo geven de fasen het prestatieniveau van de gehele organisatie aan. De percentages die in het model (afb. 5) staan, geven de weging van elk van de aandachtsgebieden aan en worden ook gebruikt bij de toekenning van het aantal te behalen punten.

Toepassing van het model

Een organisatie die dit model wil toepassen kan een evaluatie laten uitvoeren door een onafhankelijke instantie (Deze methodiek wordt bij de ISO-certificering gevolgd). De eerste meting is dan op te vatten als een „nulmeting”, die dient om vast te stellen in welke fase men zich bevindt. Men kan echter ook een beeld van de organisatie krijgen door zelf een evaluatie uit te voeren, waarbij men zich de eerste keer kan laten begeleiden door een externe deskundige. Uiteraard zijn combinaties van toepassingen mogelijk.

Wanneer de positie is bepaald moet men zich uit te spreken over:

„Wat willen wij eigenlijk, waar willen we naar toe?” Eerst dan kunnen aan

de hand van de onderliggende resultaten van de zelfevaluatie verbeteractiviteiten worden gestart. Daarbij is het van essentieel belang dat de organisatie gebruik maakt van het potentieel (kennis, ervaring, enthousiasme) van alle leden van de organisatie. Door de zelfevaluatie periodiek op verschillende niveaus in de organisatie uit te voeren, houdt men zichzelf een spiegel voor en toetst of datgene wat als doel is gesteld ook daadwerkelijk is gerealiseerd.

Indien bij een dergelijke periodieke toetsing blijkt dat de te bereiken doelstellingen niet zijn gehaald, zal op basis van analyse van de oorzaken een bijstelling van het doel of doelstelling moeten plaatsvinden. In deze werkwijze schuilt de grote kracht van dit model.

Toepassing buiten de defensie-organisatie

Buiten de defensiefesfeer is een duidelijke trend waarneembaar dat vooraanstaande organisaties hun activiteiten richten op het Model Nederlandse Kwaliteit of afgeleiden daarvan. Zo heeft Philips de *Philips Quality Award* (PQA-90) geïntroduceerd. Hierbij wordt voorzien in periodieke

zelfevaluatie en toetsing van de verbeterprocessen. Klantentevredenheid staat daarbij centraal. Een ander in het oog springend voorbeeld is Ericsson Telecommunicatie BV (ETM). Dit bedrijf is in zeer korte tijd in staat gebleken het Model Nederlandse Kwaliteit op een dusdanige manier te hanteren dat men in 1994 winnaar is geworden van de Nederlandse Kwaliteitsonderscheiding. Zowel bij Philips als bij Ericsson is uiting gegeven aan het belang van TQM voor de organisatie door aan de TQM-activiteiten een slogan te verbinden. Voor Philips luidt die: „*Make Philips Quality our way of life*” en wordt als „*Let's make things better*” extern gecommuniceerd. Voor Ericsson geldt: „Samen op weg naar een excellente onderneming” respectievelijk „*ETM better best*”.

Naast genoemde voorbeelden zijn o.a. organisaties als Hoogovens, Renault, Technische Unie, Waterleidingbedrijven en de Belastingdienst drukdoende op dit gebied.

Bij al deze organisaties blijkt dat men waarde blijft hechten aan de ISO 9000-normen/certificaten.

Toepassing binnen de defensie-organisatie

Op dit moment is binnen de defensie-organisatie op meerdere plaatsen reeds enige ervaring opgedaan met het model Nederlandse Kwaliteit (o.a. bij de Rijkswerf van de Marine, MCW en ECW).

Zo heeft het managementteam van ECW een zelfevaluatie uitgevoerd en haar positie bepaald en heeft introductie van het Model bij het „2e Lijnsmanagement” plaatsgevonden. Op basis van de zelfevaluatie van de „2e Lijnsmanagers” en die van het managementteam zal consensus in de positiebepaling basis zijn voor de bedrijfsbrede verbeteractiviteiten. Door het Directoraat Generaal Materieel wordt gedacht aan een defensieprijs, gebaseerd op het principe van de Nederlandse Kwaliteitsprijsonderscheiding. Gedacht wordt aan het modifieren van het Model INK naar een defensiemodel.

Recent heeft C-Natco de beleidsuit-

FASE	KENMERK	SCORE in punten
FASE I	Productgericht	0 - 200
FASE II	Procesgericht	200 - 400
FASE III	Systeemgericht	400 - 600
FASE IV	Ketengericht	600 - 800
FASE V	Totale Kwaliteit	800 - 1000

Afb. 6

spraak gedaan dat TQM (Model INK) binnen de Natco-organisatie moet worden toegepast. Activiteiten aangaande het opstellen

van een plan van aanpak dat moet leiden tot invoering op niveau van Resultaat Verantwoordelijke Eenheid (RVE) zijn gestart.

Literatuur:

Ontwikkeling van de Kwaliteitszorg door Dr ir B. Veen. Kluwer Deventer 1982. Publikatie Stichting NIID 1991. De Nederlandse Kwaliteitsprijs en Onder-

scheiding door T.W. Hardjono en F.W. Hes. Kluwer Deventer 1994. Publikatie Lloyd's Register Advisory Services 1995.

Te bereiken doel

Uitgaande van de stelling dat de legitimiteit van een organisatie in haar omgeving ligt en continuïteit een onderliggend doel behoort te zijn, beoogt het Model Instituut Nederlandse Kwaliteit niets anders dan: het bereiken van optimale belanghebbenden-tevredenheid, waarbij tot de belanghebbenden wordt gerekend: klanten, medewerkers en de omgeving van de organisatie.



De KL in verandering: een tussenstand

A.P.P.M. van Baal en M.P. Dekker - resp. luitenant-generaal der Artillerie en reserve-kolonel der Genie

Begin 1993 werd door de toenmalige regering een nota uitgegeven die, achteraf gezien, qua impact op de Defensieorganisatie zijn weerga niet kende. Er werd de weg ingeslagen naar een krijgsmacht die uitsluitend met vrijwilligers zou worden bemand; voortaan zou Nederland een *all professional army* hebben.

De wereld was veranderd, maar dat was toch wel wat aan de krijgsmacht voorbij gegaan. De Defensienota 1991 kenmerkte zich vooral door „minder van hetzelfde” en had dan ook als motto „herstructurering en verkleining”.. Vanaf de Prioriteitennota werd (in ieder geval voor de Koninklijke Landmacht) alles anders. Zonder dat we ons dat op dat moment allemaal realiseerden, hadden wij van de ene dag op de andere een andere baan gekregen. Voortaan zouden aan ons werk andere eisen worden gesteld; zouden de middelen waarmee we die taak moeten uitvoeren anders zijn; de omstandigheden waaronder en de plaatsen waarop die taak moest worden uitgevoerd, werden geheel anders dan tot dan toe en last but not least: de taak moest worden uitgevoerd met andere mensen: vrijwilligers zouden de krijgsmacht vormen.

Hoofdthema uit de Prioriteitennota was in algemene zin een boodschap die kon worden gekenschetst als: kwaliteit gaat voor kwantiteit. Het leger moest kleiner worden maar tegelijk ook veel beter. De quintessens zit in het woordje „tegelijk”. Dat ene kleine woordje geeft aan dat de toen-

malige minister onderschreef dat kleiner worden niet automatisch betekent dat een krijgsmacht daardoor ook beter wordt. Generaal Sullivan (tot voor enige tijd Chief of Staff US Army) formuleerde het op een Global Panel (1994, Maastricht) als volgt: „*Smaller is not better, smaller is smaller; better is better*”. Inmiddels leven we ruim drie jaren na het uitkomen van de Prioriteitennota. De minister heeft aangekondigd deze nota te evalueren.¹ De vraag is derhalve aan de orde: wat is er allemaal van terecht gekomen? Is de krijgsmacht nu inderdaad kleiner en beter of alleen kleiner geworden?

Oppervlakkig gezien (bijv. als men zijn mening alleen maar zou baseren op hetgeen in de media naar voren komt) zou de conclusie kunnen worden getrokken, dat er sprake is van een enorme achteruitgang. Het lijkt wel of de KL niets meer goed kan doen. Kennelijk is Srebrenica de schuld van de KL (of op zijn minst een deel daarvan), gaat het met de verhouding met „de politiek” helemaal niet goed, treden we ongenueanceerd op in de media, is het een chaos met personeelszorg (getuige de uitzendingen van programma's als Zembla) en tot overmaat van ramp gaan we dat als KL ook nog eens proberen in een „soap”-serie op de tele-

visie te brengen. Kortom: de KL is niet alleen kleiner geworden, maar heeft ook belangrijk aan kwaliteit ingeboet. Een triest beeld, waarop iemand in KL-uniform niet bepaald trots kan zijn.

Wij zullen in dit artikel proberen ons beider indruk te verwoorden maar we kondigen nu reeds aan het met het hiervoor geschetste, trieste beeld niet eens te zijn. We beginnen met een paar grote ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan sedert het begin van 1993, te beschrijven. Dat zijn niet alle ontwikkelingen. Zo zullen wij geen aandacht besteden aan de personele gevolgen of de stand van zaken m.b.t. de herstructurering. Van de ontwikkelingen die we wel beschrijven, behoort natuurlijk te worden aangegeven welke naar ons idee de effecten van die grote ontwikkelingen zijn. In deze beschrijving of analyse, zo u wilt, vinden we het antwoord op de vraag of het nu inderdaad zo triest met de KL is gesteld. Wij beperken onze waarnemingen en conclusies tot dat deel van de krijgsmacht, waarop wij beiden het beste zicht hebben, d.w.z. tot de Koninklijke Landmacht. We hebben zeker niet de pretentie in een artikel als dit de Prioriteitennota te evalueren. Evenmin hebben we de bedoeling de KL te beschadigen door te wijzen op tekortkomingen. Integendeel, hoewel wij beiden de KL inmiddels hebben verlaten, is er een grote verbondenheid met die landmacht. Maar anderzijds: kritische zelfbeschouwingen dragen bij aan verbeteringen. Een soort „Calimerogedrag”² brengt ons nergens.

¹ Overigens is ook de Prioriteitennota haar leven begonnen als een evaluatie van de Defensienota die in 1991 was uitgebracht.

² Calimero is een tekenfilmfiguur, die als meest bekende uitspraak heeft: „ik ben klein en zij zijn groot en dat is niet eerlijk!”

Ontwikkelingen

Hoewel het in de discussies soms wel lijkt alsof er in de Prioriteitennota maar één zaak is besloten (namelijk dat de opkomstplicht werd afgeschaft), is dit geenszins het geval. De Prioriteitennota voegde een aantal ontwikkelingen toe aan een lopend proces dat is gekenmerkt door verkleining, maar ook (en dat wordt vaak onderbelicht) door een verandering van de besturing van de KL. Er is een ontwikkeling in gang gezet die ook op andere plaatsen binnen de (rijks-) overheid aan de orde is: het streven naar een meer bedrijfsmatig handelen. Dit moest leiden tot een grotere efficiency en een grotere resultaatverantwoordelijkheid voor lagere managers. Binnen Defensie zijn twee belangrijke termen in dit verband in zwang geraakt: Verbeterd Economisch Beheer (VEB) en Verbetering Bedrijfsvoering (VBV). Het leidt tot een drastische aanpassing van de wijze van besturen van de Defensieorganisatie. Maar het beperkt zich niet tot de aansturing van de KL. Ook binnen de KL is deze aanpak in gang gezet en ze zou moeten leiden tot een fundamenteel andere wijze van kijken

³ Uiteraard waren er ook dienstplichtig korporaals, onderofficieren en officieren.

⁴ In totaal werden ook van de in Duitsland gelegerde Nederlandse eenheden 4 bataljonsequivalenten opgeheven, t.w. drie eenheden van bataljonsgrootte en een aantal zelfstandige compagnieën. De sterkte in Duitsland is met ongeveer 50% verminderd.

⁵ Hier wordt in feite een verouderde term gebruikt. De term „gevechtskracht wekt ons inziens te veel het idee op dat vechten iets geheel anders is (want het heeft een andere naam) dan het beheersen van crises. Liever zouden wij daarom zien dat niet meer wordt gedaan alsof Defensie twee verschillende taken heeft (bondgenootschappelijke verdediging en crisesbeheersing), maar slechts één taak: crisesbeheersing. De bondgenootschappelijke verdediging is immers ook te zien als een vorm van crisesbeheersing. Een term als „crisesbeheersingsvermogen” zou deze gedachtengang beter weerspiegelen, maar om wille van de herkenbaarheid gebruiken we in dit verband de term „gevechtskracht”. Het zou echter de moeite waard zijn een apart artikel te wijden aan het vervagende conceptuele onderscheid tussen bondgenootschappelijke verdediging en crisesbeheersing.

naar resultaten en dus ook tot een fundamenteel andere wijze van afwegen. De beslissing die het meest ingrijpend voor de KL was, behelste het opschorten van de opkomstplicht. De KL zou in het vervolg uitsluitend bestaan uit vrijwillig dienend personeel. Er was op veel plaatsen grote twijfel of Defensie wel voldoende aantrekkingskracht zou hebben op jongeren om een krijgsmacht van de omvang zoals ze werd voorgesteld in de Prioriteitennota, te kunnen vullen met voldoende personen van voldoende kwaliteit. Opmerkelijk: aan de ene kant werd gezegd dat de KL nu toch wel erg klein is geworden, aan de andere kant werd tegelijk gezegd dat de KL nog altijd zo groot is dat ze nooit voldoende personeel kan werven. Hieruit sprak natuurlijk ook een gebrek aan zelfvertrouwen van de KL, maar wij waren zeker niet de enigen die twijfel hadden. Ook het parlement maakte een voorbehoud: de minister moest regelmatig rapporteren over de voortgang van die werving en daarvan werd door een enkele partij zelfs definitieve goedkeuring van die Prioriteitennota afhankelijk gemaakt. De KL heeft de reikwijdte van het besluit pas na enige tijd doorgrond. De aanvankelijke benadering was er toch vooral één in de trend van: een Beroeps Bepaalde Tijd (BBT-er) is in feite een dienstplichtige met een te hoog salaris. Pas na enige tijd werd duidelijk dat we een totaal andere houding moesten gaan innemen ten opzichte van een groep personen die voorheen geen keuze had: de soldaten binnen het leger.³

Een van de hoofdredenen voor het overgaan naar een beroepsleger was gelegen in het feit dat dienstplichtigen alleen op vrijwillige basis konden worden ingezet in crisisbeheersingsoperaties. Verondersteld dat die operaties in aantal sterk zouden toenemen, was het niet langer acceptabel dat de inzetbaarheid van de Krijgsmacht (en met name van de KL) afhankelijk zou zijn van het al of niet vrijwillig deelnemen daaraan van een belangrijk deel van het personeel. De garantie dat de Koninklijke landmacht op ieder moment inzetbaar was

als instrument ten behoeve van de regering was in het geding gekomen. De veronderstelling dat deze crisisbeheersingsoperaties veel vaker zouden gaan voorkomen dan in het verleden het geval is geweest, blijkt tot nu toe een buitengewoon vooruitziende blik te zijn geweest. Voor we het wisten, was de KL op vele plaatsen in de wereld ingezet. Namen van landen als Joegoslavië, Cambodja, Thailand, Angola, Mozambique, Haïti, etc., die voorheen alleen bekend waren uit vakantiefolders of „horror” berichten in de krant, bleken plotseling te behoren tot ons operatiegebied, terwijl een gebied waar de gehele KL kind aan huis was, namelijk de Noordduitse laagvlakte, totaal naar de achtergrond raakte. In snel tempo werd een belangrijk deel van de daar altijd gelegerde (of voor dat gebied bestemde) troepen teruggetrokken of opgeheven.⁴

Verbeterd economisch beheer

Het grootste voordeel dat kan worden behaald door de invoering van de nieuwe wijze van bedrijfsvoering is naar onze mening niet gelegen in de kostenbesparingen. Die zullen zeker optreden en zijn (ook in onze ogen) een belangrijk effect. Wij beschouwen die echter als een „bijkomende bate”. Het grootste voordeel ligt in het feit dat oost en west van Voorburg voortaan over hetzelfde probleem kan worden gesproken, terwijl dat voorheen eigenlijk niet mogelijk was. We hebben dit ook wel eens aangeduid als het probleem van de „teller en de noemer”. Laten wij onze stelling toelichten. Idealiter wordt er binnen een krijgsmachtdeel gestreefd naar het zo groot mogelijk maken van de gevechtskracht⁵ voor een gegeven budget. In feite wordt getracht de uitkomst van een breuk zo groot mogelijk te maken. Een breuk waarbij in de teller de geproduceerde gevechtskracht staat en in de noemer de kosten. Met andere woorden: er zou sprake moeten zijn van een optimaliseringsvraagstuk, waarbij een integrale

benadering van het begrip gevechtskracht wordt toegepast.

De problemen in Den Haag waren niet alleen van een ander niveau of omvang; nee zij waren geheel anders van aard. De Haagse staven waren weliswaar bezig met een vorm van optimalisering (namelijk door de resultaten tegen de kosten af te wegen), maar helaas was hierbij nogal eens de integrale benadering ver te zoeken. De functionele benadering had hier de overhand boven de integrale benadering. Het is evident dat het resultaat een vorm van suboptimalisatie was. In het land echter was een ander probleem aan de orde. Weliswaar kwamen daar alle ontwikkelingen op personeel, materieel (en ander) gebieden bij elkaar en werd een commandant geconfronteerd met de vraag hoe deze met elkaar in verband te brengen en gevechtskracht te leveren, maar hij had geen verantwoordelijkheid voor de kosten van het produceren van gevechtskracht. Hij probeerde de teller van de breuk zo groot mogelijk te maken. Kortom: hij had wel een integrale kijk, maar was bezig met een maximaliseringsvraag. Hoewel enigszins gechargeerd, kan worden gesteld dat in feite alleen de BLS bezig was met een integrale benadering van het optimaliseringsvraagstuk en voor een deel is dat nog steeds zo.

Omdat de rest van de organisatie dus structureel een ander probleem probeerde op te lossen dan de BLS, had hij daarom zeer gedetailleerde middelen nodig om het toch nog enigszins in de hand te houden. Dus zodoende was er een regeling gemaakt waarin het langer dienen van een (dienstplichtig) soldaat was voorbehouden aan de DPKL (namens de BLS), het goedkeuren van dienstreizen naar het buitenland van een individu was voorbehouden aan de DEBKL, een bataljonscommandant slechts schade gevallen tot max. f 1500,— mocht afhandelen etc. Een geheel van regels dat uiterst betuttelend overkwam, een enorme werklast veroorzaakte in Den Haag, zonder dat het werk bespaarde op de andere niveaus.

Een dergelijk systeem heeft bovendien in onze ogen nog een ander heel

negatief effect; in het gros van de gevallen zal een verzoek uit het land door een Haagse instantie negatief moeten worden beantwoord. Een vraag uit het land om verbetering (verhoging van de teller) zal veelal een verslechtering van de breuk inhouden (omdat de kosten meer dan evenredig stijgen). We spreken dus op verschillende golflengten: ondercommandanten willen altijd meer dan „Den Haag” wil of kan toestaan (begrijpen ze er dan helemaal niets van?) en de afwijzing werd gemotiveerd met een reden die de verzoeker niets zei of in zijn ogen niet ter zake deed (geld is het probleem van het „Haagse”). Tegelijkertijd werden functioneel beleid en (functionele) richtlijnen uit „Den Haag” in „het land” met veel scepsis begroet, omdat lang niet altijd duidelijk was dat dit beleid de gevechtskracht verhoogde. Negatieve beeldvorming van elkaar en onderlinge stammenstrijd is het gevolg geweest. Anders gezegd: de manier waarop wij de KL hadden georganiseerd, leidde ertoe dat we elkaar structureel en onvermijdelijk moesten tegenwerken. Sturen op hoofdlijnen is dan ook niet mogelijk, want we hebben het oost en west van Voorburg over volstrekt verschillende hoofdlijnen. Het gemeenschappelijke ontbreekt en daarom zal ook (interne) communicatie alleen succesvol worden als deze „hitch” in de besturing eerst wordt overwonnen.

Hoe het model van besturing er ook in zijn definitieve vorm uit zal zien; wenzelijk is dat door commandanten in het land hetzelfde probleem wordt aangepakt als in Den Haag en vice versa. Daartoe zal in Den Haag veel meer integraal i.p.v. functioneel moeten worden gedacht. In het land zal veel meer over optimalisering dan over maximalisering moeten gedacht. Dat vergt een grote omslag in denken, zowel in Den Haag, als in het land. Hier ligt dan ook de echte waarde van het concept van Verbeterd Economisch Beheer: het op een gedachtenlijn brengen van de KL. Als dat het gevolg is van de in gang gezette ontwikkelingen, zijn de positieve effecten vele malen groter dan de moge-

lijke winst in financiële zin. Er is dus een grote overeenkomst gelegen in het feit dat integrale verantwoordelijkheid in feite hetzelfde is als volledige verantwoordelijkheid voor te behalen resultaten. In die zin is er dus een duidelijke verbetering te constateren in de besturing van de KL onder operationele omstandigheden en in de vredesomstandigheden: verantwoordelijkheden en bevoegdheden worden als gevolg van dit proces daar gelegd, waar ze horen. Uit dit oogpunt bezien, is er geen reden voor operationeel denkende militairen om zich te verzetten tegen deze ontwikkeling, bijv. alleen maar omdat dit „een verzinsel van boekhouders” is. Dat is een kortzichtige en eenzijdige benadering van deze problematiek.

Er kleven echter niet alleen voordelen aan deze omslag in denken en de bijbehorende methoden en procedures. Wij willen wijzen op een tweetal aspecten die in de afwegingen rondom de vraag hoe e.e.a. moet worden ingericht ons inziens een nadrukkelijke rol moeten spelen. Van groot belang is dat dit hele concept niet leidt tot een enorme vergroting van bureaucratie. Het is absoluut noodzakelijk dat het doel van de managementcontracten (die onderdeel zijn van deze benadering) in het oog wordt gehouden. Dat doel is een beter management en het doel is nadrukkelijk niet het contract. Het gaat uiteraard niet om het vol schrijven van dikke documenten waarmee verder niets wordt gedaan. Daarom is het ook noodzakelijk in de gaten te houden dat verantwoordelijkheid voor resultaten hand in hand dient te gaan met de bevoegdheden over middelen en instrumenten te beslissen. Alleen dan kan worden voorkomen dat een managementcontract het volgende bureaucratische instrument is dat erbij komt. Het moet dus in de plaats komen van andere instrumenten. Dan worden commandanten meer op de vraag gericht, hoe zij hun middelen het beste kunnen inzetten en veel minder op het voldoen aan de vele regels die functioneel de organisatie zijn ingeschoten. Verantwoordelijkheid voor het resultaat kan dus niet los worden gezien van bevoegdheden

op het vlak van de zogeheten PIO-FAH-factoren⁶ en de koppeling, zowel qua inhoud als qua tijdschema is een noodzaak.

Het tweede aspect waar wij op willen wijzen is het gevaar dat deze benadering er uiteindelijk toe zal leiden dat alle commandanten zich gaan beschouwen en gedragen als bedrijfsleiders of nog erger; als commerciële ondernemers. Zij zouden zich dan te veel kunnen laten leiden door management-achtige argumenten en de noodzaak tevens leider te blijven, uit het oog verliezen. Wij zijn ervan overtuigd dat management zijn grenzen kent en wel met name in omstandigheden waarin gevaarlijke en/of levensbedreigende situaties zich voordoen. Op het niveau van de organisatie waar een (onder-)officier directe opdrachten moet geven aan ondergeschikten die hen in groot (levens) gevaar kunnen brengen, werken argumenten als efficiency niet. Daar wordt een beroep gedaan op leiderschap en charisma. Het, op zichzelf zeer gerechtvaardigde, streven naar een meer bedrijfsmatige benadering mag nooit zover gaan dat daarmee de geschiktheid om de taak onder crisissomstandigheden uit te voeren en ook onder die omstandigheden leiding te geven, wordt aangetast. Commandanten moeten commandanten blijven en mogen nooit verworden tot calculerende managers.

Beroepsmilitairen

Van beroepsmilitairen wordt terecht verwacht dat zij hun vak, hun professie, verstaan. Dat betekent in onze ogen een aantal zaken tegelijk. Niet slechts het „kleine werk” mag hieronder worden verstaan. Dat ook, maar er is meer dan dat alleen. Aan de andere kant mag een basiskennis en vaardigheid van de individuele militair niet worden verwaarloosd. Dat is een basisvoorwaarde om kwaliteit in opera-

tionele zin te leveren. Ook fysieke geschiktheid is wat dit betreft tot deze basisvaardigheden te rekenen. In dit verband moet helaas worden vastgesteld dat het met een belangrijk deel van de KL-populatie niet goed is gesteld. Nog steeds zijn er veel te veel mensen die het kennelijk niet nodig achten aan die eisen te voldoen, omdat „zij zelf wel zullen beoordelen” of de afgekondigde regels ook voor hen in hun huidige functie moeten worden gehandhaafd. „Ik doe mijn werk toch naar behoren, dat blijkt wel uit mijn beoordeling”. Dat is ook helemaal niet de toetssteen: het gaat hier om geschiktheid voor het gehele takenspectrum van de K L. Als de gehele KL geschikt moet zijn voor het optreden in het gehele crisisbeheersingsspectrum (variërend van ongewapende, toezichhoudende, waarnemerstaken tot het optreden in het grootschalig conflict) kan de KL dat niet waarmaken als niet alle samenstellende delen ook aan die eisen voldoen. Dat geldt niet alleen voor materieel, dat geldt mutadis mutandis ook en, misschien juist, voor het personeel. Natuurlijk zijn uitzonderingen mogelijk, maar grosso modo moet dit gelden. Dat wil zeggen dat de met name in (Haagse) staven veel voorkomende ontduiking van allerlei eisen op fysiek gebied, maar ook m.b.t. eenvoudige militaire handvaardigheden als schieten persoonlijk wapen, ZHKH, NBC en wat dies meer zij, in feite uit den boze is.

Wij raken hier een ander aspect; het verschijnsel dat er bij velen een soort „acht tot vijf”-mentaliteit is ontstaan. Een mentaliteit waarbij slechts dat gedaan wordt dat is voorgeschreven, waarbij regels naar de letter en niet naar de geest worden gehanteerd. Het ontstaan van die mentaliteit is mede in de hand gewerkt door een aantal arbeidsvoorwaardelijke regelingen, maar we kunnen echter niet staande houden dat die de enige reden voor deze mentaliteit zouden zijn. Zo'n mentaliteit is niet voldoende om een goed en professioneel leger op de been te houden. Niemand zal willen ontkennen dat het ontbreken van een „*esprit de corps*” een belangrijke ne-

gatieve invloed heeft op het moreel van eenheden of op groepen (zoals onderofficieren of officieren). Een dergelijke *esprit de corps* kan echter niet worden afgedwongen door alle wenselijke handelingen vast te leggen en alle onwenselijke handelingen en gedragingen juridisch strafbaar te stellen. Het hebben van een dergelijke mentaliteit is noodzakelijk voor een leger, niemand kan het ontbreken ervan strafbaar stellen. Maar „*esprit de corps*” is een houding die voor een deel wordt aangeboren, voor een belangrijk deel echter geleerd en voor een laatste deel onder invloed van sociale druk gehandhaafd. Duitsers hebben hiervoor een treffend gezegde: „*Von ein Müssen, kommt ein Wollen*”. Welnu dit „*Wollen*” zouden wij in algemene zin willen beschrijven als een soort instelling: moeilijk om op te schrijven, noodzakelijk om ernaar te leven, niet juridisch afdwingbaar; maar zonder dat zijn wij geen goed leger en zullen dat ook niet worden.

Naast hetgeen is opgemerkt over sturing en individuele kwaliteit, is er de noodzaak tot het leveren van een constante operationele kwaliteit. Constant, want dat is ons vak en we kunnen nooit uitleggen aan een ander dat zijn zoon of dochter, zijn vrouw of man ernstig is gewond of is overleden, omdat wij even een „*off-day*” hadden of dat zich toevallig een „*bedrijfsongeval*” voordeed. Over het individuele aspect daarvan hebben wij al wat gezegd in het voorgaande.

Maar ook op eenheidsniveau moet het constant goed zijn. Het is heel verklaarbaar dat in de achter ons liggende jaren toch enige afkalving van die kwaliteit is opgetreden. Een huis verbouwen kan niet samengaan met het comfortabel wonen in dat huis. Sommige delen van de KL hebben dat niveau wel, daarvan getuigen de bataljons die de KL naar Joegoslavië heeft gestuurd en die we daar hebben zien optreden. Maar hoe staat het met de overige eenheden; brigades, de divisie, het legerkorps? Wanneer is de divisie of één van de brigades voor het laatst geoefend als eenheid? Begrijp ons goed; dit is geen verwijt aan al die

⁶ De PIOFAH-factoren zijn de volgende factoren: P = personeel, I = informatie, O = organisatie, F = financiën, A = aanschaffingen, H = huisvesting.

commandanten, staven en individuen die in de laatste jaren hun best hebben gedaan om onder de gegeven omstandigheden er het beste van te maken. De mogelijkheden waren er eenvoudig niet; eenheden waren niet gevuld, de eenheden die wel waren gevuld, werden op het eerst mogelijke tijdstip ingezet t.b.v. crisisbeheersingsoperaties. Nu die mogelijkheden zich wel weer aandienen, nu die allermoeilijkste periode voorbij is, moet de aandacht weer worden gericht op de hoofdtak: de „raison d'être" van de KL; gevechtskracht leveren op alle niveaus. Daarvoor is naast oefenmogelijkheden ook nodig dat er een systeem komt dat die operationele kwaliteit structureel vaststelt, bewaakt en waarborgt; een systeem van operationele kwaliteitszorg en -borging. Ook dit is iets dat niet eenvoudig van de plank te kopen is of met wat simpele handgrepen tot stand wordt gebracht. Maar deze moeilijkheden mogen niet in de plaats komen van de erkenning dat een dergelijk systeem bittere noodzaak is. Bovendien, ook in het kader van resultaatverantwoordelijkheid, is een dergelijk systeem een *conditio sine qua non*.

Daadwerkelijke inzet

In tegenstelling tot de situatie in de Koude oorlog is inzet een „alledaagse" werkelijkheid geworden. Het is echt geworden en als het echt is, wordt het eng. Dat is erg wennen geweest. Echte inzet gebeurt altijd onder het oog van de wereld, i.c. onder het kritisch oog van de media. Ook dat is enorm wennen, zowel voor de media, als voor de KL. Duidelijk is dat de Nederlandse media en de samenleving weinig benul hadden en hebben van wat er eigenlijk kan en mag worden verwacht in gebieden waar oorlogsomstandigheden heersen of hebben geheerst. Dit heeft zich onlangs nog weer geopenbaard. De kritiek in het programma „Zembla" van 2 mei jl. op het verrichten van handelingen door geneeskundig personeel dat in Nederland niet daartoe bevoegd zou zijn geweest, gaat vol-

komen voorbij aan de normen die in dat inzetgebied worden gehanteerd en aan het alternatief: de Nederlandse norm handhaven en met die norm in de hand erbij blijven staan en toekijken hoe Cambodjanen sterven, onder de ogen van „niet bevoegde ziekenpa's". De beste stuurlied staan aan wal, zo bleek eens te meer.

Wij hebben er kennelijk grote moeite mee op deze wijze te worden beoordeeld en een soort „openbaar examen" te moeten afleggen. Ondanks onze kritiek hiervoor op de media, moet ons van het hart dat het aanhoudend wijzen naar de media en andere groepen die ons onheus bejegenen, in feite een vorm van „vluchtgedrag" is. Vertrouwen van de Nederlandse bevolking, maatschappelijke acceptatie zo u wilt, moet worden verdiend, bezwezen. Ook hier weer iets dat moeilijk en lastig is, zoals alle begin moeilijk en lastig is, maar dit afdoen als een fout van de media zou bepaald getuigen van vluchtgedrag. Dat vergt een andere houding van allen binnen de Krijgsmacht t.o.v. degenen die ons onze opdracht hebben gegeven: de Nederlandse bevolking. Het gaat niet aan het oog te verwijten dat er nare dingen zijn te zien.

Om kunnen gaan met deze druk van de media (of beter gezegd: de druk van de samenleving die door de media wordt uitgeoefend) vergt kennis, inzicht en ervaring; alles tezamen resulterend in een soort attitude. Onze nieuwe taken vergen andere vaardigheden, een andere attitude dan we tot nu toe gewoon waren. Dat moet zich dus ook weerspiegelen in de opleidingen. Niet langer is het voldoende een zuiver militaire analyse van de situatie te kunnen maken en op rationele gronden daaruit een conclusie trekken. Evenmin is het voldoende op de hogere opleidingen slechts aandacht te besteden aan het managen van het „bedrijf" KL. Er moet een veel groter besef komen in welke politiek-bestuurlijke context moet worden gewerkt en het besef moet doordringen dat niet slechts de topleiding van de KL in de media zal komen, dat niet slechts zij een rol spelen in het politiek-bestuurlijke krachtenveld, maar

dat dat een aspect is van de functie van iedere militair. Ook de individuele militair, ongeacht rang of stand, moet zijn gedrag ethisch kunnen verantwoorden tegenover zichzelf en tegenover de Nederlandse samenleving. Het volstaat niet meer aan de militaire meerdere te kunnen uitleggen dat geheel conform de militaire doctrine en/of voorschriften is gehandeld.⁷ Onder meer hierin is een reden te vinden dat militairen in onze ogen eigenlijk van onbesproken gedrag moeten zijn, dat geen concessies kunnen worden gedaan aan de normen voor instroom. Maar er moet meer zijn: een soort persoonlijke gedragscode. Een ieder kan worden geconfronteerd met situaties waarin hij of zij geheel op zichzelf is aangewezen en waar individuele beslissingen vergaande gevolgen kunnen hebben. Voor die gevallen is het gewenst een persoonlijk „Mission statement" te hebben, een idee van do's en don't's, een militair geweten of hoe dit ook mag worden genoemd. Dit gaat verder dan onderling respect en correct optreden. Het handelen moet worden gebaseerd op een code voor het gedrag van ieder individu die niet hoeft te worden afgedwongen in juridische zin, maar die een steun in de rug vormt in moeilijke situaties waarin een beroep wordt gedaan op je ethische/morele verplichtingen als militair en dus ambtsdrager. Het geeft de waarden en normen aan, vastgelegd in gedragsregels, probeert grenzen aan te geven waar iemand over moet beslissen in een *split second* en probeert naar elkaar en de maatschappij duidelijk te maken hoe wij als vertegenwoordigers van de maatschappij onze taken inhoud geven. Het betekent ook, dat niet langer kan worden volstaan met de wijze waarop thans de „externe" voorlichting van het ministerie van defensie wordt beschouwd. Externe voorlichting kan meer zijn dan woordvoering voor de minister en de staatssecretaris. Het is niet meer zo dat militairen alleen als

⁷ Een sprekend voorbeeld hiervan is de openbare getuigenis van 4 Dutchbatters voor het internationale tribunaal in Den Haag in de zaak tegen Tadic.

ambtenaren worden beschouwd door de Nederlandse samenleving, voor wiens gedrag alleen de minister politiek verantwoordelijk zou zijn, tegenover de volksvertegenwoordiging. De manier waarop bijvoorbeeld overste Karremans bejegend is⁸, is wel een van de duidelijkste bewijzen dat ook individuele militairen op hun handelen worden beoordeeld en aangesproken. Ook zij moeten kunnen rekenen op een adequate ondersteuning. De ervaringen rondom de dramatische val van Srebrenica hebben geleerd dat de manier waarop tot de dag van vandaag de externe voorlichting wordt benaderd, ertoe leidt dat militairen misschien niet meer als „kanonnenvoer” wordt beschouwd, maar nog wel als „mediavoer”. Ook deze les moet worden geleerd; een andere taak vergt een andere samenstelling, een andere instelling en dus een andere bemanning van het leger. Deze eenvoudige redenering beperkt zich niet tot de landmacht. De minister heeft zijn verantwoordelijkheid inmiddels genomen m.b.t. de taken, samenstelling en bemanning van de verschillende crisiscentra binnen de Krijgsmacht. Maar naar onze mening moet de conclusie ook zijn dat de externe voorlichting er een andere taak bij krijgt, hetgeen onvermijdelijk consequenties heeft voor de samenstelling, organisatorische ophanging en bemanning van de Directie (Externe) Voorlichting en de verschillende secties (Interne) Communicatie (van de krijgsmachtdelen). In deze richting zijn in de afgelopen tijd belangrijke initiatieven genomen (door de Directeur Voorlichting en de Bevelhebbers). Zo is de menskracht vergroot (zonder het aantal functies uit te breiden), zijn opleiding en training verbeterd en zijn de criteria voor functie-toewijzing veranderd en aangescherpt.⁹ Daarnaast blijft als belangrijkste voorwaarde bestaan voor deze

functie een open en eerlijke informatie-uitwisseling, dit ondanks een mogelijk te onderkennen verschil in doelstelling van de voorlichtingsfunctie voor de Minister en voor de KL.

Maatschappelijk nut

Maatschappelijke acceptatie in Nederland is, zoals hiervoor al betoogd, van het grootste belang voor het functioneren van de KL. Deze maatschappelijke acceptatie wordt vooral verkregen doordat de taak die de krijgsmacht uitvoert door de Nederlandse samenleving wordt gezien en als nuttig wordt ervaren. Ook om reden van de zichtbaarheid dient een andere, meer open en assertieve benadering van de media te worden gekozen. Het nut kan vele vormen hebben: bijdragen aan het handhaven van de internationale orde en veiligheid, het verdedigen van het eigen grondgebied, het evacueren van Nederlanders „in den vreemde” die bedreigd worden door gevaarlijke omstandigheden ter plaatse, zijn er enige van. Maar een economisch nut behoeft niet uit de weg te worden gegaan.

Een duurzame vrede kan alleen zijn gestoeld op een situatie waarin ook economie en infrastructuur van het betrokken land weer enigszins op orde zijn gebracht. Een leger beschikt over grote deskundigheid en materiële en personele mogelijkheden om de eigen operatie te ondersteunen. Deze middelen onder deskundige leiding zijn bij uitstek geschikt om een eerste aanzet te geven voor de economische wederopbouw in de vorm van wederopbouw, herstel van nutsvoorziening, bruggenbouw, reparatie openbare faciliteiten, tijdelijke bebouwing, etc. Militairen zouden in een gebied waar een vredesregeling tot stand is gekomen, bijv. adviezen kunnen geven om die infrastructuur weer op te bouwen en tegelijkertijd hebben zij daarmee de mogelijkheid voor het Nederlandse bedrijfsleven kansen te verkennen, zodat de kans groter wordt dat Nederlandse bedrijven daar orders verwerven. De extra „handjes” kunnen komen/moeten komen van te demobili-

seren militairen (van de strijdende partijen) die hun deskundigheid om het land te gronde te richten, kunnen ombuigen naar het leren van een vak. Het gaat wellicht nog verder; te denken valt aan het openen van scholen, opbouwen van instellingen voor sociale en medische zorg, trainingsprogramma's voor reïntegratie, bestuur, etc.

Natuurlijk is een dergelijk programma niet een eerste verantwoordelijkheid van de KL, maar de KL kan wel heel nadrukkelijk de bouwstenen aanleveren in de vorm van leiding, coördinatie, planning, transport en deskundigheid op dit gebied. Een tijdige start met het plannen en voorbereiden van deze activiteiten is natuurlijk een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de coalitie van deelnemende landen. Maar de eerlijkheid gebiedt om te zeggen dat sommige landen daar niet op wachten en bij de wederopbouw „plotseling” blijken te beschikken over zeer uitgewerkte en gedetailleerde plannen voor de eigen nationale industrieën en ondernemingen, zodat op de juiste momenten aanbestedingen (door het IMF gefinancierd) praktisch automatisch naar het betreffende land gaan. Het uiteindelijke effect is dat Nederland geen rol van betekenis speelt bij die wederopbouw en dat het ter beschikking gestelde geld afvloeit naar bijv. Franse bedrijven.

De vraag is niet of daar iets op tegen is, de vraag is wanneer wij nadrukkelijk in dit aspect de „BV Nederland” direct of indirect betrekken bij de realisatie van de basisvoorwaarden voor echte vrede en veiligheid: de reële mogelijkheid om een nieuwe start te maken. Adoptie van een deel van het probleem van wederopbouw door Nederland is ook nationaal belang. Derhalve zal het succes van een missie (en dus ook de maatschappelijke acceptatie) ook en misschien wel vooral afhangen van de wijze waarop we integraal kunnen bijdragen aan het oplossen van een crisis. Het is jammer om te zien dat Nederland aan de ene kant bereid is om voor de wederopbouw van Joegoslavië wel een zeer groot bedrag ter beschikking te stel-

⁸ In de laatste uitgave van het populaire familiespelletje „Triviant” wordt zelfs een vraag gesteld over het „Karremans-gevoel”.

⁹ Zo is onlangs voor het eerst aan een HMV-gebrevetteerde officier van de KL een functie toegewezen bij de Directie Voorlichting.

len, maar door een restrictieve uitleg van de Prioriteitennota zich (overigens op zichzelf wel begrijpelijke) beperkingen oplegt aan het zenden van reserve-officieren daarheen. Wij zien hier de inzet van reservisten als een tweesnijdend zwaard. Reservisten kunnen als militair worden uitgezonden en daarmee aan de krijgsmacht een vorm van kennis en capaciteit toevoegen die de krijgsmacht niet zelf kan behouden.¹⁰ We denken hierbij aan de inzet van (vrijwillige) reservisten (reserve-officieren) in het kader van de hoogst noodzakelijk *peacebuilding* activiteiten.

Ook om een andere reden is deze

¹⁰ Kennis en ervaring kunnen alleen worden opgebouwd en behouden als deze in „vredes-tijd“ in Nederland kunnen worden beoefend en gebruikt. Op grond van wetgeving om oneerlijke concurrentie te voorkomen, mogen dergelijke activiteiten, zoals grootschalige bouwd en onderhoud, niet door de KL worden uitgevoerd.

¹¹ Ook in Engeland is dit probleem onderkend. In een studie (British Army 2000) die in opdracht van de Britse General Staff is uitgevoerd, wordt het als volgt verwoord: „*Few members of the public, including many of those in senior positions throughout society, have direct personal knowledge of the Army. As a result, there is widespread lack of understanding of its capabilities and ethos, and of the realities of war . . . (this will) results in increasing pressure for the Army to reflect more accurately the values and aspirations of the society from which it is drawn. However, many of the traditions and values are an integral part of the Army's ability to fight . . . Failure to strike the required balance may . . . also result in losing the support of the population and hence the ability to recruit*“.

¹² *Getting a new idea into a soldiers mind is not nearly as difficult as getting an old one out.* (Liddell Hart, 1954).

vorm van inzet van vrijwillige reservisten in onze ogen een goede zaak. Hoewel wij niet direct vrezen dat het leger een „staat in de staat“ zal worden, is het noodzakelijk om het contact met de maatschappij te behouden. De noodzakelijke balans handhaven tussen enerzijds de normen en waarden die een krijgsmacht tot een effectief (gewelds-) instrument t.b.v. de politiek maken en anderzijds de normen en waarden die voldoende aansluiting geven bij de ontwikkelingen van de maatschappij (om zodoende als een aantrekkelijk werkgever te worden beschouwd), zal één van de moeilijkste opgaven voor de komende tijd zijn.¹¹ Deze maatschappelijke invloeden hebben in de tijd van een grotendeels dienstplichtig leger wel eens de overhand gehad, maar we mogen niet de fout begaan nu naar het andere uiterste door te slaan. Inzet van reservisten kan hierbij zeker een hulpmiddel zijn, dat niet te eenvoudig op grond van de vermeende afwezigheid van een operationele noodzaak, terzijde mag worden gelegd.

Conclusie

Welke conclusie trekken wij nu uit onze, hier en daar kritische, beschouwing? Enige trots is zeker gepast, maar niet teveel. Een grote, van nature bureaucratisch en conservatief ingestelde organisatie veranderen is sowieso moeilijk.¹² Vooral als het hier niet alleen een structuur betreft, maar met name een omslag in denken op het gebied van besturing en cultuur. Alleen al het feit dat er een duidelijke

verandering is waar te nemen, geeft reden tot trots. De veranderingen gaan echter langzamer dan de veranderingen die in onze omgeving te weeg worden gebracht. Het kost veel moeite om de KL aan te passen aan het feit dat er voortaan uitsluitend professionele militairen in die KL mogen rondlopen. Thans wordt nog te weinig beseft dat een professionele militair meer is dan een soldaat met een beroepswedde. Dat professionalisme moet opgebouwd worden, zowel bij soldaten en onderofficieren, als bij officieren. Niet slechts als individu, maar ook als zij in eenheidsverband optreden. Niet slechts moet de KL zijn opgebouwd uit professionele individuen, maar ook uit professioneel werkende eenheden en ondersteunende diensten. Daar moet nog veel gebeuren en een zelfvoldaan gevoel zou misplaatst zijn.

Er is een noodzaak om te komen tot een set van normen en waarden, die een balans vormt tussen hetgeen enerzijds onze taak van ons vergt en anderzijds de maatschappij van ons vergt. Een actieve en open benadering van die maatschappij is daarvoor een eerste vereiste, hetgeen naar ons idee inhoudt dat communicatie (zowel intern als extern) op een andere basis zal worden gestoeld. Wij hebben nu beiden de KL verlaten, maar volgen de ontwikkelingen met veel interesse. Waar mogelijk zullen we de versneling van activiteiten en ontwikkelingen stimuleren. Bovenal echter is dit een uitdaging voor de KL en haar personeel zelf. We hopen (en vertrouwen erop) dat zij die hand-schoen zullen oppakken.



MENINGEN van anderen

Wie zich aan een ander spiegelt, spiegelt zich...

Door de rubriek „Meningen van anderen” in het meinumnummer van de Militaire Spectator werd mijn aandacht wederom gevestigd op het editoriaal „Wie zich aan een ander spiegelt, spiegelt zich...” maart 1996 (MilSpect165(1996)(3)(94)). Met name door het antwoord van de hoofdredacteur raakte ik opnieuw enigszins geprikkeld. Ik ben het met hem eens dat vergelijken nuttig kan zijn en kan bijdragen tot een bewuster keuzeprocess inzake de toe te wijzen middelen. In het editoriaal van maart wordt gesteld dat vergelijkingen „mogelijk kunnen bijdragen tot een grotere evenwichtigheid in het te voeren beleid”. Hiermee impliceert de schrijver van het editoriaal dat er iets mankeert aan het evenwicht in het gevoerde beleid of in ieder geval dat dit beter zou kunnen. Wat dan evenwichtiger moet volgen verderop in het genoemde editoriaal. „De KM is verhoudingsgewijs groot” (in vergelijking met de Royal Navy) en er wordt vastgesteld dat ook de Bundesmarine een vloot heeft die minder grotere oppervlakteschepen heeft dan de KM. Nog wat verder in hetzelfde editoriaal lees ik dat deze „verhouding de indruk geeft dat de KL mensen te kort komt”. Hierdoor lijkt voor mij duidelijk waar de schrijver van het editoriaal het grotere evenwicht in de te besteden middelen denkt te zoeken. De opmerking in het antwoord van de hoofdredacteur in MS 165/5 dat er redenen kunnen zijn „die er zelfs toe kunnen leiden dat de KM niet 20%, maar een veel groter deel van het defensiebudget moet krijgen toegedeeld”, behoort mijns inziens dan ook tot het rijk der schijnheiligheden. Naast deze relativerende opmerking heb ik fundamentele kritiek. De schrijver van het editoriaal stelt dat Nederland moet worden vergeleken met landen, die uitsluitend of overwegend over een beroepskrijgsmacht beschikken en in een overeenkomstige geografische en strategische positie verkeren.

Echter, het al of niet hebben van dienstplichtigen betreft de keuze van legervorming en heeft niet zoveel te maken met de keuze hoe de beschikbare middelen te verdelen over de verschillende krijgsmacht-delen. Zo bestond het personeel van de voormalige Sovjetmarine (technologisch niet één van de achterlijkste marines) voor 60% uit dienstplichtigen. Vergelijken van de Nederlandse defensie-inspanning met het Verenigd Koninkrijk en de Bondsrepubliek Duitsland levert interessanter materiaal op, dan vergelijken met België en het VK. Dit is ook door de schrijver van het editoriaal onderkend want halverwege zijn betoog wordt inderdaad Duitsland in de vergelijking betrokken. Nogmaals vergelijken aan de hand van de Military Balance 1995/96 en voor een trendmatige vergelijking tevens de edities 1974/75 en 1984/85. In een periode van twintig jaar is de omvang van het Britse leger afgenomen van 178.300 tot 116.000 man. De omvang van de personele sterkte van de Royal Navy als percentage van het Britse leger nam in de zelfde periode af van 43,8% tot 43,5%. In deze periode nam de procentuele omvang van de personele sterkte van de RAF toe van 55% tot 60,5%. Voor Duitsland zijn deze cijfers een teruggang van de sterkte van de Bundeswehr van 340.000 tot 234.000 man; de omvang van de Bundesmarine als percentage van het leger ging van 11,5% naar 12,2%. De Duitse luchtmacht blijft ruwweg gelijk: van 32,6% naar 32,2%. Voor Nederland zijn deze percentages voor de KLu 26,5% naar 28,9% en voor de KM van 25% naar 33% van de omvang van de personele sterkte van de KL. Dit is overigens in overeenstemming met de plannen in de Prioriteitnota 1993, waarin de reducties in omvang voor de KL het grootst en voor de KM het minst zouden zijn.

In tegenstelling tot Nederland hanteren Duitsland en het Verenigd Koninkrijk klaarblijkelijk een ijzeren verhouding tussen de personele omvang van hun krijgsmacht-delen. Wellicht weerspiegelt dit hun respectieve percepties van de geografische en strategische positie waarin zij zich bevinden. Duitsland lijkt met deze middenkeuze meer continentaal gericht (hoe kan het ook anders voor een land in Europa met het grootste aantal buurstaten) en het Verenigd Koninkrijk handhaaft zijn

maritieme oriëntatie (en terzijde, reeds vanaf de eerste wereldoorlog en vastgelegd in het vlootverdrag van Washington van 1922 erkende de Britse regering dat haar vloot niet langer de sterkste ter wereld was). Over doelmatigheid gesproken, het aantal grotere oppervlakteschepen van de Royal Navy is in dezelfde periode gehalveerd van 74 naar 38. Het aantal personeelsleden per grotere combattant liep echter op van 1055 naar 1329 per schip. Voor de KM daalde dit cijfer van 826 tot 794. Ook vergelijking van de KLu met de RAF laat dit soort cijfers zien. Volgens de Military Balance nam het aantal gevechtsvliegtuigen bij de KLu toe van 162 in 1974/75 tot 183 in 1995/96, het aantal personeelsleden per vliegtuig daalde van 123 naar 68 (bij de Britse RAF steeg ook het aantal gevechtsvliegtuigen en daalde het aantal personeelsleden per vliegtuig van 196 tot 114). Bezien we vervolgens het aantal „Main Battle Tanks”, zoals gedefinieerd in het CFE-verdrag, dan blijkt dat het ten opzichte van de KL bijna vijfmaal grotere Britse leger het moet stellen met anderhalf maal zoveel MBT's en aan pantservoertuigen beschikken de Britten over driemaal het aantal van de Nederlandse collega's bij de KL. De eerste indruk van deze cijfers uit de Military Balance kan zijn dat de KL niet personeel te weinig heeft, maar tanks en pantservoertuigen teveel. Vergelijking met Duitsland leert dat de Bundeswehr relatief over ongeveer evenveel tanks beschikt, maar dat het aantal pantservoertuigen relatief ongeveer de helft van het aantal bij de KL bedraagt. Wellicht is het daarom juist om te stellen dat het Britse leger uitgaat van een ander type inzet dan de Bundeswehr en de KL. Deze gevolgtrekking sluit ook beter aan op het betoog van de heer De Wijk, aangehaald in hetzelfde editoriaal. De schrijver stelt terecht dat cijfers manipuleerbaar zijn. Dit geldt des te meer indien slechts actuele BNP-percentages, bevolkingsaantal en personele sterktecijfers worden beschouwd.

Zonder de achterliggende historische trends, de politiek-strategische overwegingen en de daaruit voortvloeiende taken voor de diverse krijgsmacht-delen, zeggen deze cijfers niet zoveel (ook niet de door mij hierboven gegeven cijfers).

F.T.S. VAN DER LAAN, KLTZ

ANTWOORD op meningen van anderen

Wie zich aan een ander spiegelt, spiegelt zich...

Ik ben de KLTZ Van der Laan erkentelijk voor zijn reactie op zowel het editoriaal van maart 1996 als op het in mei verschenen antwoord op meningen van anderen. Afgezien van de zinsnede „rijk der schijnheiligheden”, kan ik mij vinden in de algemene teneur van zijn opmerkingen. Hij onderkent in ieder geval het nut van vergelijkingen en onderschrijft dat cijfers met de nodige voorzichtigheid moeten worden gehanteerd. Toch lijkt het nuttig toelichting te geven op enkele aspecten, omdat vermoedelijk de schrijver een enkele vergissing heeft gemaakt.

Samengevat geeft de KLTZ Van der Laan kritiek op een viertal aspecten: hij twijfelt aan de juistheid van keuze van vergeleken landen; hij geeft aan dat ook op de ontwikkelingen in de tijd moet worden gelet; dit kan tevens leiden tot een inzicht over de doelmatigheid (aantal personeelsleden per schip); terwijl naar zijn mening ook de omvang van het zware materieel (gevechtswielvoertuigen, tanks en pantservoertuigen) bij de lucht- en landmachten moet worden vergeleken.

De overwegingen van de te vergelijken landen zijn vermeld in het editoriaal, daarbij is vermeld, dat dit niet eenvoudig is. Overigens zal iedere keuze kritiek ontmoeten, vandaar de vermelding „met enige goede wil”. Toen in de beschouwing de vergelijking met België op maritiem gebied tot een wel zeer groot verschil leidde, is ook Duitsland in de vergelijking betrokken. KLTZ van der Laan stelt terecht, dat dit laatste land meer continentaal is gericht dan het Verenigd Koninkrijk (VK). In de dezerzjids nodig gemaakte verklaring over de omvang van de krijgsmachtdelen zal dus ook naar voren moeten komen of en waarom Nederland zich (voornamelijk) op het continent moet richten dan wel (evenals het VK) ook een Atlantische (lees maritieme) oriëntatie nodig acht.

Bij het samenstellen van het editoriaal is met reden niet gelet op het (recente) verleden, omdat alle landen voor wat betreft de krijgsmacht(delen) in een overgangsfase verkeren. Teruggrijpen naar een situatie van twintig jaar geleden is wel interessant, maar minder relevant voor het vergelijken van de huidige en toekomstige omvang van de krijgsmachtdelen. Dit laatste heeft ertoe geleid, dat niet alleen de „Military Balance” (MB), die de huidige toestand zou moeten aangeven, is gehanteerd, maar ook gebruik is gemaakt van documenten waarin de plannen zijn vermeld.

Het hanteren van alleen de „MB” kan tot onjuiste interpretaties leiden. Zo staat de KLu nog te boek met 183 gevechtswielvoertuigen, terwijl volgens de Prioriteitennota dit er uiteindelijk 122 stuks zullen zijn (inb. zes voor vredesverliezen). Ook bij de KL zijn omvangrijke aantallen tanks en pantservoertuigen (AIFV en APC) vermeld, terwijl aan het einde van de reorganisatie dit er aanzienlijk minder zullen zijn. Van de 740 tanks vermeld in de „MB” zullen er uiteindelijk 330 overblijven. Kennelijk zijn bij de opgave aan de redactie van de „MB” ook de voertuigen meegeteld, die in de verkoop staan of inmiddels zijn verkocht. Kortom het hanteren van alleen de „MB” in de huidige transitiefase geeft vrijwel zeker onjuiste informatie.

Een editoriaal heeft vanwege de omvang slechts een signaalfunctie, waarbij het maken van gedetailleerde vergelijkingen niet mogelijk is. Zo is onder meer niet ingegaan op de consequenties van het bezit van nucleaire strijdkrachten door het VK en is ook het aspect doelmatigheid buiten beschouwing gebleven. Bij een verder onderzoek zal dit zeker niet mogen worden vergeten.

Het zijn vooral de zeestrijdkrachten van enkele landen, die als voorbeeld hebben gediend. Dit heeft waarschijnlijk de aandacht van KLTZ Van der Laan, en mogelijk ook van anderen, afgeleid van het doel van het editoriaal, zoals onder meer vermeld in de ondertitel.

T. DE KRUIJF, hoofdredacteur

MENINGEN van anderen

Strategievorming bij defensie

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het artikel van dr. R. de Wijk in maart van dit jaar (MilSpect 165(1996)(3)(127). Ik onderschrijf zijn hartekreet volledig dat dringend behoefte bestaat aan een strategische visie. Ten aanzien van een aantal van zijn kanttekeningen daarbij, alsmede een deel van zijn subconclusies, heb ik een andere mening. Vanwege de duidelijkheid zal ik nuanceringen zoveel mogelijk vermijden.

Allereerst zijn opmerkingen m.b.t. „mindset” van het personeel. Het lijkt voor De Wijk niet eenvoudig om daarin tot een eensluidende conclusie te komen. Zijn kwalificaties variëren van „Defensienota en Prioriteitennota zijn van groot belang geweest om de mindset van het personeel gedeeltelijk te veranderen” via „Het duurde daarom geruime tijd voordat de inhoud van DN en PN het geestelijk eigendom van het gehele defensiepersoneel was” naar „Ik heb het gevoel dat die mentale omslag pas het afgelopen jaar massaal is gemaakt”. Kortom niet echt een duidelijke mening. Toch meen ik dat zelfs bij deze halfslachtige conclusies van De Wijk sprake is van „wishful thinking”. Naar mijn mening hebben de DN en de PN aanvankelijk bij het gros van het personeel tot grote verwarring geleid; met name bij de KL die in hetzelfde tijdsbestek ook nog is geconfronteerd met de afschaffing van de dienstplicht. Het proces waarbij die verwarring moet overgaan in begrip, is naar mijn mening nog steeds niet geheel afgerond.

De twee kanttekeningen betreft de opmerkingen van De Wijk over het IDPP. Het formele plandenken wordt weliswaar door hem verworpen, maar niet het IDPP. Het IDPP is ondanks alles goed bruikbaar, omdat het flexibel wordt gehanteerd. Als bewijs voor die stelling wordt aangevoerd dat het proces nimmer overeenkomstig de vastgelegde procedure is verlopen. Ik vind dat argument weinig overtuigend.

Waar het om gaat is in hoeverre met dat KTP en LTP, de producten van het IDPP, richting wordt gegeven aan de ontwikkeling van de krijgsmacht. Daarbij moeten we ons realiseren dat het IDPP een uitvloeisel is van het, door De Wijk bekritiseerde, formele plandenken dat is gebaseerd op de extrapolatie van stabiele basisgegevens; volledig „thread-based”! Zal de procedure die daarvoor is ontwikkeld, hoe flexibel die ook wordt toegepast, naadloos zijn toe te passen op de nieuwe tijd; „capabilities oriented”? Ik heb daarover mijn twijfels. Er bestaat altijd een realiteit tussen het product en de procedure die daartoe moet leiden? En als het product verandert, geldt dat dan ook voor de procedure? Ik realiseer me dat het vasthouden aan vertrouwde procedures aantrekkelijker is dan de ontwikkeling van nieuwe, met daarbij de onvermijdelijke problemen die ontstaan om die nieuwe regels vervolgens ingang te doen vinden.

De derde kanttekening geldt de door De Wijk gesignaleerde verschuiving in de aard van de moderne conflicten. Hij stelt dat in de tijd van de koude oorlog het accent volledig lag op „oorlogvoering met grote legers onder centraal gezag”, en in de toekomst zullen „guerilla-achtige strijdwijzen overheersen”. De Wijk stelt weliswaar dat het niet valt uit te sluiten dat de Nederlandse krijgsmacht wordt betrokken in zo’n groot „klassiek” conflict, maar hij acht betrokkenheid bij andere soorten conflicten waarschijnlijker. Naar mijn mening heeft het begrip verschuiving het gevaar in zich dat een zelfde soort fixatie ontstaat op een bepaald type conflict als ten tijde van die koude oorlog. Er is veeleer sprake van een uitbreiding van de soorten conflicten waarmee rekening moet worden gehouden. De krijgsmacht van de toekomst moet zijn toegerust voor beide soorten conflicten: regulier en irregulier.

De vierde kanttekening is, dat ik in het betoog van De Wijk een essentieel element mis, te weten het begrip context. Een heldere context, een duidelijke visie op de rol van de krijgsmacht, is essentieel; zowel voor het personeel werkzaam in de krijgsmacht, als voor de mensen in de maatschappij die de krijgsmacht in stand houden. De koude oorlog, de NAVO vormden een voldoende context voor de krijgsmacht en de daarvoor ontwikkelde

plannen. De behoeften van de krijgsmacht vloeiden min of meer logisch voort uit de context. De operationele onderbouwing van die behoeften vormde dan ook geen probleem. Momenteel is er geen sprake van een stabiele situatie; een plan extrapoleren is ondoenlijk. Inherent daaraan zijn de behoeften van de krijgsmacht moeilijk te onderbouwen. Naar mijn mening bestaat bij het personeel van de krijgsmacht noch bij de maatschappij een helder beeld van de rol van de krijgsmacht.

Hoe is dat mogelijk? In de Prioriteitennota is immers ruime aandacht geschonken aan die noodzakelijke context. Echter bij de presentatie van de Prioriteitennota heeft de aandacht zich veelal toegespitst op de consequenties, uitmondend in de verdere herstructurering en verkleining. Er is relatief weinig aandacht geschonken aan de achterliggende beschouwingen. Dit effect is voor mijn gevoel versterkt naarmate de tijd is verstreken. De realisatie van de maatregelen uit de Prioriteitennota – het hoe en wat – vergt alle aandacht; de redenen daarvoor – het waarom – verdwijnt meer en meer naar de achtergrond. Bovendien staat de tijd niet stil en veranderen wellicht (delen van) de overwegingen die ten grondslag hebben gelegen aan de Prioriteitennota.

Het gaat er vooral om de krijgsmacht in een actuele context te plaatsen; een duidelijke visie op de rol en de functie van de krijgsmacht in de nabije en verdere toekomst. Daarvan afgeleid kan worden vastgesteld op welke wijze aan de rol en functie inhoud kan worden gegeven. Dat beeld dient vervolgens breed en diep te worden uitgedragen. Dat schept de broodnodige duidelijkheid voor het personeel van de krijgsmacht. Vervolgens kan een analyse worden gemaakt van de middelen die daarvoor benodigd zijn. Behoeften zijn vervolgens op consistente wijze te onderbouwen. Gelet op de snelheid waarmee technologische ontwikkelingen plaatsvinden, dienen die behoeften in globale termen te worden aangeduid. Pas in de laatste fase van de besluitvorming moeten de behoeften worden geconcretiseerd. Dat vereist flexibiliteit in de planning en vereist een totaal andere benadering! Het begin daarvan ligt – zoals De Wijk terecht stelt – bij een heldere visie; te beginnen bij een strategische visie!

Ik pleit – met De Wijk – voor zo’n heldere visie op de toekomst. Die moet meer omvatten dan een opsomming van de toekomstige taken van de krijgsmacht. Het gaat om een visie op de toekomstige rol en functie van de krijgsmacht en op welke wijze daaraan inhoud wordt gegeven. Omgevingsfactoren daarvoor zijn niet alleen veiligheidsaspecten en wapentechnologie. Er is meer. We moeten ook rekening houden met trends in de informatietechnologie, maatschappelijke (morele) ontwikkelingen, demografische trends, financieel-economische veranderingen en vele andere factoren die van invloed zijn op de positie van de krijgsmacht! Zo’n visie is voorts niet alleen van belang voor de „mindset” van het defensiepersoneel, maar ook – zomet meer – voor de omgeving, de maatschappij, want daarvoor houden we die krijgsmacht uiteindelijk in stand!

P.H. DE VRIES, kol cav

ANTWOORD op meningen van anderen

Strategievorming bij Defensie

Kolonel De Vries plaatste enkele kanttekening bij mijn artikel die tot reactie uitnodigen. Mijn opmerkingen over de „mindset” zijn gebaseerd op persoonlijke waarneming. Uiteraard kan De Vries op grond van zijn waarneming tot een andere conclusie komen. Indien, zoals hij stelt, het personeel nog steeds in verwarring is, baart dat zorgen omdat er na een aantal jaren nog onvoldoende draagvlak is voor de nieuwe krijgsmacht.

Er is mijns inziens sprake van een gedeeltelijke verandering van de „mindset” bij het personeel omdat enerzijds de omvangs- en structuurwijzigingen uit de Defensienota en Prioriteitennota aanvaard zijn, maar anderzijds het denken over de geschiktheid van de krijgsmacht voor het uitvoeren van de nieuwe taken nog in de

kinderschoenen staat. Beide beleidsdocumenten gaan niet uitvoerig in op de geschiktheid van de krijgsmacht voor het kunnen uitvoeren van de toekomstige taken. Op dit punt konden beide documenten de „mindset” niet veranderen, temeer omdat de discussie hierover recent is gestart. Door citaten uit hun context te halen, stelt De Vries ten onrechte dat ik een halfslachtige conclusie trek.

De tweede kanttekening van De Vries betreft het IDPP. Ik deel de stelling niet dat als het product verandert, de planningsprocedure ook zal veranderen. In dat kader vraag ik mij af wat hij met „produkt” bedoelt. Het product van het IDPP is het plan; het product van de krijgsmacht is gevechtskracht. De praktijk van de afgelopen jaren heeft bewezen dat de procedure die is vastgelegd in het IDPP geschikt is om een veranderingsproces te sturen. Aan de herstructurering lag een plan ten grondslag dat door middel van het IDPP is geformuleerd. Overigens vind de feitelijke sturing plaats door combinatie van formele plannen (KTP en LTP) en een strategische visie.

De derde kanttekening betreft de verschuiving in de aard van de conflicten. Ik deel de mening niet dat ik mij fixeer op een bepaald type conflict. Waar het om gaat is dat wij ons realiseren in welk soort conflict de krijgsmacht moet optreden. Onze krijgsmacht is geschikt voor het optreden in het minst waarschijnlijke conflict: het interstatelijke conflict dat op reguliere wijze wordt ingevoerd. Of de krijgsmacht bijvoorbeeld effectief de vrede kan afdwingen in een intrastatisch regulier conflict moet nog worden bewezen. Over het optreden in niet-reguliere intrastatische conflicten dient de discussie te worden gevoerd, omdat wij hiermee weinig ervaring hebben, terwijl dit het type conflict is waarmee wij het meest waarschijnlijk te maken krijgen.

De vierde kanttekening betreft de visie op de rol van de krijgsmacht. Ik ondersteun zijn opmerking, maar ben tevens van mening dat deze helder in de Prioriteitnota (p.14) is gedefinieerd. Vandaar dat ik in mijn artikel er niet op ben ingegaan. De strategische visie moet richting geven aan het creëren van een krijgsmacht die onder verschillende omstandigheden deze taken effectief kan uitvoeren.

dr. R. DE WIJK

BOEKEN bespreking

Quo Vadis Germania?

Het buitenlands beleid van de Bondsrepubliek Duitsland, vijf jaar na de eenwording, door M. E. Drent, 78 blz. Uitg. Stichting voor Strategische Verkenningen. Prijs: f 22,95
ISBN 90.73329.05.1

De Atlantische Commissie heeft het initiatief genomen tot het opzetten van een reeks geschriften, waarin actuele internationale onderwerpen aan de orde zullen komen. Dit boekwerkje is het eerste in deze serie.

In ongeveer zeventig bladzijden schetst de schrijfster de dilemma's in de buitenlandse politiek van het herenigde Duitsland. De uitspraak van president Bush in 1989, dat de Verenigde Staten en de Bondsrepubliek „partners in leadership” zijn, vormt daarbij het uitgangspunt.

Alhoewel Duitsland thans in veel opzichten het grootste land is van Centraal- en West-Europa, is aarzeling aanwezig de daaruit voortvloeiende leidersrol op te nemen. Nu deze rol in feite wordt opgedrongen, blijken de ervaringen uit het verleden, intern Duitsland nog steeds van grote invloed te zijn. De Duitse regering moet dus om zowel binnenlandse politieke redenen als eventuele buitenlandse ressentimenten zeer behoedzaam optreden. Op een enkel ongelukkig incident na – de erkenning van Kroatië bijv. – probeert Duitsland niet op de muziek vooruit te lopen, maar in de pas te blijven met de algemene ontwikkelingen en maatregelen die worden genomen in internationale fora als VN, NAVO, WEU, EU en OVSE. Daarbij wordt zeer nadrukkelijk gelet op geluiden die uit Washington of Parijs komen.

De recente uitspraak van het Constitutionele Hof in Karlsruhe maakt het – onder voorwaarden – mogelijk ook deel te nemen aan niet-humanitaire „out-of-area”-operaties. Deze mogelijkheid en de bereidheid zo nodig gevechtseenheden uit

te zenden, heeft de positie van Duitsland in aanzienlijke mate versterkt. Mede ook vanwege de belangrijke financiële bijdragen van Duitsland aan de VN, zal dit ertoe moeten leiden dat Duitsland (en Japan) in dit internationale forum meer zeggenschap krijgen.

Duitsland heeft de hereniging in belangrijke mate te danken aan de Sovjet-Unie. Om die reden wil de bondsregering alles doen om de opvolgerstaat – de Russische Federatie – niet voor het hoofd te stoten. Omdat Duitsland ook een voorstander is van uitbreiding van de EU en de NAVO met landen uit Centraal-Europa, zal dit nog de nodige hoofdbrekens geven.

Politiek is permanent in ontwikkeling en aan wijzigingen onderhevig. Dit heeft tot gevolg dat de in het boekje aangegeven visie van de SPD op de internationale politiek, als gevolg van de recente wisseling van de wacht bij deze partij, mogelijk enigermate zal wijzigen. Dit neemt echter niet weg, dat de schrijfster een kort en helder overzicht geeft van de nieuwe plaats van Duitsland in het internationale (Europese) politieke krachtenveld en van de ontwikkelingen in Duitsland zelf over dit onderwerp.

Voor hen die zich willen oriënteren op deze problematiek is het boek een uitstekende leidraad. Het literatuuroverzicht geeft goede aanknopingspunten voor verdere studie. T. DE KRUIFF, genm gn b.d.

SIPRI Yearbook 1995

O.r.v. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), 920 blz. Uitg. Oxford University Press, Oxford, 1995.

ISBN: 0.19.829193.0

Prijs: £ 60.00

Deze 26e editie van het jaarboek telt weer 79 bladzijden meer dan de eerdere jubileumuitgave in 1994. De co-auteurs komen uit dertien landen. Opnieuw komen de meeste bijdragen uit Zweden (veertien); de Verenigde Staten (acht), Duitsland (zeven) en het Verenigd Koninkrijk (zes). Canada is vertegenwoordigd door vier, Rusland en Nederland door drie schrijvers. Voor ons land betreft het dr. Frans Berkhout, werkzaam aan de Universiteit

van Sussex, Pieter D. Wezeman die als onderzoeksassistent aan het SIPRI *Arms Transfer Project* werkt en Siemon T. Wezeman die al in 1994 een bijdrage leverde en aan hetzelfde onderzoeksproject is verbonden. Australië is (als in 1994) door één bijdrage vertegenwoordigd. Frankrijk leverde in 1994 één bijdrage: nu géén. Nieuw zijn bijdragen uit Finland, India en Italië. Opvallend is dat nog steeds geen bijdragen worden geleverd uit China, Japan, Israël en de Arabische landen. Het jaarboek begon in 1969 als "„een op feiten gebaseerd verslag over (.....) de wapenloop en pogingen om deze te stoppen". Vorig jaar gaf de directeur van het instituut, Adam Daniël Rotfeld, als centraal thema het zoeken naar een nieuw veiligheidssysteem. Dit jaar is de titel van zijn inleiding „the international system in transition". Hierin wordt o.a. aandacht besteed aan het rapport van de *Commission on Global Governance* met de titel „our Global Neighbourhood". Ingvar Carlsson en Shridath Ramphal kwamen daarin tot de conclusie dat „all people, no less than all states, have a right to a secure existencet, and all states have an obligation to protect those rights". De auteurs formuleerden een aantal normen voor het toekomstige veiligheidsbeleid. Rotfeld duidt ze aan als idealistisch en tegelijkertijd concreet genoeg voor de weg naar morgen. Hij trekt drie conclusies. De eerste betreft het multidimensionale karakter van nationale en internationale veiligheid. Veiligheid gaat meer en meer de militaire dimensie te boven.

Thema's als economie, ecologie, demografie, communicatie en de ontwikkeling van civilisatie en technologie worden steeds belangrijker. De tweede conclusie betreft de geografische locatie van potentiële conflictbronnen. Anders dan Huntington het in zijn *Clash of civilizations* voorspelde, lijkt de noord-zuidas hierin centraal te staan. De derde conclusie betreft het nog steeds bestaande gat tussen de bestaande veiligheidsstructuren en instituties en de nieuwe werkelijkheid van interstatelijke en regionale conflicten. Net als in 1994 omvat het jaarboek naast deze introductie vier delen: te weten mondiale en regionale veiligheid, de proliferatie van wapens en technologie, militaire uitgaven, wapenproductie en wapenhan-

del en wapenbeheersing en ontwapening. Het eerste deel heeft als thema, „towards a new United Nations". Urquhart geeft hierin een beeld van de pogingen die in 1994 zijn gedaan om conflicten te voorkomen, te beheersen en op te lossen. Achtereenvolgens is ingegaan op de belangrijkste gewapende conflicten in 1994, de rol van de VN bij het voorkomen, beheersen en oplossen van conflicten, Rwanda, Zuid-Afrika, Centraal-Amerika, het Midden-Oosten, het voormalige Joegoslavië, de ontwikkelingen in Rusland en haar buurstaten en het multilaterale veiligheidsproces in Europa. Opvallend is dat Azië en de rest van Afrika buiten beschouwing blijven, omdat daardoor belangrijke demografische ontwikkelingen (denk aan China) of relevante potentiële conflictgebieden (denk aan noordelijk Afrika) geen aandacht krijgen. Een land als China blijkt wel in andere delen een rol te spelen, maar dan op het gebied van technologie en nucleaire activiteiten. De genoemde case-study over Rwanda is het overdenken waard. Het onderwerp genocide dwingt tot herbezinning op de rol van de internationale gemeenschap bij het in stand houden van een rechtsorde, waarin volkerenmoord als misdaad wordt gezien.

Bij de diverse regio's zijn de teksten van relevante verdragen opgenomen, zoals het verdrag betreffende de Gaza-strook. In deel twee, de proliferatieproblematiek, wordt ingegaan op nucleaire wapens en splijttingsmateriaal, chemische en biologische wapens en militaire technologie. Werd in 1994 betreffende dit onderwerp aandacht besteed aan India, in dit jaarboek staat China centraal. De conclusie is in ieder geval dat de huidige politieke constellatie aldaar geen oplossing biedt voor het wegwerken van een door Sipri onderkende technologische achterstand. Het thema *non-lethal weapons* werd in het vorige jaarboek aan de orde gesteld. Of 1994 in dit domein nieuwe ontwikkelingen te zien gaf blijft verborgen. Het derde deel heeft als onderwerpen: militaire uitgaven, wapenproductie en wapenhandel. Opnieuw valt op hoeveel inspanningen diverse landen zich getroosten om militaire middelen te verwerven. Het is overigens niet duidelijk waarom wel aan Japan, maar niet aan China afzonderlijk aandacht wordt besteed. Ook Noord- en Zuid-

Korea schijnen geen aandacht te verdienen. Nederland heeft overigens dankzij Hollandse Signaalapparaten een gedeelde 89ste plaats op de lijst van de honderd grootste wapenproducenten. Deel vier gaat in op wapenbeheersing en ontwapening. Een breed spectrum aan verdragen passeren de revue, variërend van het *missile technology regime* via Start tot CFE. Daarnaast worden diverse thema's als exportcontrole na Cocom, de vernietiging van nucleaire wapens, de ABM-problematiek, nucleaire testen en verboden conventionele wapens, deels zeer gedetailleerd beschouwd.

Opnieuw wordt ook ingegaan op de activiteiten van de speciale commissie voor Irak (Unscorm). Ook na achtentwintig inspecties op het gebied van chemische wapens en zeventien inspecties gericht op biologische wapens, blijven vraagtekens bestaan of alle activiteiten in kaart zijn gebracht.

Er zijn twee aanhangsels. In het eerste wordt aandacht besteed aan multilaterale verdragen en de implementatie daarvan en de belangrijkste Amerikaans-Russische verdragen. Het tweede geeft een chronologisch overzicht van de belangrijkste gebeurtenissen in 1994. Uiteraard zijn ook dit jaar een overzicht van afkortingen, een begrippenlijst, een lijst met biografische data van de auteurs, een samenvatting van hun bijdragen en een inhoudsopgave opgenomen. Het Sipri-jaarboek blijft, ook al zou mogelijk een nog bredere benadering van de veiligheidsproblematiek de voorkeur verdienen, een onmisbaar boek voor iedereen die zich bezighoudt met internationale veiligheid.

prof. J.M.J. BOSCH, bgen

