



MS2

007336

166

3

# MILITAIRE SPECTATOR



**De aanpassing en  
uitbreiding van de NAVO**

(zie blz. 108)



#### UITGAVE

Koninklijke Vereniging ter  
Beoefening van de Krijgswetenschap

#### HOOFDREDACTEUR

prof. J.M.J. Bosch  
brigade-generaal der cavalerie  
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  
drs. P.H. Kamphuis  
hoofd Sectie Militaire Geschiedenis KL  
H.J.M. Melker  
kolonel Koninklijke Luchtmacht  
drs. J. Terpstra  
kolonel van de militair psychologische  
en sociologische dienst

#### BUREAUREDACTIE/PRODUCTIE

mw. drs. A. Kool  
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

#### DRUK

Drukkerij Giethoorn/NND  
Vormgeving: Trend-Set BV

#### KVBK

Secretaris: J. Hardenbol  
Seringenlaan 25, 7313 CH Apeldoorn  
Ledenadministratie:  
Postbus 20701, 2500 ES Den Haag

#### NADruk VERBODEN

Foto omslag: NAVO-logo. Bron: NATO PHOTOS.



# MILITAIRE SPECTATOR

**98** Editoriaal:  
Wij denken, zij denken...

**100** Mededelingen

**101** R. Moelker, H. Born:  
IT en het optimistische wereldbeeld. Always look on  
the bright side of life

**108** R.M. Lutje Schipholt:  
Van collectieve verdediging naar collectieve veiligheid?  
De aanpassing en uitbreiding van de NAVO

**118** J. van Leeuwen:  
Personeelsplanning bij de KLu in een VEB-situatie

**124** W.B. Kroon:  
Rules of Engagement

**131** A.J.M. Vermunt:  
De plaats van de logistiek in de krijgsmacht

**138** Meningen van Anderen  
Antwoord op Meningen van Anderen

**140** Boeken

## Wij denken, zij denken...

In december vorig jaar kwam de Adviesraad Vrede en Veiligheid (AVV) met haar rapport „Van collectieve verdediging naar collectieve veiligheid? De aanpassing en uitbreiding van de NAVO”. Het rapport werd aan de ministers Van Mierlo (Buitenlandse Zaken) en Voorhoeve (Defensie) aangeboden.<sup>1</sup> De samenstellers besteden ruimschoots aandacht aan de plaats van de NAVO binnen de internationale context en aan de noodzakelijke aanpassing zoals deze, ook intern, speelt. Daarnaast bevat het een beschouwing over de voor- en nadelen van de uitbreiding van het bondgenootschap. Met name aan de Russische Federatie en de Oekraïne besteedt de Adviesraad ruimschoots aandacht, omdat beide landen van een zodanige betekenis voor de Europese veiligheid zijn dat de NAVO – aldus het rapport – „al het mogelijke moet doen om met beide een goede verstandhouding te ontwikkelen”.

Geconstateerd wordt dat het debat over de uitbreiding van de NAVO wordt beheerst door de verhouding met de Russische Federatie. Wij beperken ons daarom tot deze federatie. De in Moskou aanwezige gekwetste trots over een verloren imperium bepaalt in hoge mate de reactie op de uitbreiding van de NAVO en de Russische percepties vormen daarbij een factor van betekenis.

In de Russische percepties profiteert de NAVO van de Russische zwakte door nieuwe leden op te nemen. Tegelijkertijd stelt de Adviesraad dat de ontwikkeling van een speciale band met de Russische Federatie daarom zoveel mogelijk dient te worden losgekoppeld van de kwestie van uitbreiding. Dit komt enigszins dualistisch over. Als het inderdaad gaat om percepties is het maar de vraag of het voldoende is, zoals wordt gesuggereerd, de Russen serieus te nemen. Eveneens is het de vraag welke betekenis zij geven aan de door de Adviesraad genoemde

instrumenten: het zoeken naar een non-provocatieve structuur en militaire opstelling; te komen tot consultaties en tot een opwaardering van de OVSE; het komen tot het uitwisselen van liaisons en het verbreden van de samenwerking; en het niet uitsluiten van een toekomstig Russisch lidmaatschap.

Tijdens het eind 1995 gehouden congres 'British Security 2010'<sup>2</sup> heeft de gezaghebbende auteur Chris Donnelly aandacht besteed aan Russische percepties. Hij wijst daarbij ook op de problemen waarmee het Russische militaire apparaat wordt geconfronteerd en hij constateert dat zowel binnen de Federatie als in het Westen, de kans op een gewapend conflict niet waarschijnlijk wordt geacht. Zoals in het Westen, bestaat in Moskou de overtuiging dat het bezit van kernwapens bij de ander een potentiële dreiging vormt waartegen men zich moet wapenen. Naast deze logische bevindingen staat, wat Donnelly aanduidt als „de emotionele zienswijze van de Russische militairen” en het bij hen nog steeds bestaande wantrouwen tegenover het Westen. Deze houding ten opzichte van het Westen kan niet los worden gezien van de verhouding tussen de Federatie en China. In de Federatie bestaat een groeiende zorg over het militair vermogen van dit buurland. Donnelly geeft aan dat de uiterst behoedzame benadering van het Westen negatief wordt beïnvloed door het in de Federatie levende gevoel dat zij door diverse omstandigheden in een nadelige strategische positie wordt gedrongen. Gedacht kan worden aan acties uit het Westen die voordeel lijken te halen uit de huidige Russische zwakte, zoals bijvoorbeeld een uitbreiding van de NAVO richting oosten (wij kwamen deze formulering ook in het rapport tegen). Daarnaast kan worden gedacht aan binnenlandse economische en sociale problemen die het onmogelijk maken de Russische conventionele macht in stand te houden en de onvoorziene effecten van (strategische) verdragen zoals CFE en START II. De genoemde militaire zwakte kent vele oorzaken. Donnelly wijst op de effecten van het uiteenvallen van de Sovjet-Unie. Dit betekende een verlies van grote gebieden en de zich daarop bevindende infrastructuur en defensie-industrie. Het gevolg was niet alleen dat de totale defensie-structuur werd vernietigd, maar ook dat Rusland – door het eerdere beleid van militair-industriële specialisatie – nog maar voor 20 procent in de eigen militaire behoefte bleek te kunnen voorzien. De oude relatie tussen strijdkrachten en

<sup>1</sup> Brief Adviesraad van 10 december 1996, nr AVV-0091.

<sup>2</sup> Chris Donnelly: „The future of Russian National Security Policy and Military Strategy”, Donnelly/END (95)464, september 1995.



industrie is, zowel door het uiteenvallen van de voormalige Sovjet-Unie als door de economische realiteit, verdwenen. De aanpassing van bestaande systemen en het ontwikkelen van nieuwe systemen en technologie vragen fondsen die het militair apparaat niet meer ter beschikking staan. Deze problematiek klemmt te meer omdat ook in Rusland lessen uit de Golfoorlog zijn getrokken. Men is zich zeer wel van bewust van de technologische ontwikkelingen elders.

Donnelly wijst verder op de sociale problematiek binnen de strijdkrachten en een ineengestort onderhoudssysteem.

De infrastructuur die hiervoor bestond, is weg; de financiële middelen om een nieuw systeem op te bouwen, ontbreken. De slinkende budgetten ten slotte raken niet alleen de ontwikkeling van nieuwe systemen, maar ook de verwerving van nieuwe systemen. De wijze waarop Russische eenheden in diverse crisisgebieden opereren, vormt een verder bewijs van de deplorabele toestand binnen het Russische leger. Donnelly schat in dat Rusland in het jaar 2000 zal worden geconfronteerd met een groot gebrek aan inzetbaar militair materieel. Als deze inschatting juist is, zou er een machtsvacuüm kunnen ontstaan in Centraal-Azië, het Verre Oosten en Zuid-Europa. Russische vrees voor een militair en economisch steeds sterker China zou – aldus Donnelly – wel eens terechter kunnen zijn dan zij of wij denken.

Het beeld is – samenvattend – zelfs voor een buitenstaander uiterst somber. Voor 'de militairen' in Rusland moet de huidige toestand en het ontbreken van enig zicht op positieve ontwikkelingen wel meespelen bij het beschouwen van de omringende wereld.

Twee aspecten verdienen aanvullend aandacht. Allereerst de constatering dat in het huidige Rusland minder civiele expertise met betrekking tot de rol en organisatie van de strijdkrachten voorhanden is dan in het Westen. In de Sovjet-Unie was militaire doctrine het domein van de militairen. Het politburo en de Communistische partij wisten door diverse controlemechanismen de loyaliteit van de strijdkrachten zeker te stellen. In feite was er sprake van een gemilitariseerde maatschappij en economie. Nog steeds komen adviezen over taak, organisatie en optreden van de strijdkrachten bijna uitsluitend uit de militaire organisatie. Dat desondanks niet de gevraagde financiële middelen worden gefour-

neerd, heeft te maken met de bredere problematiek van een grootmacht in economische, administratieve en politieke wanorde. Een en ander betekent dat, meer dan in het Westen, aandacht nodig is voor de interpretatie die militairen aan bepaalde ontwikkelingen geven. Een tweede aspect is de niet onbelangrijke vraag op basis van welke informatie de Russische militaire leiding en politici hun standpunt – in dit geval ten opzichte van de NAVO – bepalen. Het blijft in het Westen redelijk verscholen wie in de Federatie wat over de NAVO te lezen of te horen krijgt. Gegeven de eigen geschiedenis is daar een zeker wantrouwen ten opzichte van brochures, bladen en tijdschriften, ook die uit Westerse landen, niet onverklaarbaar.

Terug naar het AVV-rapport. Het blijkt dat er ook twaalf Russische gesprekspartners aan het Rapport bijdroegen. Wie van deze twaalf het Westen en de NAVO uit eigen waarneming kent, is onbekend. Misschien kunnen er op basis van het bovenstaande twee aanbevelingen worden gedaan om mogelijk een oplossing te vinden voor de dilemma's die over en weer worden ervaren. Percepties worden niet gewijzigd door het lezen van stukken. Bepalend zijn met name ervaringen die een bestaand beeld beïnvloeden. Aan alle leden van het Russische Parlement en aan alle sleutelfunctionarissen binnen het Russische defensie-apparaat zou een zes maanden geldende open invitatie kunnen worden gegeven om (op kosten van de NAVO) naar Brussel of welke hoofdstad, staf of eenheid van de NAVO dan ook te komen om zelf te kijken, en vragen te stellen. Het zou de nodige dollars of ECU kosten, maar op deze manier zou op vrij korte termijn echt iets kunnen worden gewijzigd aan de ook voor ons relevante percepties. Het lijkt in ieder geval goed er niet van uit te gaan dat 'zij' weten wat wij weten, dat 'zij' denken zoals wij denken, dat 'hun' wereld is als onze wereld en dat China voor de Federatie is wat het voor het Westen is. Ten tweede zou aan zoveel mogelijk Russische militairen het aanbod kunnen worden gedaan om (op kosten van de NAVO) een cursus Engels te volgen. Beheersing van deze taal is een noodzakelijke voorwaarde om met de gedachtewereld binnen de NAVO in contact te komen en vertrouwd te raken. Het is ook een noodzakelijke voorwaarde voor samenwerking met NAVO-militairen. Ook hier kunnen de nodige dollars of ECU een uiterst waardevolle investering zijn.





# Mededelingen

## Mededeling KVBK

De Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap nodigt leden en belangstellenden uit voor een bijeenkomst over:

### **De rol en de positie van een Nederlandse vertegenwoordiger in grote internationale staven**

Inleiders zijn luitenant-generaal *P. Huysman* (Chefstaf van de 'Reaction Forces Planning Staff' van de NAVO/SHAPE) en generaal-majoor buiten dienst *J.J.C.H. de Vries* (tot 1 januari 1997 vervulde hij de functie van 'Assistant Director Logistics and Resources International Military Staff' van de NAVO).

Beiden zullen vanuit hun respectievelijke verantwoordelijkheden en persoonlijke ervaringen, inzicht geven in het belang dat Nederland heeft bij de vervulling van hoge internationale militaire functies. In hoeverre kan via hen invloed worden uitgeoefend op de internationale meningsvorming en besluitvorming?

**Dinsdag 18 maart 1997**

**Ronde zaal  
Defensie Voorlichtingscentrum  
Korte Houtstraat 21  
's-Gravenhage**

Vanaf 19.30 uur is de zaal open. De bijeenkomst vangt aan om 20.00 uur.

De toegang voor leden is gratis.

Belangstellenden wordt verzocht om een bijdrage van f 5,- aan de zaal te voldoen.

Verzoeken aan te melden tijdens kantooruren op tel. 015-215 27 00.

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

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

Meldt u dat dan even bij de ledenadministratie

(p/a Postbus 20701, 2500 ES Den Haag),

dan wordt ervoor gezorgd dat u de Militaire Spectator blijft ontvangen!

MILITAIRE SPECTATOR

# Informatietechnologie en het optimistische wereldbeeld

*Always look on the bright side of life*

dr. R. Moelker\*  
drs. H. Born\*

**B**elangrijke eerste stappen op weg naar een informatiesamenleving werden in de vorige eeuw gezet in de telegrafie. De mogelijkheden gaven aanleiding tot een groot optimisme. Ralph W. Emerson (1803-1882) wist dit optimisme feilloos te relativiseren door op te merken: „We zetten er grote haast achter om een telegraafverbinding tussen Maine en Texas tot stand te brengen. Maar het is heel goed mogelijk dat Maine Texas niets te zeggen heeft”.

## Inleiding

Rond technologie heeft zich een aura van optimisme gevormd. Dit optimisme treffen wij zowel in de burgermaatschappij als in de krijgsmacht aan. Dat is ook niet zo vreemd als men bedenkt welke mogelijkheden in de nabije toekomst tot de militaire werkelijkheid kunnen gaan behoren. Met de meest bizarre technologische mogelijkheden wordt geëxperimenteerd. Roestveroorzakende chemicaliën zouden kunnen worden ingezet tegen vijandelijke tanks. Ziekmaakende geluidsgolven kunnen functioneren als anti-personeelswapen. Op het gebied van de informatietechnologie (IT) is de opkomst van de *cyborg-warrior* te verwachten die met behulp van computer en netwerksystemen allerlei virussen verspreidt in het computer- en telefoonnetwerk van de

tegenstander. De tegenstander weet hierdoor niet welk bevel juist is. Een virus, 'de logische bom' genaamd, blijft slapend tot een bepaalde tijd, waarna het tot leven komt en programma's en data begint te vernietigen.<sup>1</sup> Informatietechnologie verandert de communicatie, zodat de term 'kleinste eenheid van verbonden wapenen' niet meer relevant is. Deze term suggereert immers een eenheid die in staat is onafhankelijk van andere eenheden te kunnen functioneren. De informatietechnologie maakt het echter mogelijk dat alles en iedereen met elkaar wordt verbonden. Hierdoor kunnen land-, lucht- en zee-macht in alle gewenste combinaties gezamenlijk optreden. Onafhankelijk van elkaar optredende eenheden zullen steeds zeldzamer worden. De informatietechnologie heeft de toekomst en lijkt een zonnig perspectief te bieden.

In dit artikel staat de volgende vraag centraal: hebben de ontwikkelingen in de informatietechnologie een zodanig dwingend karakter dat de krijgsmacht moet meedoen – of zij wil of niet.

Deze centrale vraag valt uiteen in de volgende deelvragen. In de volgende paragraaf wordt de samenhang besproken tussen veranderingen in de oorlogsvoering en in de informatietechnologie. Daarna gaan wij in op de vraag of informatietechnologie een oorzaak of een gevolg van de veranderingen is. Deze vraag is zeer belangrijk, want als de technologie alle veranderingen veroorzaakt, is er geen ruimte meer voor menselijke keuze-

vrijheid. Vervolgens geven wij een praktijkvoorbeeld afkomstig uit de Koninklijke Marine, waaruit blijkt welke mate van vrijheid er in het besluitvormingsproces is bij de implementatie van informatietechnologie. Het gaat dan vooral om de besluitvorming rond de geïntegreerde bedienings- en bewakingsinstallatie van een technische centrale aan boord van het M-fregat. Het artikel besluit met een discussie over een mogelijke paradigmaverschuiving: is het zo dat men tegenwoordig anders begint te kijken naar de plaats van informatietechnologie?

## Veranderingen in oorlogsvoering en informatietechnologie

Oorlogen zijn niet meer seizoensgebonden en de gevechten kunnen dag en nacht doorgaan. Terwijl vroeger het man-op-man-gevecht de norm was, is de diepte van het front tegenwoordig zo groot dat men zijn tegenstander nog maar moeilijk kan zien. Tijdens de Eerste Wereldoorlog lagen de opponenten in elkaars nabijheid in loopgraven. T.N. Dupey<sup>2</sup> heeft berekend dat de gemiddelde diepte van het front 17 kilometer bedroeg. Met verdragende wapens en de verbeterde logistieke en communicatiemogelijkheden is de diepte van het gevechtsveld veel groter geworden.

De frontlijn is, volgens de cijfers van Dupey (zie tabel 1), in de loop der tijd steeds langer geworden. Uiteraard zijn de cijfers slechts indicatief voor de ontwikkelingen op het gevechts-

\* Beide auteurs zijn als docent Militaire Bedrijfskunde verbonden aan de Koninklijke Militaire Academie.



veld. Het is niet moeilijk om voorbeelden te vinden die niet kloppen met deze trend (zo was de frontlijn bij *Desert Storm* beduidend korter dan die in Frankrijk op het einde van 1944).

Met betrekking tot de veranderingen in de oorlogsvoering is de verdunning van het gevechtveld wellicht de opvallendste ontwikkeling. Deze verdunning van het gevechtveld, zoals deze blijkt uit het aantal vierkante meters per militair, is sterk toegenomen (zie tabel 1). Dat laatste wil zeggen dat het steeds moeilijker zal worden militairen door middel van tapijt-bombardementen uit te schakelen. De trend naar verdunning van het gevechtveld gaat samen met andere veranderingen in de oorlogsvoering, zoals:

- het gericht vuren met behulp van instrumenten die de precisie verhogen;
- het optreden binnen kleine eenheden;
- een verschuiving in de oorlogsvoering waardoor het accent niet meer ligt op massale vernietiging in een directe confrontatie met de vijand, maar op slimme, snelle, kleinschalige operaties die de directe confrontatie met de vijand vermijden.

Informatietechnologie speelt bij deze veranderingen een grote rol. De belangrijkste functie van informatietechnologie is het blind en doof maken van de tegenstander. Als diens communicatie en observatiemogelijkheden 'uit het gevecht' zijn genomen, is het vaak niet eens meer nodig dat er daadwerkelijk wordt gevochten. De tegenstander is een 'sitting duck' ge-

worden en zal bereid zijn te capituleren of te onderhandelen.

Informatietechnologie zal leiden tot grote veranderingen op het gebied van oorlogsvoering.<sup>3</sup> Meer concreet zal informatietechnologie leiden tot:

- veranderingen op het gebied van commando-voering;
- het verdwijnen van de frontlijn;
- proliferatie van (know-how over) wapensystemen;
- problemen bij het inschatten van dreigingen, en
- *global audience*.

#### Commandovoering

Informatietechnologie vergemakkelijkt horizontale integratie van 'battle field functions'. Nieuwe communicatiesystemen leiden tot niet-hiërarchische verspreiding van inlichtingen, doelbepaling en andere data op alle niveaus. Deze ontwikkelingen zullen de traditionele hiërarchische commandovoering dus beïnvloeden in de richting van een meer horizontale commandovoering.

#### Frontlijn

Informatietechnologie draagt eraan bij dat de fysieke grenzen van het gevecht minder belangrijk worden en een duidelijke frontlijn verdwijnt. Tijdens de Golfoorlog hebben computerspecialisten een bijdrage geleverd aan de gevechtshandelingen vanachter hun terminals in de Verenigde Staten.

Maar ook tegenstanders maken gebruik van de technische mogelijkheden en informatiesystemen zijn bovendien gevoelig voor inbraak. Tegenstanders zijn niet meer vanzelfsprekend te localiseren achter een front. Een *hacker* kan bijvoorbeeld

vanuit elke willekeurige plaats in de wereld in de informatiesystemen inbreken. Daarnaast wordt en werd door militair-informatietechnische ontwikkelingen de gevechtsruimte opgerekt in breedte, diepte en hoogte. Gevechtsvelden zullen betrekkelijk leeg zijn, aangezien legers zeer verspreid zijn.

#### Proliferatie

Dankzij de dalende kosten van informatie-gerelateerde technologieën worden deze technologieën toegankelijk voor een groot publiek, onder wie ook terroristische groeperingen. Technologieën zijn dus niet alleen voorbehouden aan enkele rijke actoren, zoals staten. Niet geld of steun van een staat, maar informatie-expertise en toegang tot belangrijke netwerken, zijn de nieuwe vereisten.

#### Inschatten van dreigingen

Het is voor inlichtingendiensten moeilijk om een bedreiging van informatiesystemen van tevoren in te schatten. Zowel de identiteit van de tegenstander als de aard van de bedreiging (computerfout, inbraak door een amateur-*hacker*, terroristische 'informatie'-aanval) is moeilijk vast te stellen.

#### Global audience

Wereldwijde telecommunicatie leidt ertoe dat toekomstige gevechtsoperaties *real-time* kunnen worden gevolgd door het publiek thuis. Door deze *global audience*, kan iedere militaire operatie, ongeacht haar militair/technische relevantie, van strategisch belang zijn.

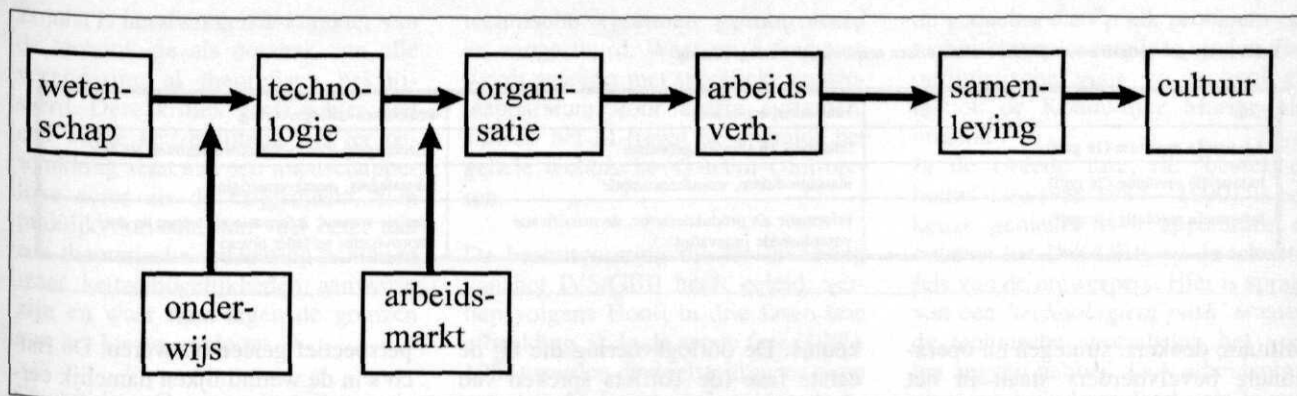
Niet alleen hogere commandanten, maar ook de veiligheidsraad, de na-

Tabel 1. Spreidingspatronen van legers in het verleden (leger of corps van 100.000 man)

	Oudheid	Napoleontische oorlogen	Amerikaanse Burgeroorlog	WOI	WOII	Oktober oorlog
Front (km)	6.67	8.05	8.58	14	48	57
Diepte (km)	0.15	2.50	3.0	17	57	70
m <sup>2</sup> per man	10	200	275.5	2475	27500	40000

Bron: Dupuy T.N. (1980) *The Evolution of Weapons and Warfare*, p. 312.





Afb. 1 Basisvorm van het technologisch beheersingsparadigma (ontleend aan Kerr, 1973)

tionale regering en niet te vergeten de media, kijken mee over de schouders van jonge officieren te velde. Soms letterlijk: voordat de Amerikaanse troepen het strand in Somalië opletten, was dit al schoongeveegd door de internationale tv-ploegen.

### IT: oorzaak of gevolg?

De plaats die informatietechnologie door wetenschappers, militairen, beleidsmakers, leken, enzovoort krijgt toegewezen, is vaak te prominent. Technologie wordt vaak gezien als de oorzaak van het soort veranderingen dat zojuist werd besproken. De opvatting dat oplossingen voor problemen moeten worden gezocht in nieuwe technologie hangt hiermee samen. Deze wijze van kijken naar en denken over technologie is niet alleen typerend voor de militaire sector, en is terug te leiden op een algemene denkwijze en werkelijkheidsopvatting: het technologische beheersingsparadigma. Dit paradigma stelt dat de werkelijkheid door middel van technologie kan worden gecontroleerd en beheerst. De wortels van deze wijze van kijken en denken moeten worden gezocht in de Verlichting. Vóór de Verlichting werden de bestaande verhoudingen vooral gerechtvaardigd door te wijzen op de orde die door God is ingesteld en op de traditie, waardoor mensen in hoge mate in hun situatie berustten. De Verlichting verandert het wereldbeeld, dat op geloof en traditie was

gebaseerd, radicaal. De Verlichting brengt een totaalpakket dat in dit artikel zal worden aangeduid als het technologische beheersingsparadigma (zie afbeelding 1). Elementen van dit paradigma zijn:

- het optimistische geloof in de maakbaarheid en beheersbaarheid van de wereld;
- de toepassing van wetenschappelijke modellen op alle gebieden van het leven (rationalisering en secularisering);
- het geloof in vooruitgang op technologisch, economisch en sociaal gebied;
- de opvatting dat kennis belangrijker is dan handenarbeid;
- het geloof in de technologische factor als 'prime mover'.

Juist deze elementen vertegenwoordigen een breuk met het voor-moderne denken van voor de Verlichting. Het paradigma is overigens in vele vormen uitgewerkt. Bekend is het model van Clark Kerr<sup>4</sup> waarin hij spreekt van de 'iron hand of technology'. In dit model is wetenschappelijke kennis belangrijk voor de toepassing van de technologie. Rationele keuzeprocessen, gericht op de realisatie van een optimale concurrentiepositie en/of het behalen van het grootste rendement uit het aangewende kapitaal, leiden ertoe dat de beste techniek wordt gekozen. De beste techniek bepaalt voorts de beste organisatievorm. Arbeidsverhoudingen, de inrichting van het productieproces, kwaliteit van de

arbeid en overige maatschappelijke instituties vloeien hieruit voort. Helemaal achteraan in de keten staat de cultuur, als een soort restcategorie die nauwelijks zelfstandige invloed heeft op andere verschijnselen.

Het onderwijssysteem en de arbeidsmarkt zijn belangrijke instituties omdat deze de werknemers binnen de organisaties laten functioneren. Mensen moeten zich door middel van het schoolstelsel aanpassen aan de organisatievorm en aan de eisen die worden gesteld door de stand van de technologie. Interessant met betrekking tot de politieke machtsverhoudingen in de wereld is Kerr's<sup>5</sup> stelling dat politieke systemen door de technologie op elkaar gaan lijken: immers, zowel in het westen als het oosten wordt dezelfde technologie toegepast. Vooral het aantal witte-boordenarbeiders zal in alle hoog technologische samenlevingen toenemen.

Het technologisch beheersingsparadigma verandert in de loop van de tijd wel, maar de basisgedachte blijft hetzelfde. Zo merkt Daniël Bell<sup>6</sup> op dat onze samenleving zich heeft geëvolueerd naar een open samenleving die niet meer industrieel, maar post-industrieel is. Volgens Bell is de post-industriële samenleving gebaseerd op de toepassing van theoretische kennis. De optimistische kijk op de werkelijkheid, als een werkelijkheid die door middel van technologie is te beheersen, blijft deel uitmaken van het paradigma.

Tabel 2: De golventheorie van Töffler: relatie tussen economie en oorlogsvoering

Golf	kenmerken economie	kenmerken oorlogsvoering
Agrarische revolutie (1e golf)	landbouw en seizoensgebonden	seizoensgebonden, voedseloverschotten als buit
Industriële revolutie (2e golf)	massaproductie, massaconsumptie	massalegers, massavernietiging
Informatie revolutie (3e golf)	informatie als produktiefactor, de-massificatie voortdurende innovaties	precisie-wapens, informatie als wapen en doel improvisaties op ieder niveau

Militaire denkers, strategen en operationele bevelvoerders staan in het algemeen in dezelfde modernistische traditie van het technologisch beheersingsparadigma. Zij zoeken overwegend de oplossing voor hun problemen in nieuwe technologie die geavanceerder is dan die van hun tegenstanders. De optimistische gedachtegang dat problemen door technologie te beheersen zijn, is niet het enige dat de militaire elite aanspreekt. Technologie en met name informatietechnologie belooft de militaire manager dat hij/zij de controle kan blijven houden over de personele en materiële middelen in de organisatie, zelfs wanneer die organisatie en het werk dat daarbinnen moet worden verricht steeds ingewikkelder wordt.

Technologische hulpmiddelen als de computer geven de indruk dat men nog steeds zelf de knop kan indrukken die de geweldsmachine in toom houdt. In militaire uitwerkingen van het technologisch beheersingsparadigma zien wij de vijf bovengenoemde elementen terugkomen.

Een recent voorbeeld van een genuanceerde uitwerking binnen de traditie van dit paradigma is de analyse van Alvin en Heidi Toffler.<sup>7</sup> Op pagina 108 van hun boek over de nieuwe krijgselite stellen zij: „veranderingen in de technologie en de economische structuur zien wij dan ook weerspiegeld in de oorlogsvoering”. Daarmee is technologie een *prime mover*. Alle militair-strategische ontwikkelingen worden bij de Tofflers verklaard vanuit een economisch drie-fasenmodel. Productiefactoren in de drie fasen – de agrarische revolutie, de industriële revolutie en de informatie-revolutie – zijn respectievelijk grond, kapitaal en

kennis. De oorlogsvoering die bij de eerste fase (de Tofflers spreken van ‘golven’) hoort, wordt gekenmerkt door een systeem waarin huurlingen seizoenarbeid verrichten. In de tweede fase komen de massalegers ten tonele en in de derde fase is sprake van vele kleinere beroepslegers, een land-luchtoorlog met chirurgische ingrepen en een toename van specialisten op het informatietechnologisch gebied.

Hoewel de analyse rijk is gedocumenteerd en de hypothesen voor de toekomst uitdagend zijn, valt wetenschappelijk wel iets op de theorie van de Tofflers aan te merken. Wij willen ons in dit artikel beperken tot het sterk deterministische karakter van de theorie en de implicaties daarvan voor de praktijk. Het lijkt alsof de geschetste ontwikkeling onontkoombaar is en dat het bijna wetmatig te voorspellen zal zijn dat landen die zich qua oorlogsvoering in fase twee bevinden altijd zullen verliezen van geavanceerdere landen die zelfs militair overwicht zullen hebben wanneer zij numeriek de mindere zijn. Bij deze voorspelling wordt iets te gemakkelijk verwezen naar de Golfoorlog. Het is echter nog niet zo duidelijk hoe de kansen op overwinning van het Amerikaanse leger zijn bij andere vijanden. Sterker nog, de ervaringen van Amerikaanse en Europese VN-troepen in Somalië maken duidelijk dat legers van hoog-technologische staten ook kwetsbaar zijn.

Wat in de theorie van de Tofflers opvallend is, is dat ze wederom bijdraagt aan de idee dat technologie een oplossing is voor economische en militaire problemen. Ten eerste kleven aan dit standpunt vanuit militair

perspectief gezien bezwaren. De risico's in de wereld lijken namelijk eerder toe dan af te nemen. Het lijkt wel of het grootschalige conflict, waarbij de partijen elkaar uitputten in een slijtageslag, als mogelijkheid totaal wordt vergeten door de fixatie op snelle interventies door kleine leger-eenheden die van hoogwaardige technologie zijn voorzien. Ten tweede moet niet de economie of de techniek het antwoord geven op vragen die politiek van aard zijn. Dat is een taak voor de politiek. Doordat technologie zo'n allesbepalende 'oorzakelijke' invloed lijkt te hebben, wordt vaak vergeten dat politieke besluitvorming en menselijke keuzevrijheid altijd het startpunt blijven (en ook moeten blijven) van implementatietrajecten van nieuwe technologie. De mens (politici, militaire managers/bevelvoerenden) moet kunnen aangeven wat waarde heeft en welke doelen worden nagestreefd. Daarna moet worden gekeken welke middelen op technologisch gebied het meest adequaat zijn om de doelen te verwezenlijken. In de volgende paragraaf zullen wij ingaan op een voorbeeld waarbij het draait om de implementatie van informatietechnologie bij de Koninklijke Marine.

### Besluitvorming rond de M-fregatten

Aan het begin van dit artikel werd de vraag gesteld of de ontwikkelingen in de informatietechnologie een dwingend karakter hebben waaraan ook de krijgsmacht niet kan ontsnappen. Het is de vraag of de krijgsmacht zelf op basis van eigen strategische keuzes de IT-mogelijkheden kan benutten...



Zojuist is het dwingende karakter van de technologie als oorzaak van alle verandering al theoretisch bekritiseerd. Deze kritiek geeft echter niet aan welke keuzevrijheid wél ter beschikking staat aan een maatschappelijke actor als de krijgsmacht. Een praktijkvoorbeeld kan veel beter dan een theoretische redenering aantonen waar keuzemogelijkheden aanwezig zijn en waar men tegen de grenzen van het kiezen aanloopt.

De huidige Commandant Zeemacht Nederland, admiraal Gijs Hooft<sup>6</sup> heeft in 1992 het besluitvormingsproces rond de Nederlandse M-fregatten in kaart gebracht.

De M(ultipurpose)-fregatten volgen de S(tandaard)-fregatten op. Omdat de M-fregatten zeker 15 jaar jonger zijn, is er sprake van vele technologische veranderingen. Eén ervan betreft het informatieverwerkend systeem (IVS) dat gekoppeld is aan de geïntegreerde bedienings- en bewakingsinstallatie (GBB). Met behulp van dit IVS/GBB wordt, vanuit de technische centrale, een groot aantal

technische systemen gecontroleerd en aangestuurd. Waar op S-fregatten wordt gewerkt met specifieke controleapparatuur voor aparte systemen, kan op het M-fregat de operator het gehele technische systeem controleren.

De besluitvorming die tot invoering van het IVS/GBB heeft geleid, verliep volgens Hooft in drie fasen (zie afbeelding 3). In de eerste fase (1980-1984) werden de doelstelling en eisen aan het M-fregat geformuleerd. In deze fase speelden de operationele concurrentie, het budget, het geloof in technische mogelijkheden en het geloof met minder mensen dezelfde taken te kunnen uitvoeren, een grote rol. Men wilde van 182 man op een S-fregat naar 154 man op een M-fregat. Op een jager van de Friesland-klasse was ongeveer 25 jaar geleden zelfs nog twee keer zoveel personeel nodig als op een modern M-fregat. Vanwege het optimistische geloof in technologische mogelijkheden is er volgens Berting<sup>9</sup> sprake van een 'technological fix'. Bij de beleidmakers leeft dan

de gedachte dat op elk probleem een technische oplossing is te vinden. Een optimistische visie op technologie is ook de Koninklijke Marine niet vreemd.

In de tweede fase, de 'bestek en bouw'-fase (van 1984 - 1990), is een keuze gemaakt voor apparatuur en ontstaat het IVS/GBB op de tekentafels van de ontwerpers. Hier is sprake van een 'technological push' waarbij de technische specialisten het voor het zeggen hebben. Ook arbeidsorganisatorisch is de invloed van de specialisten groot, vooral waar het de taak en positie van de operator en de arbeidsverdeling betreft. De arbeidsorganisatie wordt vanuit de techniek bekeken.

In de derde fase, de 'in bedrijfstelling', volgt sociale aanpassing aan de technologie en het opvangen met alle middelen van de resterende problemen. Deze fase is in 1990 begonnen.

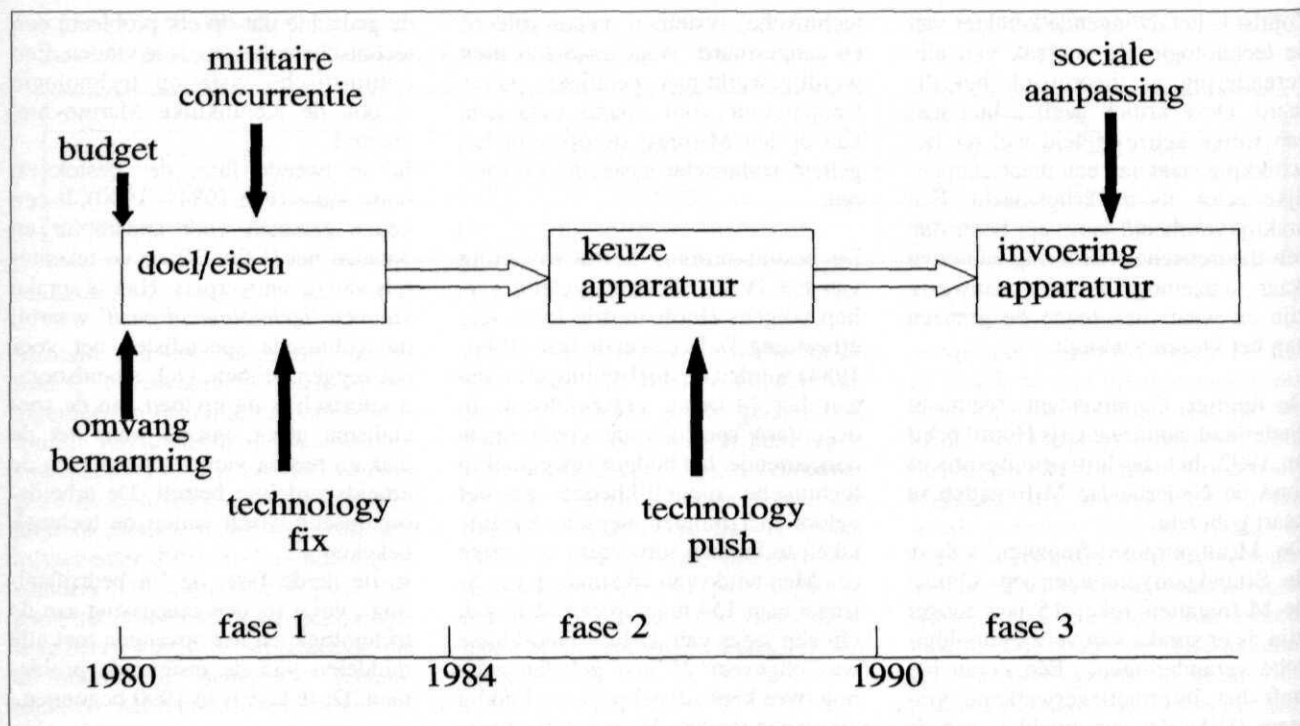
Uiteindelijk blijkt uit Hoofts analyse van de besluitvorming rond het M-fregat dat de ontwikkelingen niet door technologie werden gedetermineerd. Eerder is het zo dat de factoren die de doorslag gaven veranderden per fase van het besluitvormingsproces. Zo overheerst het motief van personeelsreductie in het begin van het besluitvormingsproces. Nog belangrijker is het dat de betrokken mensen in hun denken zo 'geprogrammeerd' lijken „dat hun besluiten in de verschillende fasen sterk door technologie worden beïnvloed" (Hooft, 1992). Dankzij de splitsing van het besluitvormingsproces wordt ook duidelijk waarom technologie altijd zo'n bepalende factor lijkt te zijn. Vaak zien wij namelijk slechts een klein gedeelte van het besluitvormingsproces; wie alleen de laatste fase beziet, kijkt tegen een besluitvormingsproces aan dat al sterk is bepaald door de keuzes voor technologie in de vorige fasen. Dan lijkt het alsof de technologie bepalend is geweest voor het totale keuzep proces. Het is dus essentieel om een implementatieproces van informatie-technologie te volgen vanaf het moment dat doelstelling en eisen worden geformuleerd.



Afb. 2 Technische centrale aan boord van een M-fregat.

(foto: AVD/KM)





Afb. 3 Besluitvorming rond de M-fregatten

Wie het totale besluitvormingsproces bestudeert, ziet dat de keuzeruimte niet in eerste instantie wordt ingeperkt door de technische mogelijkheden. Praktijkvoorbeelden als het bovenstaande, maken telkens weer duidelijk dat het technologisch beheersingsparadigma een te eenzijdige visie heeft op de oorzaak-gevolg-relaties met betrekking tot de technologische factor.

### Paradigmaverandering?

Informatietechnologie is natuurlijk uitermate nuttig en biedt onverwachte mogelijkheden. Het optimistische aura waarmee informatietechnologie wordt omgeven, leidt echter vaak tot te hooggestemde verwachtingen. In de praktijk worden die verwachtingen niet altijd ingelost. De technologisch geavanceerde mogelijkheden kunnen namelijk ook de verliezer zijn in een conflict. Hoewel de nieuwe informatietechnologieën krachtige wapens in de strijd zijn, zijn ze ook weer zeer kwetsbaar. Wanneer men teveel ge-

looft dat technologie de allesbepalende factor is, verliest men uit het oog dat ook met betrekking tot de veranderingen in de oorlogvoering de menselijke keuzes doorslaggevend zijn voor de uitkomsten van een conflict. Op allerlei gebieden zijn er tekenen van een beginnende verandering in het dominante technologische beheersingsparadigma. In de wetenschap wordt, onder andere vanuit het postmodernisme, kritiek geformuleerd op zowel de beheersingsgedachte als de optimistische gedachte dat er een evolutionaire ontwikkeling is naar een betere wereld. Ook in militaire kringen wordt steeds vaker anders gedacht over het beheersingsparadigma. Dat blijkt uit richtinggevende stukken van bijvoorbeeld het TRADOC<sup>10</sup> of het Nederlandse boek over militaire doctrine.<sup>11</sup> De relatie tussen technologie en militair optreden ligt in deze vooruitstrevende publicaties niet vast, maar hangt af van vele variabelen. Die relatie wordt onder andere beïnvloed door de aard van de opdracht: gaat het om (grootschalige) militaire conflicten of 'Operations

Other Than War'. Met andere woorden, de aard van de opdracht is van invloed op de technologie die wordt ingezet, terwijl er in het verleden een haast vanzelfsprekende voorkeur was voor de meest geavanceerde technologische middelen.

De vraag is natuurlijk of het technologisch beheersingsparadigma zal worden opgevolgd door een nieuw paradigma waarin ruimte is voor keuzevrijheid. Het is niet waarschijnlijk dat er zich een formeel nieuw paradigma uitkristalliseert; waarschijnlijker is dat er op verschillende plaatsen tegelijkertijd aanzetten zullen zijn tot alternatief denken gebaseerd op een eclectische keuze uit ons intellectuele erfgoed. Soms zal dit alternatief, niet lineair en evolutionistisch denken, fraaie namen dragen als 'fuzzy logics', 'chaos theorie' of 'lateraal denken'. Het belangrijkste is echter dat met de relativering van het oude paradigma wordt erkend dat men rationeel kan rekenen binnen een model waarin het feit dat andere groepen of mogelijkheden een ander soort rationaliteit hanteren, is opgenomen.

Twee voorbeelden kunnen dit punt verduidelijken. De modellen op het gebied van de internationale veiligheid gingen ten tijde van de Koude Oorlog uit van twee hoofdfactoren die eenzelfde vorm van technische rationaliteit hanteerden. Tot zekere hoogte was het technologisch beheersingsparadigma op de Koude-Oorlogssituatie van toepassing. Op de basis van de technische rationaliteit heeft een strategie van een machtsverhouding geleid tot een gewapende vrede. Die stabiele situatie was technisch rationeel omdat beide hoofdrolspelers in hoge mate berekenbaar gedrag vertoonden. Het streven naar een relatief overwicht leidde tot een wapenwedloop en technologische competitie. Met uitzondering van enkele zeer gevaarlijke crisissituaties escaleerden conflicten tussen de grootmachten niet,

vanwege de angst voor vergelding. Na 1989 moet men echter volgens een ander paradigma gaan denken en rekenen, aangezien geen sprake meer is van een duidelijk politiek veld met slechts twee spelers veeleer is er sprake van van een rommelig politiek speelveld waarin minimogendheden of zelfs plaatselijke *warlords* de grootmachten proberen te overtroeven (soms lukt hen dit ook). Waar men modelmatig wil denken op het gebied van veiligheid moet men rekening houden met andere vormen van rationaliteit bij de verschillende machten/groeperingen. Zo zou het vanuit het technologisch beheersingsparadigma onvoorstelbaar zijn dat een land als Syrië Israël zal aanvallen aangezien Israël technologisch superieur is. Deze logica is echter te simpel. In 1996 en ook nu nog is er wel

degelijk sprake van een verhoogde kans op een militair conflict. Medio 1996 voelde Syrië zich door het gewijzigde Israëlische beleid in het nauw gedreven en ontstond er, volgens enkele Israëlische strategische analisten, een kans dat Syrië een militaire confrontatie aan wilde gaan. Militair gezien is de kans op een nederlaag voor Syrië groot. Politiek gezien kan een conflict voor Syrië echter winst opleveren, aangezien Israël door een militair conflict wordt gedwongen om samen met Syrië aan een adequate politieke oplossing voor de problemen tussen beide landen te werken. De wereldopinie zal dat eisen. Vluchten voor een adequate oplossingsstrategie kan Israël dan niet meer. Met het oude paradigma is bovenstaande veiligheidsanalyse niet mogelijk omdat daarin alleen van een technologische rationaliteit wordt uitgegaan. Deze zegt dat beide opposenten dezelfde doelen nastreven met dezelfde middelen.

Het nieuwe paradigma zal moeten vertrekken van een waardenrationaliteit die erkent dat groeperingen zowel verschillen naar de waarden die zij aanhangen (en dus ook de doelen die zij zich stellen), als naar de middelen die zij hanteren. Deze waardenrationaliteit heeft directe gevolgen voor de plaats die informatietechnologie na een mogelijke paradigmaverandering zou kunnen innemen. Informatietechnologie is dan slechts een middel, geen doel.

Als informatietechnologie een doel zou worden, zou het weleens zo kunnen zijn dat, analoog aan het voorbeeld uit de telegrafie waarmee dit artikel begon, mensen elkaar niets te vertellen hebben.

#### Noten

<sup>1</sup> D.W. Washington – Onward Cyber Soldiers, *Time Magazine*, August 21, 146 (1995) 8.

G. Buchan – *Information war and the Air Force: wave of the future?* Rand Corporation, Washington (1996).

<sup>2</sup> T.N. Dupuy – *The Evolution of Weapons and Warfare*, New York (1980).

<sup>3</sup> J.J. Arquilla en D.F. Ronfeldt – Cyberwar is coming, *Comperative strategy*, 12 (1993) 141-165.

<sup>4</sup> C. Kerr, J.T. Dunlop, F. Harbison and C.A. Myers – *Industrialism and Industrial man*. Penguin, Harmondsworth (1973).

<sup>5</sup> C. Kerr – *The Future of Industrial Societies. Convergence or Continuing Diversity*. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts (1983).

<sup>6</sup> D. Bell – *The coming of post-industrial society. A venture in social forecasting*,

Basic Books, New York (1976).

<sup>7</sup> A. Toffler en H. Toffler – *De nieuwe krijgselite. Strategie, tactiek en de Derde Golf*. Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij Contact (1994).

<sup>8</sup> G.G. Hooft – *Werk in beweging. Een onderzoek naar interne differentiatie van functies van de technische dienst aan boord van S- en M-fregatten*, Rotterdam: scriptie Erasmus Universiteit Rotterdam (1992) p. 92.

<sup>9</sup> J. Berting – *De technologische factor*. De Lier: Academisch Boeken Centrum (1992) p. 140.

<sup>10</sup> US Army/TRADOC – *XXI Force Operations: a concept for the evolution of full-dimensional operations for the strategic army of the early twenty-first century*, TRADOC, Fort Monroe, Virginia (1994).

<sup>11</sup> *Militaire Doctrine* Landmacht, SDU Uitgevers, Den Haag (1996).



# Van collectieve verdediging naar collectieve veiligheid?

## De aanpassing en uitbreiding van de NAVO

R.M. Lutje Schipholt - schout bij nacht b.d.\*

### Inleiding

Zonder de indruk te willen wekken dat een goed geordende veiligheidsarchitectuur in Europa reeds aanwezig is, lijkt de toegenomen praktijk van overleg tussen een netwerk van staten in instituties als OVSE, NAVO, Europese Unie en WEU een Europees multilateralisme te bieden, dat het aanpassingsproces in Europese veiligheid na het einde van de Koude Oorlog kanaliseert. Op deze wijze draagt het multilateralisme bij aan de stabiliteit in de betrekkingen tussen de Europese staten.<sup>1</sup>

De NAVO is daarbij de effectiefste veiligheidsorganisatie gebleken tot nu toe. In de veiligheidspolitieke luwte van deze organisatie zijn de West-Europese welvarende verzorgingsstaten opgebouwd en is Europese economische en politieke samenwerking tot stand gebracht.

Het ligt voor de hand dat in het debat over uitbreiding en aanpassing van de NAVO wordt gewezen op deze stabiliserende rol die het bondgenootschap kan spelen in Midden- en Oost-

Europa. Maar het zou onjuist zijn uit de belangstelling van Midden- en Oost-Europese landen voor lidmaatschap van de NAVO af te leiden dat de NAVO als vanouds zijn rol op veiligheidsgebied kan blijven spelen. Daarvoor is er te veel veranderd. Louter militair bekeken, is de NAVO tegenwoordig een alliantie zonder tegenstander. Dat betekent echter niet dat er stabiliteit heerst in Europa. Nieuw is dat de lokale spanningshaarden en conflicten aan de periferie van het NAVO-gebied de alliantie over het algemeen niet als geheel raken, zodat de betrokkenheid van de lidstaten per conflict kan verschillen en de aard van militaire inzet geheel anders is. Nieuw is ook dat het veiligheidsbeleid van de Verenigde Staten ten aanzien van Europa na de Koude Oorlog is gewijzigd en het defensiebudget in alle NAVO-lidstaten ingrijpend is gedaald met de afgenomen dreiging. De NAVO moet zich dus drastisch aanpassen. Uitbreiding is daarvan een mogelijk element.

De aanpassing is reeds vanaf de NAVO-top in Londen in 1990 en Rome in 1991 in gang gezet. Discussies over uitbreiding komen nu goed op gang. Daarom hebben de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie op 24 juni 1996 de Adviesraad Vrede en Veiligheid (AVV) gevraagd advies uit te brengen over de beste positie die Nederland in deze discussie zou kunnen innemen. Daarbij werd door de ministers uitgegaan van de uitbreiding van de NAVO als gegeven. Dit uitgangspunt heeft de Adviesraad niet belet de rationale van de uitbreiding kritisch te beschouwen.

Velen zien dit immers als een potentieel destabiliserende verandering van de alliantie. Niet in het minst Rusland. Vandaar dat een delegatie van de Adviesraad zich zowel in Moskou als op het NAVO-hoofdkwartier persoonlijk is gaan informeren.

Als lid van de Adviesraad zou ik graag deze elementen – de aanpassing van de NAVO in taak en structuur, gelet op de gewijzigde politiek-strategische en budgettaire randvoorwaarden en de rationale voor uitbreiding – willen toelichten. Het advies zelf geeft natuurlijk een vollediger beschouwing van dit belangwekkende onderwerp.<sup>2</sup> Daarin wordt naast de hiervoor genoemde thema's dieper ingegaan op de 'plaatsbepaling' van de NAVO, de betrekkingen met landen die niet toetreden bij een uitbreidende NAVO, in het bijzonder Rusland, maar ook de Oekraïne, de Europese dimensie en de band met de VS.

### De aanpassing van de NAVO

Al geruime tijd is in de NAVO een discussie gaande over de meest geschikte aanpassingen in strategie en organisatie teneinde relevant te blijven als militaire veiligheidsorganisatie in het snel veranderende Europa. Mede gelet op de gereduceerde defensiefondsen na het innen van het 'vredesdividend' door de lidstaten als resultante van het instorten van het Sovjet-rijk. Van groot belang daarbij was de wens de Verenigde Staten

\* R.M. Lutje Schipholt is directeur TNO-Prins Maurits laboratorium en lid van de Adviesraad voor Vrede en Veiligheid (AVV).

<sup>1</sup> Zie „Europe in the Balance – Securing the Peace in the Cold War” – Christoph Bertram (Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 1995).

<sup>2</sup> Advies d.d. 10.12.96 van AVV getiteld: „Van collectieve verdediging naar collectieve veiligheid? De aanpassing en uitbreiding van de NAVO is te verkrijgen bij de secretaris van de AVV, drs. F. van Beuningen, ministerie van Buitenlandse Zaken, tel. 070-3485335.



betrokken te houden bij de handhaving van de veiligheid in Europa. Ook Amerika geloofde echter aanvankelijk na het vallen van de Muur, net als Europa, in een toenemende rol van de Verenigde Naties als organisatie voor mondiale vredeshandhaving. Een factor van betekenis in de discussie vormde natuurlijk het verenigde Duitsland aan de oostgrens van het NAVO-gebied. De inbedding van deze Europese grootmacht in het NAVO-bondgenootschap had niets aan belang ingeboet. De wensen van dit nieuwe Duitsland ten aanzien van nauwe banden met hun oosterburen vormde echter nieuwe impulsen voor aanpassing en uitbreiding van de NAVO. *Last but not least* wijzigde Frankrijk zijn relatie tot de NAVO na de dood van president Mitterand. Door hernieuwde integratie van de Franse strijdkrachten in de NAVO tracht Frankrijk nu invulling te geven aan zijn ambitie in Europa een leidende rol te spelen in het veiligheidsbeleid. Dit geschiedt in nauwe samenwerking met Duitsland, maar ook met het Verenigd Koninkrijk en Italië, en leidt ertoe dat de rol van de VS in de NAVO minder dominant is en er een 'European Pillar' ontstaat.<sup>3</sup> Recent ontstond consensus in de NAVO dat de WEU dan de kern van die 'European Pillar' zal zijn.

Een belangrijk militair, maar ook politiek element in de gewijzigde NAVO-strategie wordt daarbij gevormd door de zogenaamde *Combined Joint Task Forces* (CJTF). Dit Amerikaanse militair jargon betekent: multinationale (*combined*), integrale (*joint*) taakgroepen, dus opgebouwd uit meerder krijgsmachtdelen of non-government *agencies* als bijvoorbeeld het Rode Kruis. De gedachte daarachter is de noodzaak om bij crisisbe-

heersing (van beperkte omvang) een militaire eenheid te sturen waarvan de samenstelling is toegesneden op de uit te voeren missie. Voor *disaster relief* is die dus geheel anders van samenstelling dan voor *peace-enforcing*. Bij een operatie vanuit zee of te land is de compositie van de taakgroep afhankelijk van dreiging en missie. Dit vraagt een grote interoperabiliteit tussen de gezamenlijke krijgsmachtdelen, alsmede goede informatie- en communicatievoorziening en (gezamenlijke) geoefendheid. Het concept van deze CJTF's is dat het militair strategisch hoofdkwartier de besturing op afstand van de crisisbeheersing regelt door middel van het CJTF en zijn communicatie- en informatiesystemen. Dit doet het hoofdkwartier op aanwijzing van de politieke leiding op flexibele wijze. Immers, het verloop van de crisis kan zich van dag tot dag wijzigen. De samenstelling van de CJTF zal, zoals gezegd, veranderlijk zijn en vormt een *coalition of the willing*, gelet op de relatieve beperktheid van crisisoperaties. Hoewel alle NAVO-partners met de crisisoperatie instemmen, is het mogelijk dat zij niet alle deelnemen. In theorie kan dit dus ook, ondanks artikel 5 van het NAVO-verdrag, als het om een crisis binnen NAVO-gebied gaat. En eveneens als de VS niet wensen deel te nemen. 'Separate but inseparable' (afzonderlijk inzetbaar, maar niet gescheiden) is het credo. Maar dan toch wel graag met behulp van de middelen van de USA, als strategische liftcapaciteit en *intelligence*. Onder Europees commando? Dat kan niet als alle strategische militaire commando's, SACEUR en SACLANT (twee strategische hoofdkwartieren) en de regionale commandanten Amerikaans zijn. En bij behoud van een geïntegreerd militaire NAVO-structuur. Het is de mening van de Adviesraad dat een apart ondersteunend commando, waaronder logistieke technische middelen zouden vallen, zoals voorgesteld in september 1995 door SACLANT, uitkomst kan bieden ter ondersteuning van Europees geleide crisisbeheersingsoperaties.

## Andere ontwikkelingen

Een andere belangrijke ontwikkeling in de NAVO-strategie is het vormen van samenwerkingsverbanden voor crisisbeheersing buiten het NAVO-gebied met niet-NAVO-leden in het zogenaamde *Partners for Peace*-programma. Ook een Amerikaans initiatief! En heel succesvol, gelet op de huidige operaties in het voormalig Joegoslavië. Sommigen waarderen dit programma als de weg naar NAVO-uitbreiding, anderen waarderen het als stap in de richting van een Europees collectief veiligheidsconcept in plaats van de klassieke collectieve verdediging van het NAVO-territorium.

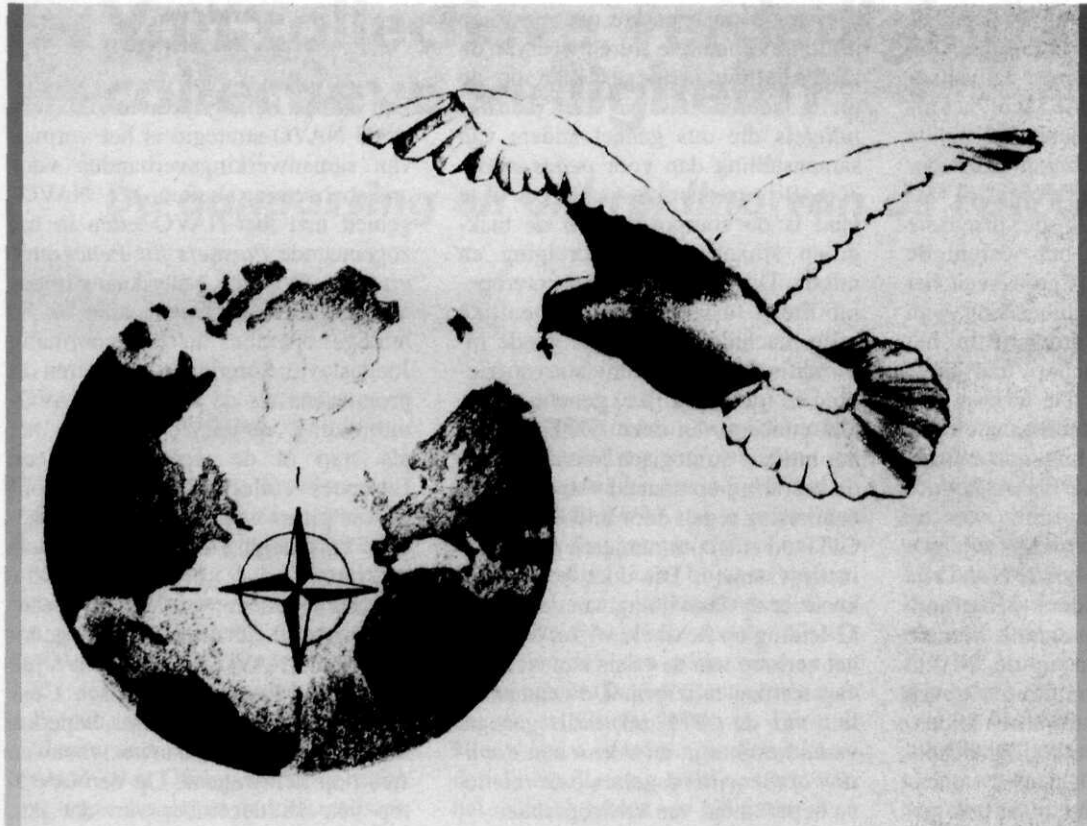
Een kernelement van de NAVO-aanpassing blijft echter het besluit, genomen op de NAVO-top van 5 en 6 juli 1990, het nieuwe 'Strategisch Concept' te baseren op slechts beperkte mate 'voorwaartse' aanwezigheid en steun op kernwapens. Op de NAVO-top van 18 december van dat jaar werk is tevens besloten dat de Europese veiligheid het best kan zijn gebaseerd op *a framework of interlocking institutions*. Op de NAVO-top van 6 en 7 juni 1991 werd benadrukt dat het bondgenootschap een beleid zou volgen waarbij *we do not wish to isolate any country, nor to see a new division of the continent*.

Pas tijdens de NAVO-top in Brussel op 10 en 11 januari 1994 is, naast het *Partners for Peace*-programma een aanzet gegeven tot openstelling van de NAVO voor nieuwe leden. In de top van 3 juni 1996 in Berlijn is deze optie definitief bekrachtigd. Maar daaraan was de Brusselse top van 17 december 1992 voorafgegaan, die had vastgesteld dat de NAVO de bereidheid zou hebben VN-vredesoperaties buiten het NAVO-gebied te ondersteunen. Een oud taboe was daarmee doorbroken; *out of area*-operaties van de NAVO waren mogelijk geworden.

Inmiddels was ook duidelijk geworden dat in vrijwel alle NAVO-lidstaten het defensiebudget in een vrije val was geraakt. De missie van de krijgs-

<sup>3</sup> Survival, The ISS Quarterly, vol. 38, spring 1996: *France's New Relationship with NATO* by Robert P. Grant. N.B. Dit gehele nummer is gewijd aan „NATO, European Security and Transatlantic Relations”.

<sup>4</sup> General Sheehan's presentation to the Military Committee of NAVO: „Addressing NATO's Challenges”.



**De nieuwe NAVO: een garantie voor vrede in Europa?**

macht en dus ook de invulling daarvan met passende middelen, stond alom ter discussie. Meer en meer lidstaten schaften de dienstplicht af om met een beroepskrijgsmacht, kleiner en mobieler, effectief crisismanagement buiten de (NAVO)-grenzen te kunnen uitvoeren. Voor de NAVO betekende dit allereerst een afname van het budget die dwong organisatie en fondsenallocatie te heroverwegen. Het was de vraag of de circa \$ 800 miljoen per jaar voor infrastructurele voorzieningen nog steeds op de zelfde wijze opportuun was. Nu waren immers moderne communicatie- en informatievoorzieningen voor het uitvoeren van flexibele crisisbeheersing, eventueel *out of area*, noodzakelijker geworden dan het aanleggen van bouwkundige voorzieningen in het NAVO-gebied. Het was tevens de vraag of de financiering van 65 NAVO-hoofdkwartieren nog in het nieuwe strategisch concept paste en betaalbaar was – niet alleen qua infrastructuur maar ook in mankracht.

De tegenkrachten voor de noodzakelijke en zinnige aanpassingen zijn natuurlijk de nationale belangen van de afzonderlijke NAVO-lidstaten. Het hebben van een multinationalaal hoofdkwartier, bijvoorbeeld in ieder NAVO-land, creëert immers naast een hechte band in het geïntegreerd militaire commando, werkgelegenheid. NAVO-fondsen voor lokale militaire infrastructuur zijn natuurlijk altijd welkom. Economische en nationaal-militaire belangen zullen ook in de toekomst zeker een blijvende rem op verkleining van de NAVO zijn en ook de verschillende inschattingen van de lidstaten over de duurzaamheid van de vrede en veiligheid zullen blijven bestaan. De historie is wat dat betreft een harde leermeester.

Dit alles heeft niet belet dat de NAVO een koers tot aanpassing heeft ingezet. De methodiek voor allocatie van fondsen voor NAVO-infrastructuur is veranderd, waarbij het begrip '*capability packages*' is ingevoerd en het

accent sterk is verlegd van bouwkundige infrastructuur naar modernisering van communicatie- en informatievoorzieningen. Een flexibeler logistiek concept is eveneens geïntroduceerd. De omvangrijke bureaucratie voor de instandhouding en aanschaf van communicatie- en informatiesystemen (CIS) is op weg naar sanering. Zelfs de discussie over de reductie in hoofdkwartieren vindt goede voortgang. Budgettaire dwang blijkt een altijd krachtig stuurmiddel te zijn.

Het budget voor gezamenlijke oefeningen in de nieuwe strategische concepten (zoals CJTF-operaties) met nieuwe middelen blijft echter relatief te klein; nog geen 2 procent van het jaarlijkse NAVO-budget wordt daaraan besteed. Terwijl er circa 20.000 mensen in de NAVO werken, met alle kosten van dien, is de uitgave voor de *Partners for Peace* nog geen 1 procent van het NAVO-budget.<sup>4</sup> Veranderingen gaan bij een multinationale organisatie als de NAVO niet snel!



## Rationalisatie voor aanpassing en uitbreiding van de NAVO

In het debat over de uitbreiding van de NAVO spelen tal van argumenten voor en tegen. Hieronder zullen de belangrijkste worden gerangschikt. Begonnen wordt met de argumenten vóór uitbreiding.

Een belangrijk argument voor uitbreiding is de wens van Midden- en Oost-Europese landen om tot de NAVO toe te treden. Dit verlangen tot toetreding heeft de NAVO uitdrukkelijk verwelkomd. Gedurende het overleg over de uitbreidingsstudie van de NAVO met landen die zich actief opstellen in het kader van het Partnerschap voor de Vrede (PvV) hebben de volgende staten aangegeven lid te willen worden van de NAVO: Albanië, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, de voormalige Joegoslavische republiek Macedonië, Polen, Roemenië, Slovenië, Slowakije en Tsjechië.

Van twee van de partnerstaten, Azerbeidzjan en Bulgarije, zijn de intenties niet duidelijk. Twee andere partnerstaten, Finland en Oekraïne, hebben tijdens dit overleg het lidmaatschap van de NAVO aangegeven op dit moment niet na te streven. Lidmaatschap van de NAVO zou voor Midden- en Oost-Europese landen betekenen dat ze deel gaan uitmaken van een door hen gerespecteerd veiligheidsorganisatie. Toetreding tot de NAVO maakt bovendien deel uit van het streven van de betrokken landen te worden opgenomen in de instituties waarin de 'Westelijke' samenwerking na de Tweede Wereldoorlog gestalte heeft gekregen. Daarnaast is de wens deel uit te maken van de NAVO ingegeven door in deze landen levende zorgen over de mogelijke instabiliteit en onveiligheid die de overgang naar een democratisch politiek stelsel en een marktgeoriënteerde economie met zich meebrengt.

Dit geldt voor de onderlinge betrekkingen, maar zeker voor de betrekkingen met de Russische Federatie. Angst in een Russische invloedssfeer worden opgenomen, met de herinnering aan de overheersing door de

Sovjet-Unie na de Tweede Wereldoorlog nog vers in het geheugen, vormt voor veel Midden- en Oost-Europese landen een belangrijk motief. Toetreding tot de NAVO biedt deze landen de mogelijkheid hun herwonnen onafhankelijkheid te verankeren.

De overtuiging dat uitbreiding van de NAVO de stabiliteit in Europa kan bevorderen, leeft niet alleen in de Midden- en Oost-Europese landen die tot de NAVO willen toetreden. Het is een belangrijk, algemeen gebruikt argument vóór uitbreiding van de NAVO. Opname van landen in het bondgenootschap – landen die, zoals gezegd, in een overgangperiode verkeren – kan, zo wordt betoogd, de onzekerheid verminderen over de politieke verhoudingen in regio's waar veel in beweging is en die bovendien worden gekenmerkt door politiek gevoelige kwesties met een lange geschiedenis (nationalisme, politieke rivaliteit, positie van nationale minderheden). Deze potentie voor spanningen en conflicten zou kunnen worden teruggedrongen door in het kader van de NAVO mogelijkheden te scheppen voor dialoog en samenwerking en voor het verschaffen van veiligheidsgaranties. (Vanzelfsprekend kunnen ook andere instituties hieraan bijdragen.) Op deze wijze wordt de politieke en economische overgang in Midden- en Oost-Europa ingebed in een raamwerk voor betrekkingen op veiligheidsgebied. Hierbij dient de interne pacificerende werking van de NAVO te worden onderscheiden van de externe werking. De eerste komt neer op regulering van de onderlinge verhoudingen tussen de lidstaten en de normering binnen lidstaten van de plaats van de strijdkrachten in de maatschappij. In verscheidene Midden- en Oost-Europese landen heeft de wens van de NAVO deel uit te willen maken, het streven

<sup>5</sup> Verscheidene voorbeelden hiervan worden gegeven door de Amerikaanse onderminister van Buitenlandse Zaken, Strobe Talbott, in het artikel „Why NATO Should Grow” (New York Review of Books, August 10, 1995), p. 28.

naar goed nabuurschap en naar hervormingen van de civiel-militaire relaties versterkt.<sup>5</sup>

De externe werking betekent dat opname in de NAVO duidelijkheid schept voor de nieuwe lidstaten over hun verhouding met derden. De stabiliserende werking van de uitbreiding van de NAVO strekt zich, volgens deze argumentatie, dus ook uit over de betrekkingen met Midden- en Oost-Europese landen die niet (meteen) tot de NAVO zullen toetreden.

In andere argumenten voor uitbreiding van de NAVO staat de Russische Federatie centraal. Er zijn hier twee standpunten te onderscheiden die beide voortvloeien uit de ongewisse fase van de geschiedenis waarin de Russische Federatie verkeert. Het eerste luidt dat de Russische Federatie een veiligheidsrisico vormt omdat ze zwak en instabiel is, waarbij onder meer wordt gewezen op het gevaar van mogelijk verlies van statelijke zeggenschap over nucleaire wapens. De Russische Federatie is bovendien onberekenbaar. Haar toekomst zeer onzeker. Uit de zwakte van de Russische Federatie kunnen internationale veiligheidsproblemen voortvloeien. Uitbreiding van de NAVO draagt bij aan het indammen van instabiliteit vanwege een zwak Rusland.

Het tweede standpunt kan worden aangeduid als het 'restauratiescenario'. De kans bestaat, in dit scenario, dat de Russische Federatie zich politiek, economisch en militair herstelt. Er kan in de toekomst een regime aan de macht komen dat een buitenlands en veiligheidsbeleid zal voeren dat wederom is gericht op de overheersing van Midden- en Oost-Europa. Zo'n ontwikkeling zou neerkomen op herstel van de Sovjet-dreiging van de Koude Oorlog op termijn en in een nieuwe gedaante. Door de toetreding van Midden- en Oost-Europese landen genieten deze landen bescherming en kan het bondgenootschap zich bovendien de strategische diepte verschaffen die het gedurende de Koude Oorlog heeft moeten ontberen. Bovendien zou Duitsland dan niet langer op de flank liggen van het



bondgenootschappelijk verdragsgebied, maar hecht zijn verankerd in de geografie van de NAVO. Een variant hierop vormt overigens de gedachte dat de NAVO zich niet op dit moment moet uitbreiden, maar pas als duidelijk wordt dat de Russische Federatie opnieuw een militaire bedreiging vormt.

Tot slot is er een moreel argument voor uitbreiding van de NAVO. Het zijn de bevolkingen van de Midden- en Oost-Europese landen die de zwaarste lasten hebben gedragen van de Koude Oorlog: verlies van vrijheid onder een onderdrukkend politiek regime. Nu de mogelijkheid er is, dienen de NAVO-lidstaten deze landen niet in de kou te laten staan en ze op te nemen in het bondgenootschap.

### **De argumenten tegen**

De argumenten tegen uitbreiding van de NAVO vormen voor een deel het spiegelbeeld van de argumenten vóór. Zo wordt wel betoogd dat uitbreiding van de NAVO overbodig is omdat de Russische Federatie zwak is en geen bedreiging vormt. De Russische strijdkrachten verkeren in een betreurenswaardige staat, dus een Russisch militair offensief is voor lange tijd niet te duchten. De Midden- en Oost-Europese landen hoeven zich dan ook geen zorgen te maken over een mogelijke uitbreiding van de Russische invloedssfeer. Aangezien er momenteel geen veiligheidsbehoefte is die de uitbreiding van de NAVO rechtvaardigt, zou het onverstandig zijn de Russische Federatie tegen de haren in te strijken. Opname van Midden- en Oost-Europese landen in de NAVO zou een scheidslijn door Europa trekken die niet wordt gerechtvaardigd door de politieke en militaire verhoudingen. Een factor van psychologische betekenis is bovendien de Russische gekwetste trots over het verloren gegane imperium. Uitbreiding van de NAVO maakt het Russische machtsverval pijnlijk zichtbaar.

Ook een volgend tegenargument stelt de Russische Federatie centraal en wijst op het gevaar van een zichzelf

waarmakende voorspelling vanwege mogelijke negatieve politieke gevolgen van uitbreiding van de NAVO voor de Russische Federatie. Door Midden- en Oost-Europese landen in de NAVO op te nemen, jagen de NAVO-lidstaten de Russische Federatie tegen zich in het harnas. Hierdoor roepen ze over zichzelf af wat ze willen voorkomen, namelijk een terugslag in de Russische hervormingen.

Naast deze weerslag op de binnenlands-politieke ontwikkelingen zal uitbreiding van de NAVO onvermijdelijk gevolgen hebben voor het buitenlands beleid van de Russische Federatie. De samenwerking met de Russische Federatie op het gebied van wapenbeheersing kan onder druk komen te staan (in de eerste plaats voor START en CSE, maar ook bij wereldwijde wapenbeheersing), met alle negatieve gevolgen van dien voor de veiligheid in Europa en daarbuiten. Ook kan de Russische Federatie, als reactie op een uitbreiding van de NAVO, de druk opvoeren op de staten van het GOS om zich te voegen naar dit door de Russische Federatie geleid samenwerkingsverband, wat de betrekkingen tussen Oekraïne en de Russische Federatie danig onder druk zou zetten. Hierdoor zouden de invloedssferen in Europa worden hersteld. Uitbreiding van de NAVO dwingt de Russische Federatie als het ware tot het treffen van tegenmaatregelen, waarmee de verwachting wordt bewaarheid dat tegenwicht tegen de Russische Federatie moet worden geboden.

Een volgend argument richt zich op de situatie van de Midden- en Oost-Europese landen. Landen waarvan algemeen wordt aangenomen dat ze op vrij korte termijn tot de NAVO kunnen toetreden, worden niet in hun veiligheid bedreigd. Wat is dan de waarde van een dergelijke toetreding, de bovengenoemde mogelijke weerslag op de betrekkingen met de Russische Federatie in aanmerking genomen? Daar komt bij dat van de landen die wél iets te vrezen hebben van de Russische Federatie, bijvoorbeeld de Baltische staten, veelal wordt aange-

nomen dat ze niet (of niet op korte termijn) tot de NAVO kunnen toetreden. Kortom, uitbreiding van de NAVO op deze wijze is overbodig want ze verschaft veiligheid aan landen die dat niet nodig hebben en geen veiligheid aan landen die dat wel nodig hebben. Vraag en aanbod sluiten als het ware niet op elkaar aan.

Ook wordt wel betoogd dat de betrokken landen niet voldoende zijn voorbereid op lidmaatschap van de NAVO. Deze beschikken niet of nauwelijks over modern militair materieel, over de benodigde technologische kennis, over geschikte infrastructuur, noch over de financiële middelen om de noodzakelijke modernisering door te voeren. Ook de militaire cultuur – omgang met hiërarchische verhoudingen in de bevelvoering – verschilt te zeer van die van de NAVO-landen.

Een ander argument, ten slotte, stelt de cohesie binnen het bondgenootschap voorop. De interne samenhang, die toch al heeft geleden onder het wegvallen van de dreiging van de Sovjet-Unie en het uiteenlopen van veiligheidsbelangen, komt verder onder druk te staan, niet alleen omdat bij uitbreiding het aantal lidstaten toeneemt, maar vooral omdat de toetreders niet gewoon zijn in een organisatie te werken die streeft naar consensus. De politieke en militaire samenwerking onder het beslag van een gemeenschappelijk gevoelde dreiging heeft binnen de NAVO een traditie van besluitvorming geschapen die zich slecht verhoudt met de opname van nieuwe lidstaten. Dit, gevoegd bij verder uiteenlopende veiligheidsbelangen, scheidt de kans dat het bereiken van consensus in de NAVO in de toekomst aanzienlijk zal worden bemoeilijkt. Het politiek handelingsvermogen van de NAVO zal hieronder lijden.

### **De argumenten gewogen**

De Adviesraad Vrede en Veiligheid is van oordeel dat de argumenten voor

een weloverwogen en zorgvuldige uitbreiding zwaarder wegen dan de argumenten tegen. Een belangrijke overweging hierbij is dat de NAVO verwachtingen heeft gewekt en dat zij deze redelijkerwijs niet kan beschamen ten aanzien van de landen die in het in het recente verleden een zware tol hebben moeten betalen voor de gevolgen van de Koude Oorlog en die inmiddels opmerkelijke successen hebben geboekt op de weg naar een democratisch politiek stelsel, een marktgeoriënteerde economie en rechtsstaat. Alle lidstaten van de NAVO hebben zich inmiddels voor de uitbreiding uitgesproken. Dit is dus een politiek gegeven.

De Adviesraad Vrede en Veiligheid ziet de uitbreiding van de NAVO als onderdeel van de aanpassing. De aanpassing is noodzakelijk om de relevantie van de NAVO voor de Europese veiligheid te behouden. Deze had ook moeten plaatsvinden als het voornemen tot uitbreiding in het geheel niet had bestaan. Juist de aanpassing van de NAVO aan de nieuwe omstandigheden verleent de uitbreiding betekenis. Aanpassing en uitbreiding van de NAVO zijn bovendien onverbrekelijk met elkaar verbonden.

De NAVO is indertijd opgezet op een wijze die het mogelijk maakt een massaal offensief uit het Oosten, van Noorwegen tot de Bosporus, het hoofd te bieden. De op geografische leest geschoeide militaire structuur is hiervoor in het leven geroepen. Blijft deze structuur ongewijzigd, ondanks de sterk veranderde strategische omgeving, dan zouden de nieuwe lidstaten worden opgenomen in een militaire organisatie die nog steeds allereerst is gericht op het voeren van een verdedigingsoorlog tegen het Oosten. Onder die omstandigheden zal de Russische Federatie zich met reden buitengesloten voelen en de uitbreiding van de NAVO ervaren als tegen haar gericht. Uitbreiding van de NAVO bevordert de veiligheid en stabiliteit alleen als de organisatie en de militaire structuur ingrijpend worden aangepast en nadrukkelijk mede worden afgestemd op optreden voor

andere dan verdedigingstaken. De NAVO dient zichzelf zo in te richten dat uit de militaire opstelling blijkt dat ze verantwoordelijkheid aanvaardt voor de veiligheid in geheel Europa: projectie van stabiliteit is een hoofdtaak geworden. Verder moet de militaire structuur zodanig worden aangepast dat operaties van een deel van de NAVO-lidstaten, ook in samenwerking met landen buiten het bondgenootschap ('*coalitions of the able and willing*'), mogelijk worden gemaakt en dat de opname van nieuwe lidstaten, alsmede van Frankrijk en Spanje, in de nieuwe militaire structuur gestalte kan krijgen.<sup>6</sup> Hierbij kan worden gedacht aan een aanpassing van de militaire structuur, waarin het aantal militaire hoofdkwartieren wordt teruggebracht, het CJTF-concept met zijn mobiele en flexibele commandostructuur wordt uitgewerkt en het aantal bevelslagen wordt teruggedrongen door delegatie van bevoegdheden en het inkorten van commandolijnen.

Zoals de NAVO aan het einde van de jaren veertig en het begin van de jaren vijftig een stabiele veiligheidsorde heeft helpen opbouwen voor West-Europa, zo heeft ze in de jaren negentig de opdracht de politieke overgang in Midden- en Oost-Europa in te bedden in een raamwerk voor betrekkingen op veiligheidsgebied. Hieraan kan de NAVO bijdragen door nieuwe lidstaten op te nemen en een kader te bieden voor de onderlinge betrekkingen, maar evenzeer voor de betrekkingen met derden. Bovenal dient te worden gezocht naar een evenwicht tussen de opname van nieuwe lidstaten en de samenwerking met niet-toetreders, in het bijzonder de Russische Federatie en Oekraïne. Aanpassing van de militaire structuur op deze

<sup>6</sup> Hiermee is overigens niet gezegd dat uitbreiding en aanpassing van de NAVO in bovengenoemde zin zonder problemen is. Bertram is hier betrekkelijk duidelijk over: „Flexibility in coalitions, in procedures, and in integration will become normal for NATO. It will also extend to what few in the Alliance dare yet to admit: flexibility in commitment”. (In: *Europe in the Balance* p. 25.)

wijze kan helpen verduidelijken dat de NAVO niet is gericht tegen de Russische Federatie, noch tegen enig ander land.

In het licht van het voorafgaande is de Adviesraad Vrede en Veiligheid van oordeel dat de NAVO zich dient open te stellen voor nieuwe leden uit Midden- en Oost-Europa, waarmee politieke normen en waarden worden gedeeld, die de herwonnen vrijheid benutten door het vestigen van een democratisch politiek stelsel en een marktgeoriënteerde economie en die kunnen bijdragen aan de politieke en militaire doelstellingen van de NAVO. Aan de nieuwe lidstaten wordt bescherming geboden en overleg over – en afstemming van – het veiligheidsbeleid. Tegelijk mag van deze nieuwe lidstaten een bijdrage worden gevraagd aan de aanvaarding van verantwoordelijkheid door de NAVO voor de veiligheid en stabiliteit in geheel Europa.

Men moet zich er echter van bewust zijn dat de toetreding van nieuwe lidstaten tot de NAVO een weerslag kan hebben op de betrekkingen met de Russische Federatie. Een van de motieven om de aanpassing te bepleiten, is nu juist een dergelijke weerslag te helpen voorkomen. Mede in dit licht ontslaat respect voor de wens van Midden- en Oost-Europese landen de NAVO niet van de plicht een zelfstandige politiek-strategische afweging te maken ten aanzien van de keuze welke landen wanneer zullen kunnen toetreden. Niet alle landen die blijf hebben gegeven van belangstelling voor het lidmaatschap van de NAVO zullen dit – op korte termijn – kunnen verwerven. De doorslag geeft de overweging welke toetredende landen kunnen bijdragen aan de politieke en militaire doelstellingen van de NAVO en de veiligheid en stabiliteit in Europa. De toetreding dient de stabiliteit en veiligheid van de NAVO-lidstaten te vergroten en nieuwe lidstaten geloofwaardig bescherming te bieden. Bovendien dienen nieuwe lidstaten te kunnen bijdragen aan militaire operaties buiten het verdragsgebied. De politieke en militaire criteria



uit de NAVO-uitbreidingsstudie geven daarover niet automatisch uitsluitel, nog afgezien van het probleem om vast te stellen of een land aan de gestelde criteria heeft voldaan. De beslissing over uitbreiding van de NAVO moet geschieden op politiek-strategische gronden, waarbij de NAVO zelf de modaliteiten en het tijdstip van de uitbreiding in de hand houdt.

### **Invalshoeken**

Het scheppen van veiligheid en stabiliteit kan niet het werk zijn van één institutie. Het gaat om het weven van een netwerk van betrekkingen. Daarin heeft de NAVO haar rol, maar ook andere instituties. Daarbij kan in eerste instantie worden gedacht aan de Europese Unie. Deze kan bijdragen aan de overgang naar een marktgeoriënteerde economie in Midden- en Oost-Europa op een wijze die voor een politiek-militaire organisatie als de NAVO niet mogelijk is. Ook andere instituties als de OVSE en de WEU dienen hierin hun plaats te krijgen.

Nederland heeft een aanzienlijk politiek belang bij de werking van het multilateraal veiligheidsstelsel. Behoud van de veiligheid en stabiliteit in de directe omgeving is voor Nederland een noodzakelijke voorwaarde om te kunnen voortbestaan als open, democratische samenleving en als markteconomie. In deze zin is het bestaan van de NAVO en haar aanpassing aan de nieuwe internationale omstandigheden een veiligheidspolitiek belang van de eerste orde. Voorwaarde is dan wel dat, zoals hiervoor is aangegeven, wordt gezocht naar een evenwicht tussen de opname van nieuwe lidstaten en de samenwerking met niet-toetredende landen, in het bijzonder de Russische Federatie en Oekraïne.

De veiligheid in Europa en de vernieuwing van de NAVO kunnen derhalve worden bekeken vanuit verschillende invalshoeken. In de eerste invalshoek staan machtspolitieke overwegingen centraal. Op grond hiervan wordt ook in het post-Koude-

Oorlogtijdperk een verdeling van Europa in invloedssferen verwacht. De uitbreiding van de NAVO wordt gezien als een noodzakelijk tegengewicht tegen de centrale positie van de Russische Federatie in het GOS, op het grondgebied van de voormalige Sovjet-Unie. Deze invalshoek benadrukt de continuïteit ten opzichte van de Koude Oorlog.

Daar tegenover staat de invalshoek die de vernieuwing van de NAVO ziet in het kader van de overgang van bondgenootschappelijke verdediging naar collectieve veiligheid in Europa. Hierin past de opvatting dat de Russische Federatie een stem dient te hebben in de vormgeving van de veiligheid in Europa. Om die reden zou de Russische Federatie op den duur zelfs lid moeten kunnen worden van een vernieuwde NAVO, zodat deze zich – net als de OVSE – zou kunnen gaan uitstrekken van Vancouver tot Wladiwostok. Deze invalshoek benadrukt de breuk met het verleden van de Koude Oorlog.

Een tussenvorm tussen beide invalshoeken vormt de gedachte om geleidelijke integratie en toenadering te combineren met vormen van samenwerking met de landen die voorschijns nog niet tot de 'Westelijke' veiligheidsinstituties kunnen toetreden. Hierin past een aanpassing van de NAVO waar een geleidelijke uitbreiding deel van uitmaakt. Aanpassing en uitbreiding dienen in dialoog met de overige veiligheidspartners gestalte te krijgen.

De invalshoeken laten zien dat in de besluitvorming rond de aanpassing en uitbreiding van de NAVO rekening moet worden gehouden met verschillende ambities en doelstellingen. Aan de ene kant bestaat een breed gedragen verlangen te komen tot een stelsel van collectieve veiligheid in Europa, waarbij alle Europese staten een gezamenlijke verantwoordelijkheid aangaan voor de handhaving van

vrede en veiligheid in hun werelddeel. In een eerder advies heeft de Adviesraad voor Vrede en Veiligheid in beginsel de voorkeur uitgesproken voor een dergelijk veiligheidssysteem.<sup>7</sup> Aan de andere kant is het antwoord op de vraag of dit streven het gewenste resultaat zal opleveren, afhankelijk van ontwikkelingen in – en de houding van – de Russische Federatie. Deze zijn vooralsnog niet te voorzien. Aangezien Rusland onder de huidige omstandigheden moet worden beschouwd als veiligheidspartner én -risico, is het niet verantwoord de gemeenschappelijke afschrikkings- en verdedigingstaken van de NAVO te veronachtzamen. Het lijkt raadzaam dat de NAVO een beleid voert dat zoveel mogelijk recht doet aan beide gezichtspunten. Daarbij is collectieve veiligheid te beschouwen als een doelstelling voor de lange termijn die dient te worden nagestreefd zonder de klassieke taken van het bondgenootschap uit het oog te verliezen. Dit betekent dat de NAVO zich ten volle dient in te spannen met de Russische Federatie constructief samen te (blijven) werken. Tegelijk dient het bondgenootschap in staat te blijven zijn klassieke afschrikkings- en verdedigingstaken uit te voeren, indien daaraan onverhoopt weer behoefte zou bestaan.

De voorwaarden voor een effectief stelsel van collectieve veiligheid zijn overigens momenteel niet vervuld. Die voorwaarden houden onder meer in dat er, met name onder de grote landen, sprake moet zijn van overeenstemming over belangrijke Europese politieke vraagstukken en dat alle Europese landen de veiligheid in Europa als ondeelbaar beschouwen. In een stelsel van collectieve veiligheid komt de ondeelbaarheid van de veiligheid tot uitdrukking in de bereidheid van de Europese landen (en de Verenigde Staten en Canada) bij conflicten aan elkaar militaire bescherming te bieden, ook als dergelijk gemeenschappelijk optreden zou betekenen dat militairen aan grote gevaren worden blootgesteld. De OVSE, de organisatie in Europa die

<sup>7</sup> Zie „Kansen en risico's: Europa's veiligheid na de Koude Oorlog” – Adviesraad voor Vrede en Veiligheid (1991).

het ideaal van collectieve veiligheid het dichtst benadert, bezit niet de slagkracht om leiding te geven aan de uitvoering van militaire taken van enige omvang. Juist daarom wordt sinds enige tijd een beroep gedaan op de NAVO om bij te dragen aan de oplossing van veiligheidskwesties, ook buiten het verdragsgebied. De NAVO zal in de toekomst dan ook een tweevoudige capaciteit moeten hebben, enerzijds voor de verdedigingstaak, anderzijds voor de nieuwe taken, die niet alleen door de lidstaten worden vorm gegeven, maar ook door de landen waar de NAVO nauwe betrekkingen mee opbouwt, met inbegrip van de Russische Federatie en Oekraïne. Op deze wijze wordt de NAVO een militaire organisatie die verantwoordelijkheid op zich neemt voor de gehele Europese veiligheid en verandert ze steeds meer van het bondgenootschap zoals we dat kennen uit het tijdperk van de Koude Oorlog in een semi-collectieve veiligheidsorganisatie.

### Randvoorwaarden

Om de NAVO in staat te blijven stellen haar taken te vervullen – verdediging van de lidstaten en bijdragen aan de stabiliteit van een grotere groep staten dan alleen de lidstaten – dienen aanpassing en uitbreiding gestalte te krijgen binnen de volgende randvoorwaarden:

- behoud van de militaire structuur en daardoor van de militaire effectiviteit;
- het streven naar constructieve samenwerking met de Russische Federatie;
- behoud van de geloofwaardigheid van de in artikel 5 van het Noord-Atlantisch verdrag neergelegde veiligheidsgarantie;
- voldoende en duurzaam democratisch gehalte van de kandidaat-toetreders. De lidstaten van de NAVO dienen zich ervan te vergewissen of in de betrokken Midden- en Oost-Europese landen een voldoende breed en stabiel politiek draagvlak voor toetreding bestaat. Een tweede belangrijk ele-

ment vormt de civiele controle van de strijdkrachten.

### De kosten van uitbreiding

Nog niet expliciet als tegenargument van uitbreiding van de NAVO genoemd, naast de daarmee verband houdende toename in gecompliceerdheid van besluitvorming (consensus), zijn de kosten van uitbreiding. Daarbij moet worden gelet op de neerwaartse druk op de defensiebudgetten van alle NAVO-lidstaten, en dus op het NAVO-budget, en op het feit dat de nieuwe lidstaten de fondsen, noch de economische prioriteit hebben grote sommen geld uit te trekken voor aanpassingen van hun krijgsmacht en militaire infrastructuur. Toch is standaardisatie met de NAVO niet geheel te vermijden. Speciaal de communicatie- en informatiesystemen, logistieke voorzieningen en procedures, naast aanpassingen in training, opleiding en tot op zekere hoogte militaire middelen, zijn onvermijdelijk nodig. Het meest geloofwaardig en pragmatisch klinken de kostenramingen die zijn gemeoid met de uitbreiding van de NAVO-landen met de VISEGRAD-landen (Polen, Hongarije, Tsjechië, Slowakije), zoals deze zijn becijferd door RAND (een Californische 'denktank'). In het herfstnummer 1996 van het blad *Survival* geven de schrijvers Asmus, Kugler en Larrabee een onderbouwing van die schattingen. Zij becijferen daarbij de kosten voor verschillende ambitieniveaus: uitsluitend zelfverdediging, *power projection capability* met luchtmachtstrijdkrachten of met *joint forces* en als duurste optie voorwaartse stationering van NAVO-troepen. RAND kiest voor de optie van *joint projection*, als zijnde het best passend in de nieuwe NAVO-strategie. De totale kosten voor aanpassing van Europese en NAVO-strijdkrachten voor '*rapid deployment*' in het oosten (10 *fighter wings* en 5 legerdivisies) en de noodzakelijke infrastructurele aanpassingen zouden in dat geval \$ 42 miljard zijn over 10 tot 15 jaar. Een enorm

bedrag, maar toch niet meer dan 2 procent van de gezamenlijke defensiebudgetten van de NAVO-lidstaten. Als de NAVO 20 procent van dit bedrag voor haar rekening zou nemen voor de aanpassing van de infrastructurele voorzieningen (circa \$ 500 miljoen/jaar dus, bij een huidig NAVO-infrabudget van \$ 800 miljoen per jaar) en de nieuwe lidstaten circa \$ 8 miljard steken in de modernisering van hun strijdkrachten, dan moeten de huidige NAVO-lidstaten in de komende 15 jaar \$ 24 miljard over hebben voor de capaciteit de genoemde troepenmacht snel oostwaarts te kunnen zenden. Het *Budget Office* van het U.S.-congres noemt bedragen die ruim tweemaal hoger zijn, maar gaat daarbij wel uit van nog echt Koude Oorlogdenken.

Dit concept, dat door RAND is voorgestaan, *rapid deployment forces as joint power projection* is in elk geval half zo kostbaar als het voorwaartse verdedigingsconcept van de congresraming. En zeker passend in de nieuwe strategie van de NAVO om *non-article 5*-missies te kunnen uitvoeren. Het is ook duidelijk minder provocerend voor Rusland dan het uitgangspunt van de Congresraming van voorwaartse verdediging door stationering van NAVO-troepen in de nieuwe lidstaten aan de oostgrens van het NAVO-gebied.

Maar zelfs deze aanname maakt de oplossing van de financiële problemen voor NAVO niet gemakkelijker. Volgens recente NAVO-gegevens is het jaarlijkse (gemeenschappelijke) budget \$ 1.8 miljard (exclusief militaire salarissen). Zoals eerder vermeld is \$ 800 miljoen daarvan bestemd voor de uitgaven aan infrastructuur. Daarnaast is \$ 240 miljoen benodigd om 33 hoofdkwartieren (MNC, MSC, PSC) te betalen en de NAVO-hoofdvestiging in Brussel. Van de circa 20.000 mensen die direct voor NAVO werken wordt zo'n 10 procent (burgers) uit het NAVO-budget bekostigd. De overigen worden direct door de NAVO-landen betaald.<sup>4</sup> Uit dit huidige, misschien zelfs krimpende NAVO-budget, moet volgens de Adviesraad de NAVO-uitbreiding



worden bekostigd, daar waar het de NAVO direct aangaat. Ik doel hier op de eerder vermelde RAND-schatting van circa \$ 500 miljoen per jaar de komende vijftien jaar. Geen 'mission impossible' als er verder gesneden wordt in de huidige infrastructuuruitgaven, die grotendeels nog zijn gebaseerd op het Koude-Oorlogdenken. Of als de uitgaven voor hoofdkwartieren drastisch worden beperkt. Immers: in het CJTF-concept voor crisismanagement, met behulp van moderne, gestandaardiseerde informatie- en communicatiesystemen is militair-strategische aansturing van de CJTF zeer wel mogelijk uit het strategisch-militaire hoofdkwartier. Televisieconferentiemiddelen, satellietcommunicatie en *real-time* informatiedistributie over alle eenheden is met de huidige stand van de techniek zonder meer mogelijk tussen het strategisch-militaire hoofdkwartier en de NAVO-politieke leiding in Brussel enerzijds en het hoofdkwartier en de CJTF-staf en zijn militaire eenheden anderzijds. Tussenliggende regionale hoofdkwartieren (8 MSC's, 23 PSC's en 32 sub PSC's) in het NAVO-gebied zelf lijken in het nieuwe NAVO-strategisch concept maar van beperkt belang en dan alleen nog voor verdediging van het NAVO-gebied bij een massale aanval. Of als nationaal hoofdkwartier, niet te bekostigen uit het NAVO-budget. Bij een flexibel, eventueel *out of area*-optreden is het juist van belang dat er zo min mogelijk bevelslagen zijn tussen de militaire opdrachtgever in het hoofdkwartier en het uitvoerende (CJTF)-commando. In vredetijd kan de 'skeleton'-staf van het CJTF dan in het strategisch hoofdkwartier worden gevestigd.

De NAVO heeft ook reeds in gang gezet het saneren en efficiënter maken (en dus besparingen bereiken) van de organisatie die is belast met aanschaf, installatie en gebruik van informatie- en communicatiesystemen, waarin tot nu toe ruim 6000 mensen werken. Het geven van budgettaire prioriteit aan oefeningen met Partner voor Vrede-landen ligt immers meer voor de hand in de nieuwe NAVO.

Het is in het licht van het voorgaande dat de Adviesraad Vrede en Veiligheid pleit voor een aanzienlijke bekorting en vereenvoudiging van de bevelslagen, waarbij de twee strategische hoofdkwartieren (SACLANT en SACEUR) worden gehandhaafd, maar voor de uitvoering van de nieuwe taken de *overhead* verder wordt teruggedrongen dan de drie bevelslagen die zijn voorzien in de huidige plannen van de NAVO. Dit is niet alleen effectiever en efficiënter, maar geeft tevens een belangrijk politiek signaal, niet alleen naar de Russische Federatie maar ook naar andere staten buiten de NAVO, ten aanzien van de gewijzigde doelstellingen en strategie van de NAVO. Deze aanpassing is dan aan te duiden als de vorming van een vereenvoudigde, non-provocatieve militaire structuur. Het is tevens met het oog op deze gewijzigde taken van NAVO dat de Adviesraad bepleit dat een ondersteunend commando, zoals door SACLANT in 1995 aan de NAVO-leiding is voorgesteld, wordt opgericht om mede op de meest efficiënte manier de Amerikaanse materiële en logistieke steun van de Europese zuil binnen de NAVO, volgens de formule 'afzonderlijk inzetbaar, maar niet gescheiden', gestalte te geven. De Adviesraad is van mening dat deze aanpassingen en de uitbreiding van de NAVO budgettaire neutraal moeten zijn.

### Conclusie

De NAVO zal zich aan het eind van deze eeuw, na een solide bestaan van vijftig jaar, zeker uitbreiden naar het oosten. Velen vinden dit onverstandig, omdat het een polarisatie en tweedeling van Europa kan bewerkstelligen. Terwijl na een tijd van collectieve verdediging, met het IJzeren Gordijn als grens dwars door Europa, een systeem van collectieve veiligheid zonder tweedeling van Europa in het verschiet ligt. Ook in de Adviesraad voor Vrede en Veiligheid waren de meningen verdeeld over de wijsheid van deze voorgenomen expansie. Rusland zal zich er wel in schikken

denk ik, als het lukt op korte termijn een speciale relatie met deze grootmacht te definiëren. En die kans is groot. Maar het wederzijdse wantrouwen is daarmee nog niet weg en bovendien blijft de toekomst en de houding van Rusland niet goed voorspelbaar. Ook de afgewezen kandidaat-leden van de NAVO kunnen in een politiek vacuüm terechtkomen.

De NAVO is in een proces van aanpassing, waarbij de uitbreiding eigenlijk een zaak van ondergeschikt belang is. Meer een teken van nieuw elan, met overigens niet onaanzienlijke politieke en financiële consequenties. Het aanpassen van de strategie en structuur van de NAVO zelf is van veel ingrijpender betekenis. Van uitsluitend defensie van het NAVO-gebied naar *out of area*-crisisbeheersing en mogelijk zelfs *power projection*. Van een statische naar een mobiele oorlogvoering. En van massale dienstplichtigenstrijdkrachten naar veel kleinere, high-tech (beroeps) *task forces* in wisselende samenstelling en operatieterreinen. De behoefte aan een alliantie met voldoende afschrikwekkend vermogen blijft. Paraatheid, interoperabiliteit en flexibiliteit van optreden, met een grotere nadruk op de individuele bescherming en 'politieel' optreden, krijgt prioriteit.

De veranderende strategie en veiligheidsbehoefte, gecombineerd met de dalende defensiebudgetten, dwingen de NAVO tot organisatorische vereenvoudigingen. Men spreekt in de NAVO over het terugdringen van het aantal hoofdkwartieren (op NAVO-gebied) van 65 naar 20. Naar de mening van de Adviesraad is dit nog niet voldoende om militair-strategische en financiële redenen. De grootste uitdaging voor de NAVO van de toekomst blijft echter de invulling van echt Europees leiderschap. Europa heeft ook op veiligheidspolitiek gebied voldoende ambities. Het verdrag van Maastricht en ambities van de WEU beloven veel, maar zonder Amerikaans leiderschap kunnen wij toch nog geen (militaire) vuist maken. En het is nog maar de vraag of in de toekomst Europa genoeg prioriteit

krijgt in de VS. Willen zij gratis hun strategische lift en capaciteit ter beschikking blijven stellen? Onder Frans commando? Of blijft het bij directe veiligheidsafspraken tussen de VS en Rusland, met ieder zijn eigen invloedssfeer? De oude tweedeling in een nieuw jasje. Dan kan het er nog somber uitzien voor de Baltische staten en voor de collectieve veiligheid

van Europa. Misschien moeten wij dan de NAVO maar versneld zien uit te breiden om de West-Europese invloedssfeer te maximaliseren, nu Rusland daar niet echt wat tegen kan doen.

Veel onzekerheden liggen nog in de toekomst verborgen. Het verleden leert echter dat er geen veiligheidsal-

ternatief is voor de gezamenlijke militaire (afschrikkings)capaciteit van de NAVO. Onomstotelijk kan worden vastgesteld worden dat het NAVO-schip zijn koers verlegt naar nieuwe doelen. Langzaam maar zeker. Deze nieuwe koers is een goede koers. Met ruimte voor uitbreiding naar het oosten; met gepaste zorgvuldigheid en overleg met Rusland. ■





# Personeelsplanning bij de KLu in een VEB-situatie

J. van Leeuwen - majoor van de Koninklijke Luchtmacht

## Kaders

Op basis van de Defensienota 1991 is de structuur en taakstelling van de defensie-organisatie drastisch gewijzigd. Dit resulteerde in een uitbreiding van het takenpakket met crisisbeheersingsoperaties, maar ook in aanzienlijke reducties in financieel, materieel en vooral personeel opzicht. Deze ontwikkelingen vereisen aanpassing van de bedrijfsvoering. Sedert 1993 heeft de krijgsmacht een ambtelijk en politiek vastgesteld bedrijfsvoeringsbeleid, dat aangeeft hoe besturing en beheersing moeten plaatsvinden. Het bevat twee kernthema's: de sturing van functionele processen moet plaatsmaken voor een integrale sturing van organisatie-eenheden en beheersbevoegdheden moeten worden gedecentraliseerd.<sup>1</sup> Om deze decentralisatie in kaders te plaatsen is het Raamwerk Verbeterd Economisch Beheer (RVEB) ontworpen.<sup>2</sup> De krijgsmacht-delen zijn momenteel bezig om het RVEB te implementeren. A.P.P.M. van Baal en C.L. Berg<sup>3</sup> geven aan dat de stappen die nu worden gezet op weg naar invoering van het VEB volledig passen binnen de beleidsmatige

en politieke keuze van het concern-model voor de organisatie van het ministerie van Defensie.

Bij de KLu wordt binnen de operationele, materieel-logistieke, personeel-logistieke en financiële zuilen beleid ontworpen waarin decentralisatie van beheersbevoegdheden zal plaatsvinden. Van belang bij het ontwikkelen van dit beleid is het maken van een vertaling van de beleidsuitgangspunten naar concrete en praktisch toepasbare instrumenten die commandanten op decentraal niveau kunnen ondersteunen bij de uitvoering van de beheersbevoegdheden. De Vliegbasis Eindhoven en het Depot Mechanisch Vliegtuigmaterieel en Straalmotoren zijn twee onderdelen binnen de KLu waar de RVEB-bedrijfsvoering wordt beproefd.

De Directeur Personeel KLu heeft in september 1995 in een nota aangegeven dat vele onderdelen van het personeelsbeleid moeten worden gedecentraliseerd naar RVE-niveau.<sup>4</sup> Uitzonderingen hierop zijn aspecten die om redenen van politieke gevoeligheid, onderdeeloverschrijdende belangen of doelmatigheid centraal blijven gepositioneerd. De in de nota opgenomen aspecten die in de nabije toekomst worden neergelegd bij de Commandanten van Resultaat Verantwoordelijke Eenheden (C-RVE) zijn bijvoorbeeld budgetverantwoordelijkheid, bevoegdheden in het kader van formatiebeleid en -vaststelling, functietoewijzing, opleidingen en personeelsplanning. Al deze aspecten worden momenteel nader uitgewerkt. Hoewel personeelsplanning een sterk

onderdeeloverschrijdend karakter heeft, is door de DPKLu toch aangegeven dat moet worden bezien of decentralisatie mogelijk is.

Doel van dit artikel is het aspect personeelsplanning binnen de KLu te bezien in het kader van de RVEB-ontwikkelingen, waarmee tevens inzicht wordt verschaft in de ontwikkeling van een concreet instrument ten behoeve van de C-RVE. Hiertoe wordt allereerst nagegaan wat de ontwikkelingen ten aanzien van personeelsplanning zijn. Vervolgens wordt aangegeven op welke wijze binnen de KLu aan personeelsplanning inhoud wordt gegeven, waarna wordt beschreven op welke wijze dit in een RVEB-situatie gaat geschieden. Om te bepalen in hoeverre deze methode succesvol kan zijn, wordt de toegevoegde waarde toelicht, waarna tevens enkele valkuilen aan de orde worden gesteld. Het artikel sluit af met een kort epiloog.

## Ontwikkelingen in personeelsplanning

Personeelsplanning kan worden gedefinieerd als het bewerkstelligen dat de juiste personen op de juiste momenten aanwezig zijn op de juiste plaats in de organisatie, teneinde de geplande activiteiten en projecten te kunnen uitvoeren.<sup>5</sup> Momenteel dienen organisaties, door externe ontwikkelingen gedwongen, in allerlei opzichten flexibel te zijn. Bij het optimaliseren van de 'human factor' worden organisaties geconfronteerd met een krappere wordende arbeidsmarkt, een toene-

<sup>1</sup> Drs. E.J. de Bakker, MS165(1996)(1)9.

<sup>2</sup> Rapport van de Projectgroep Verbeterd Economisch Beheer, d.d. 29 maart 1995.

<sup>3</sup> A.P.P.M. van Baal en drs. C.L. Berg, MS165(1996)(7)294.

<sup>4</sup> Nota DPKLu inzake het raamwerk Verbeterd Economisch Beheer, Den Haag, nr. P95062 221, d.d. 27 september 1995.

<sup>5</sup> J.A.E.E. van Neunen en J. Wijngaard (red.), *Personeelsplanning*, Alphen a/d Rijn (1983).

mende complexiteit in functies en een toenemende mobiliteit van personeel. Dit heeft tot gevolg dat organisaties in de nabije toekomst nauwelijks op korte termijn via de arbeidsmarkt in hun personeelsbehoefte kunnen voorzien. Dit geldt in het bijzonder wanneer zij op zoek zijn naar hooggekwalificeerde of gespecialiseerde medewerkers.<sup>6</sup>

Personeelsplanning is een onderdeel van het personele aandachtsgebied dat tracht te anticiperen op wijzigingen in het personeelsbestand en dat de laatste jaren meer aandacht krijgt. Deze hernieuwde belangstelling valt samen met – en vloeit ook voort uit – nieuwe gezichtspunten over personeelsbeleid, aangeduid met *Human Resource Management* (HRM). HRM is gericht op het optimaliseren van de bijdrage die de productiefactor arbeid kan leveren, in de wetenschap dat deze productiefactor niet louter als kostenpost, maar tevens als opbrengstfactor kan worden gezien.<sup>7</sup>

### De klassieke aanpak

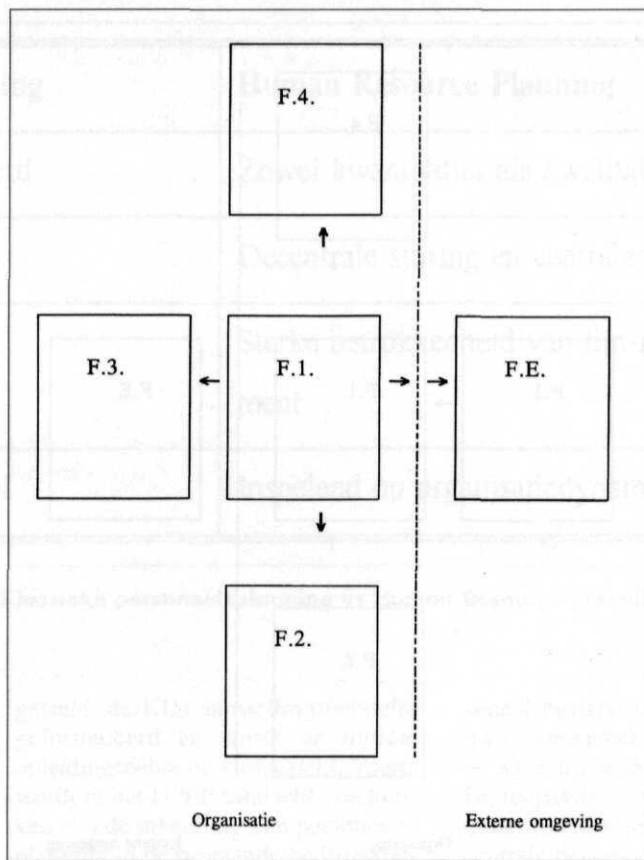
De wijze waarop aan personeelsplanning inhoud wordt gegeven, is de laatste decennia sterk veranderd. De klassieke methoden waren vooral kwantitatief van aard; de nadruk lag vooral op het getalsmatig analyseren van uitstroom, instroom, personeelsbehoefte en het trachten te prognostiseren van de doorstroom. In de klassieke aanpak zijn globaal drie modellen te onderkennen: het *push*-model, het *pull*-model en het *fit* (afstemmings)-model.

#### Push-model

Bij *push*-modellen ligt de nadruk op 'personeelsbewegingen'. Men gaat ervan uit dat elke personele bezetting een eigen, voorspelbare dynamiek kent. Op basis van een analyse van

<sup>6</sup> H. Blumenstock, HRM-Select (1993) (1) p. 45.

<sup>7</sup> Dr. G.H.M. Evers, *Gids voor personeelsmanagement* (1994) (1), p. 37.



Afb. 1  
Schematische voorstelling *push*-model

deze personeelsstromen wordt personeelsbeschikbaarheid geformuleerd. (In afbeelding 1 is dit schematisch weergegeven.) De planningsanalyse richt zich bijvoorbeeld op de doorstroombehoefte van functiegroep F.1. Deze doorstroombehoefte is de som van het personeel van functiegroep F.1. dat door kan/moet stromen naar andere interne en externe functies. Een analyse van alle functiegroepen verstrekt vervolgens het gewenste inzicht voor het nemen van maatregelen om daar waar nodig personeel te *pushen* naar andere functiegroepen.

#### Pull-model

Bij *pull*-modellen ligt de nadruk op de organisatiekant oftewel de personeelsbehoefte. Bij dit model wordt er vooral gekeken naar de jaarlijks vrijkomende ruimte in een bepaalde categorie, als gevolg van verloop of voorzien uitbreiding van de formatie. Een eventueel tekort wordt opgevuld door personeel uit de daartoe in aan-

merking komende (lagere) functiegroepen weg te trekken of door rekrutering. In afbeelding 2 wordt weergegeven wat de behoefte aan personeel is voor de functiegroep F.1. De totale innamebehoefte is de som van fracties van personeel uit andere functiegroepen en extern te werven personeel waarmee vacatures van F.1. kunnen worden opgevuld.

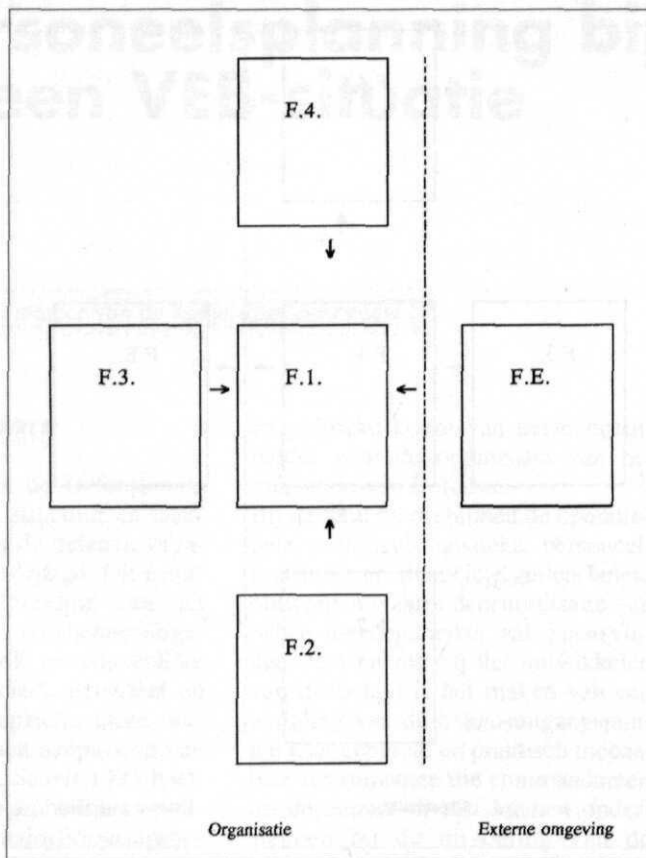
#### Fit-model

Bij het *fit*- of afstemmings-model worden de personeelsbehoefte en de beschikbaarheid geanalyseerd. Om mogelijke discrepanties te verhelpen, wordt gestuurd op de behoefte en de beschikbaarheid, zodat uiteindelijk een optimale afstemming wordt gerealiseerd.

Deze modellen zijn drie basisvoorbeelden van de klassieke methode. Door het puur kwantitatieve karakter ervan zijn deze klassieke methoden relatief eenvoudig. Veelal kwamen ze door middel van centrale sturing tot



**Afb. 2**  
Schematische  
voorstelling  
pull-model



stand en hadden in een stabiele omgeving een goede voorspellende waarde. De klassieke aanpak is sterk cijfermatig georiënteerd, en is veelal een stafaangelegenheid die vanuit de 'top' wordt gestuurd. De modellen zijn mechanisch en veelal inflexibel. Vooral vanwege deze factoren en het gebrek aan aandacht voor het kwalitatieve aspect, zijn de klassieke methoden niet meer passend in een sterk veranderende omgeving waarin de waarde van het personeel steeds hoger wordt ingeschat.

#### Human Resource Planning

Personeelsplanningsmodellen die in de HRM-filosofie passen worden wel *Human Resource Planning*-modellen

<sup>8</sup> B. Kievits, H. Voordijk en J. Dijkstra, *Personeelsbeleid* (32) (1996) (9), p. 49.

<sup>9</sup> Dr. G.H.M. Evers, drs. Ch.C.M. van Laanen en Ddrs. G.J.J. Sipkens, *Effectieve Personeelsplanning*, Kluwer Bedrijfswetenschappen, Deventer (1995).

(HRP) genoemd. HRP is het voorbereiden, vormgeven, implementeren en evalueren van strategisch beleid rond kwantitatieve ontwikkelingen van personeel, waarbij het bereiken van optimale benutting van het potentieel en prestatieverbetering centraal staan.<sup>8</sup> Kenmerken van deze nieuwe modellen zijn de volgende:

- Er is sprake van *decentrale sturing en centrale coördinatie*. Binnen vooraf omliggende kaders worden bevoegdheden decentraal gepositioneerd om een zo goed mogelijke aansluiting bij de praktijk van alledag te vinden.
- Een sterk '*commitment*' van de lijn is noodzakelijk. Aangezien onder andere de personele bevoegdheden bij de integraal verantwoordelijke manager van de '*business-unit*' is neergelegd, is deze automatisch ook verantwoordelijk voor een adequate personeelsplanning.
- Een model dient zowel *kwantitatief*

als kwalitatief gericht te zijn. Dit betekent: niet alleen gericht op het berekenen van aantallen benodigd en beschikbaar personeel, maar ook op het ontwikkelen van het benodigde potentieel. Voorts dient een kwalitatieve bijdrage van het (decentrale) lijnmanagement aan de totstandkoming van de personeelsplanning tot uitdrukking te komen.

● De nieuwe planningsmodellen moeten in staat zijn om in te spelen op de organisatiedynamiek van het betreffende organisatie-element. Daarom zijn zij veelal *organisch van aard*. (Zie afbeelding 3 voor de belangrijkste verschillen tussen klassieke personeelsplanning en HRP-modellen).<sup>9</sup>

### Personeelsplanning bij de KLu

Personeelsplanning bij de KLu is thans gebaseerd op klassieke kwantitatieve planningsmethoden. Met behulp van voornamelijk *pull*-modellen wordt de ontwikkeling van de personeelsbehoefte geanalyseerd. Personeelsplanning heeft bij de KLu een tweetal functies: een operationele functie en een strategische functie. De operationele functie is er op gericht om op korte termijn (1 - 3 jaar) voldoende personeel in de organisatie te hebben, zodat de geplande activiteiten kunnen worden uitgevoerd.

De strategische functie komt vooral tot uitdrukking in het Integraal Defensie Plannings Proces (IDPP), waarbij de capaciteitsvraag op lange termijn (tot 15 jaar) en het bezien van consequenties van reorganisaties en beleidsontwikkelingen op de personeelscapaciteit van groot belang zijn.

Er dient naar gestreefd te worden om maximale synergie tussen de operationele en strategische planningsfunctie te creëren. Het decentrale planningsmodel dient daarom zowel de operationele als strategische functie te ondersteunen. De opzet van het decentrale model wordt hierna uitgewerkt.

Klassieke personeelsplanning	Human Resource Planning
Sterk cijfermatig georiënteerd	Zowel kwantitatief als kwalitatief
Sturing vanuit de top	Decentrale sturing en centrale coördinatie
Activiteit van de staf	Sterke betrokkenheid van lijn-management
Mechanisch, weinig flexibel	Inspelend op organisatiedynamiek

Afb. 3 Vergelijking Klassieke personeelsplanning vs Human Resource Planning

### Decentrale Personeelsplanning

Op onderdeelniveau heeft de C-RVE het beste inzicht in de organisatie en personele realisatie in relatie tot het eindproduct. Om de personeelsbehoefte en -beschikbaarheid zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen, is het daarom essentieel dat de C-RVE kan aangeven wat de personeelsbehoefte op korte en middellange termijn (1-5 jaar) voor zijn onderdeel is. Hiertoe is binnen de KLu het Decentraal Personeels Plannings Proces (DPPP) ontwikkeld. De kern van het DPPP bestaat uit een formatieplan, waarin de C-RVE aangeeft op welke wijze hij de personeelsbehoefte en de -beschikbaarheid op elkaar wenst af te stemmen. In dit formatieplan wordt voor de komende vijf jaar een overzicht verschaft van de bezetting van de organisatie, de daaruit voortvloeiende wervingsbehoefte en een toelichting waarin de C-RVE aangeeft met welke organisatie-ontwikkelingen (scenario's) hij rekening houdt bij de opmaak van het formatieplan.

Mede op basis van de door de C-RVE ingediende formatieplannen wordt de strategische personeelsplanning vorm gegeven, de personeelsbegroting op

gesteld, de KLu aanstellingsbehoefte geformuleerd en wordt de initiële opleidingsbehoefte vastgesteld. Voorts wordt in het DPPP aandacht geschonken aan de inbedding van personeelsplanning in de bestaande bedrijfsvoering: het DPPP dient namelijk aan te sluiten bij het IDPP-proces, de begrotingscyclus, de planning en *controlcyclus* van de Commandant Tactische Luchtmacht, het personeelsvoorzieningsproces en het vaststellen van de beschikbare opleidingscapaciteit. Ten slotte is een toetsingsinstrumentarium in ontwikkeling op basis waarvan de ingediende formatieplannen worden getoetst en uiteindelijk per RVE een eindevaluatie kan worden opgesteld.

### Toegevoegde waarde

In een RVEB-situatie wordt de C-RVE verantwoordelijk gesteld voor de te leveren *output*, waarbij hij in beginsel zelf bepaalt hoe hij zijn beschikbare mensen en middelen inzet. Dit betekent ook dat er sprake zal zijn van een andere wijze van aansturen door het hoofdkwartier: minder op details in de bedrijfsvoering en meer op resultaten (*control*). Door deze wijze van aansturing krijgt de C-RVE meer ruimte om lokaal het per-

soneelsbestand te beïnvloeden. Hiertoe is binnen het personeelsbeleid van de KLu instrumentarium beschikbaar. De toepassing van deze instrumenten moet worden ondersteund door decentrale personeelsplanning. Het product van de lokale personeelsplanning is het formatieplan. Dit formatieplan kan voor de C-RVE de volgende functies vervullen:

- Het systematisch in beeld brengen van ontwikkelingen en knelpunten in formatie en bezetting. In het bezettingsoverzicht wordt het aantal en het soort formatieplaatsen afgezet tegen de werkelijke bezetting. Dit gebeurt voor de komende vijf jaar. Deze overzichten zijn kort en bondig, waardoor in één oogopslag het benodigde inzicht kan worden verkregen.

- Het indiceren van de gevolgen van voorgenomen of mogelijke maatregelen ('*what-if-questions*'). Mogelijke organisatie-ontwikkelingen vertalen zich in een aanpassing van de formatie. Deze aanpassingen genereren uiteindelijk een gewijzigde personeelsbehoefte. Om diverse scenario's uit te werken kan het bezettingsoverzicht worden gebruikt. Met dit hulpmiddel worden organisatie-aanpassingen afgezet tegen het beschikbare personeelsbestand voor de komende vijf jaar.



- Een basis vormen voor het voeren van overleg, zowel binnen het onderdeel als met het hoofdkwartier. Voorgenomen wijzigingen in organisatie, personeelsbestand en/of bedrijfsvoering dienen immer te worden ondersteund met informatie betreffende de gevolgen voor het personeel. Met behulp van een aantal instrumenten binnen personeelsplanning kan een kwantitatief en kwalitatief overzicht worden gegeven van de alternatieven en de geprefereerde optie. In overlegsituaties met bijvoorbeeld het hoofdkwartier, andere onderdelen, personeelsvertegenwoordiging en binnen de vergadering basisleiding kan de beschikbare en veelal duidelijke en bondige personeelsinformatie worden gebruikt.

- Het opstellen, verantwoorden en uitvoeren van concrete acties die moeten leiden tot het voorgestelde personeelsbestand. Aan personeelsplanning dient een adequate wijze van *control* te worden verbonden. Op basis van een analyse wordt een bepaalde eindsituatie voorgestaan. Om deze eindsituatie te bereiken zijn acties noodzakelijk. Met betrekking tot de voorgenomen acties dient het lijnmanagement voldoende controle-mogelijkheid te hebben, maar doordat de eindsituatie en de benodigde acties door middel van personeelsplanning bekend zijn, is dat relatief eenvoudig uit te voeren.

Met het formatieplan krijgt het personeelsbeleid een sterke kwantitatieve en concreet hanteerbare basis. Indien hier in de loop der tijd ken- en sturgetallen aan worden gekoppeld, heeft het management een belangrijke informatiebron bij de hand op basis waarvan aan besluitvorming in het algemeen en planning en *control* in het bijzonder inhoud kan worden gegeven. Daarnaast is het een instrument op basis waarvan het managen van personele kwaliteit kan plaatsvinden. Dit is van belang om de juiste man of vrouw met de juiste kwalificaties op de juiste plaats te krijgen. Kortom, personeelsplanning betekent het inzichtelijk zijn van de personeelssituatie en het voorbereid zijn op veranderingen.

## Valkuilen

Het beïnvloeden van de samenstelling van het personeelsbestand is alleen dan mogelijk wanneer de C-RVE over voldoende bevoegdheden en middelen bezit. De KLu heeft momenteel nog een belangrijke verantwoordelijkheid ten opzichte van personeel dat in het Sociaal Beleidskader is opgenomen, een inspanningsverplichting heeft of vanuit het buitenland moet worden herplaatst. Daarnaast moet nog rekening worden gehouden met de bestaande regelgeving die in sommige gevallen niet is ingericht op decentrale bevoegdheden, het krappe opleidingsveld en het met de Prioriteitennota opgelegde personeelsplafond. Om een aantal centrale beleidsfactoren zeker te stellen, is het van belang om de gedecentraliseerde bevoegdheden vergezeld te laten gaan van functioneel beleid, waarin randvoorwaarden zijn opgenomen die tot doel hebben om centraal bepaalde beleidsvoornemens ook decentraal in het personeelsbeleid tot uitdrukking te laten komen. Hierdoor wordt de 'vrije' ruimte van een C-RVE enigszins beperkt. Indien het hoofdkwartier niet in staat is om aan de C-RVE duidelijk te maken op welke termijn bepaalde beperkende randvoorwaarden gaan vervallen en hier vervolgens ook gevolg aan te geven, dan zal het verantwoordelijke lijnmanagement het geloof in decentralisatie uiteindelijk verliezen. De ervaring leert dat in situaties waarin men wordt geconfronteerd met beperkingen, men vooral geneigd is te kijken naar datgene wat *niet* mag in plaats van het maximaal benutten van de wél beschikbare ruimte. Hoewel het in de bedoeling ligt de 'vrije' ruimte in de komende jaren aanzienlijk te laten toenemen, ligt hierin de voornaamste bedreiging. Een andere bedreiging ten aanzien van het DPPP is dat de C-RVE onvoldoende prioriteit geeft aan het planningsaspect, waardoor onvoldoende draagvlak, kennis en ervaring wordt opgebouwd. Dit zal tot gevolg hebben dat het instrument op RVE-niveau onvoldoende tot zijn recht komt, waardoor er ernstige discrepanties

kunnen ontstaan tussen het gewenste en het daadwerkelijk beschikbare personeelsbestand binnen een onderdeel.

## Epiloog

Het is een gegeven dat er binnen de Defensie-organisatie inhoud wordt gegeven aan het verder decentraliseren van beheersbevoegdheden. In het verlengde hiervan wordt binnen de KLu met het DPPP invulling gegeven aan het decentraliseren van de personeelsplanning. Met het DPPP heeft de C-RVE een instrument in handen dat hem structureel ondersteunt bij het uitvoeren van zijn taak en hem een middel geeft om zijn personeelsbestand, binnen bepaalde randvoorwaarden, te beïnvloeden. Van belang is om beperking van deze randvoorwaarden zo gering mogelijk te laten zijn. Een zorgvuldige ontwikkeling van het personeelsbeleid en de bedrijfsvoering betreffende het P-proces, waarin onder andere de decentrale beheersbevoegdheden en het bijbehorende instrumentarium centraal staan, dient dit de waarborgen.

Het belangrijk dat bij lijnmanagers voldoende draagvlak bestaat om het DPPP integraal toe te passen. Hiertoe dienen zij op adequate wijze te worden voorgelicht over de *ins* en *outs* van het DPPP. Om te beginnen moet echter duidelijk zijn dat het topmanagement binnen de KLu deze ontwikkeling ondersteunt. Vervolgens dient de C-RVE *tools* te krijgen om op lokaal niveau inhoud te geven aan personeelsplanning. Hierbij moet worden gedacht aan adequate hardware en software, een goed functionerend personeelsinformatiesysteem, het opleiden van personeelsfunctionarissen die de C-RVE moeten ondersteunen en het zorgdragen voor een permanente ondersteuning vanuit het hoofdkwartier.

Al met al vereist dit een zorgvuldig en intensief implementatietraject. Momenteel heeft besluitvorming op het hoogste niveau binnen de KLu plaatsgevonden.

Voorts zijn functionarissen binnen het personele vakgebied geïnformeerd en zijn cursussen gestart om deze functionarissen additioneel te scholen op het gebied van personeelsplanning, zodat zij het lijnmanagement maximaal kunnen ondersteunen. Verder wordt in cursussen op diverse niveaus, van commandanten tot onderofficieren informatie verschaft over

de VEB-ontwikkeling. Vervolgens zal in de nabije toekomst een informatie-traject moeten worden ingezet om het lijnmanagement te informeren over de waarde en noodzaak van decentrale personeelsplanning. Daarbij wordt benadrukt dat personeelsplanning geen exclusieve P&O-aangelegenheid is, maar dat juist het lijnmanagement de inhoud en waarde van perso-

neelsplanning bepaalt. Uiteindelijk moet het implementatietraject leiden tot een succesvolle invoering van decentrale personeelsplanning. Dit alles heeft op termijn tot gevolg dat, nog meer dan nu het geval is, de KLu tijdig wordt voorzien van voldoende personeel met de benodigde kwalificaties op de daartoe bestemde plaatsen. ■





# Rules of Engagement

## Een verkenning

mr. W.B. Kroon\* - luitenant-kolonel van de Militair Juridische Dienst  
mr. M. Jacobs\*

Een VN-militair ziet een bewapende patrouille van een van de strijdende partijen die zich verplaatst in een gedemilitariseerd gebied. Hij vuurt 'waarschuwingsschoten' af met zijn boordmitrailleur en verwondt op deze wijze drie personen, van wie één ernstig. Als de lokale autoriteiten en de pers hierover aan de commandant van deze militair vragen stellen, antwoordt deze dat er is gehandeld binnen de *Rules of Engagement* (ROE) van de VN. De patrouille liep volgens zijn zeggen 'de waarschuwingsschoten in'.

Het hiervoor geschetste voorval roept de vraag op of een commandant of een troepenleverend land op deze wijze de ROE's mag interpreteren en wie in dit geval de ROE's heeft vastgesteld. Incidenten zoals deze kunnen grote gevolgen hebben voor de uitvoering van een gehele VN-operatie. Er bestaat de mogelijkheid van escalatie van geweld, represailles en negatieve publiciteit waardoor er onenigheid kan ontstaan tussen de troepenleverende landen, alsmede in nationale parlementen en media over de interpretatie van de ROE's. Goed geformuleerde ROE's en eenheid van opvatting over de uitvoering daarvan zijn daarom essentieel voor het welslagen van een operatie.

\* Mr. W.B. Kroon is docent rechtswetenschappen bij de vakgroep Militair Operationele Wetenschappen van de Koninklijke Militaire Academie.

\* Mr. M. Jacobs is stagair bij de vakgroep Militaire Operationele Wetenschappen van de Koninklijke Militaire Academie.

Aan de Koninklijke Militaire Academie te Breda (KMA) is bij de vakgroep Militaire Operationele Wetenschappen (MOW) in 1996 een onderzoek gestart naar *Rules of Engagement*. Bij dit onderzoek wordt de ontwikkeling van ROE's in verschillende crisisbeheersingsoperaties geanalyseerd. Zo is er aandacht voor de wijze waarop verschillende landen internationaal overeengekomen ROE's nationaal 'vertalen' en daar in de praktijk mee omgaan. Met dit onderzoek hoopt de vakgroep MOW binnen de Nederlandse krijgsmacht een bijdrage te leveren aan eenheid van opvatting over ROE's en een zo consequent mogelijke uitvoering daarvan in de praktijk te bevorderen. In 1997 zal het onderzoek op de KMA naar ROE's zich toespitsen op de totstandkoming van deze regels voor IFOR en de wijze van hantering van deze regels door zowel de land- als luchtmachteenheden in voormalig Joegoslavië. Het streven van de vakgroep MOW is om de resultaten van dit onderzoek zo spoedig mogelijk te publiceren.

In het onderstaande, inleidende artikel worden de totstandkoming van ROE's en de politieke, juridische en militair-operationele aspecten beschreven.<sup>1</sup> ROE's bevinden zich op het snijvlak hiervan. In het afgebeelde diagram (zie afbeelding 1) wordt dit geïllustreerd. Bij het bespreken van de politieke aspecten die bij de begripsbepaling van ROE's een rol spelen, zal kort worden stilgestaan bij de politieke besluitvorming die aan de uitvoering van een crisisbeheersingsoperatie ten grondslag ligt en de politieke rol die de ROE's spelen in het voorkomen van escalatie. Bij de juri-

<sup>1</sup> Voor dit artikel hebben wij gebruik gemaakt van het door het oud-vakgroeplid luitenant-kolonel mr. J.P.M. Schwillens en de stagiair C.P.J. Capelle verrichte onderzoek. De resultaten van dit onderzoek zijn vastgelegd in het artikel „Rules of Engagement: Ins and outs.” Ongepubliceerd, Breda (1996).

<sup>2</sup> Majoor M.S. Martins - Military Law Review 143 (Winter 1994), p. 36.

dische aspecten bespreken wij de internationale status van ROE's en de consequenties van het 'overtreden' ervan. Tenslotte zullen we aan de hand van het gebruik van de ROE's tijdens de UNPROFOR- en IFOR-operatie aandacht besteden aan de uitvoerbaarheid ervan en de problemen die daarbij kunnen optreden.

### ROE's begripsbepaling

Alhoewel beperkingen op het gebruik van geweld – ook voor de Nederlandse krijgsmacht – al langer bestonden, is het begrip '*Rules of Engagement*' voor het eerst gebruikt door de Amerikaanse militairen tijdens de oorlog in Korea in 1950, en is daarna in Vietnam verder ontwikkeld.<sup>2</sup> Ook de VN hanteren het begrip '*Rules of Engagement*' tijdens crisisbeheersingsoperaties, om aan te geven onder welke omstandigheden het gebruik

van geweld is toegestaan. De Nederlandse krijgsmacht, die veelvuldig in internationaal verband optreedt, is daarom regelmatig met het begrip en de uitleg daarvan geconfronteerd.

De Koninklijke Landmacht definieert de ROE's als: „regels voor de toepassing en het gebruik van geweld met militaire middelen, vastgesteld voor een specifieke operatie”.<sup>3</sup>

Het ministerie van Defensie omschrijft ROE's als: „(...) een middel voor het bevoegde nationale of internationale gezag om grenzen te stellen aan de uitoefening van geweld door onder dat gezag ressorterende eenheden”.<sup>4</sup>

Uit deze twee omschrijvingen blijkt dat ROE's vanuit verschillende invalshoeken kunnen worden benaderd. Aan een crisisbeheersingsoperatie deelnemende landen blijken in de praktijk soms een verschillende interpretatie te geven aan dezelfde ROE's. Een eenduidige opvatting over wat ROE's zijn en hoe daar in de praktijk mee dient te worden omgegaan, komt niet alleen de doelstelling van een crisisbeheersingsoperatie ten goede, maar draagt ook bij aan een goede politieke en militaire verstandhouding tussen de landen die aan een crisisbeheersingsoperatie deelnemen, alsmede aan het maatschappelijk draagvlak in die landen.

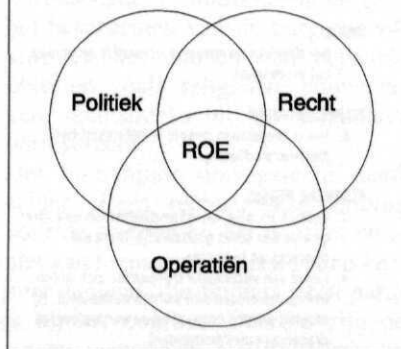
### Het politieke kader

Voorafgaand aan en ook tijdens crisisbeheersingsoperaties speelt de politiek op verschillende niveaus een rol bij het opstellen en het interpreteren van *Rules of Engagement*. Door diplomatiek overleg tussen conflictpartijen, nationale overheden van landen die troepen willen leveren en internationale organisaties komt een

<sup>3</sup> Bevelhebber der landstrijdkrachten – Landmachtdoctrinepublicatie, deel I: Militaire Doctrine. Den Haag (1996) p. 276.

<sup>4</sup> Directie Juridische Zaken, Afdeling Internationale en Juridische Beleidsaangelegenheden – Rules of Engagement. Den Haag (1992).

## Rules of Engagement



**Afb. 1** Deze afbeelding is gebaseerd op een diagram dat J.A. Roach gebruikt in zijn artikel over ROE, zie J.A. Roach – Naval War College Review (1983) (1) p. 46-55.

besluit tot stand over het inzetten van een vredesmacht en het gebruik van geweld. ROE's zijn bij hun totstandkoming het resultaat van communicatie tussen de politieke leiding en militairen. De primaire doelstelling van de ROE's is dat de speelruimte waarbinnen de militairen geweld mogen gebruiken, wordt vastgelegd. De achterliggende motieven voor deze beperking van het geweldsgebruik zijn de volgende:

- Voorkomen dat incidenten plaatsvinden of conflicten uit de hand lopen, ook met het oog op de veiligheid van het eigen personeel en civiele hulpverleningsorganisaties.
- Het voorkomen van een nadelige invloed van de militaire operatie op de onderhandelingen die tijdens het vredesproces plaatsvinden.
- Het (zoveel mogelijk) voorkomen van burgerslachtoffers met het oog op het politieke en maatschappelijke draagvlak van de operatie en de aanwezigheid van de media.

Ten aanzien van deze punten het volgende. Tijdens de UNPROFOR- en IFOR-periode vonden er naast de militaire activiteiten voortdurend onderhandelingen plaats tussen de partijen onder supervisie van de EU of

de VN. Onderhandelingen waarbij het van groot belang was dat partijen elkaar konden vertrouwen en de vredesmacht en de onderhandelaars hun werk konden blijven doen. De ROE's moesten dus zo worden opgesteld dat de militaire acties geen belemmering konden vormen voor het 'hogere' politieke programma. Het voorkomen van incidenten bij crisisbeheersingsoperaties is van buitengewoon belang om het vertrouwen én de medewerking van partijen te behouden. Een duurzame oplossing van het conflict wordt namelijk niet door de toepassing van militaire middelen bereikt, maar vloeit voort uit de wil van de partijen om gezamenlijk tot een oplossing te komen.

Daarnaast is het politieke en maatschappelijke draagvlak voor een vredesoperatie van belang bij het formuleren van ROE's. De nationale politieke factor wordt gevormd door het draagvlak bij de bevolking voor de besluiten die de regering neemt. Daarbij spelen in Nederland de media en de Tweede Kamer de belangrijkste rol. Hoe reageren de bevolking, media en de Tweede Kamer op situaties die uit de hand lopen? Hoe reageren ze als er slachtoffers vallen onder de Nederlandse militairen? Wordt er om robuust optreden gevraagd, met ROE's die meer en sneller gebruik van geweld toestaan of wil men dat Nederlandse militairen zich terughoudend opstellen (en daar dus bij de totstandkoming van ROE's rekening mee wordt gehouden)?

Bovendien moet er in de internationale gemeenschap een politiek draagvlak zijn om een crisisbeheersingsoperatie uit te voeren, waarbij de landen die troepen leveren het eens moeten worden over de mate van geweld die is toegestaan. In het geval van UNPROFOR werd dit verwoord in het rapport van de secretaris-generaal van de VN naar aanleiding van Resolutie 721.<sup>5</sup> Daarin werd gesteld dat het gewapend personeel van UNPROFOR de instructie had om zo min mogelijk geweld te gebruiken („to the minimum extent necessary”)



en eigenlijk alleen „in self-defense”. Dit is vervolgens door de Force Commander letterlijk overgenomen in de ROE's voor UNPROFOR. De definitie die vervolgens aan het begrip 'zelfverdediging' is gegeven, is dus van groot belang bij het bepalen van de grenzen aan het gebruik van geweld door militairen in VN-verband. Het feit dat de ROE's toestonden om geweld te gebruiken als UNPROFOR-militairen met geweld werden verhinderd om hun taak uit te voeren, of als er (para)militaire invalen werden gedaan in de door de VN beschermde gebieden, heeft tijdens de operatie voor onduidelijkheid ten aanzien van de definitie van 'zelfverdediging' gezorgd.

Uiteindelijk is besloten de inhoud van het begrip 'zelfverdediging' te verruimen. Door de herziening van de ROE's op 27 november 1994 viel het verdedigen van mensen die onder bescherming stonden van UNPROFOR tegen directe aanvallen, ook onder het begrip 'zelfverdediging'.<sup>6</sup>

Op die manier werd aan de UNPROFOR-militairen een ruimere bevoegdheid gegeven om op te treden zonder dat het mandaat van de Veiligheidsraad hoefde te worden aangepast. Het optreden van UNPROFOR ten aanzien van Srebrenica maakt overigens duidelijk dat militairen niet altijd van die bevoegdheid gebruik moeten maken. Ondanks het bestaan van een mandaat en ROE's die het beschermen van de enclave toestonden, inclusief het gebruik van luchtsteun, is toch besloten Srebrenica niet te verdedigen. Hierbij heeft de politiek, zowel op nationaal als internationaal vlak, een grote rol gespeeld. Naast de ROE's bestond er namelijk ook een instructie van generaal Janvier, commandant van alle VN-troepen in

#### IFOR INSTRUCTIEKAART GEWELDSINSTRUCTIE

1e uitgave, dec 1995

##### MISSIE

1. Het doel van de missie is uitvoering geven aan het vredesplan.

##### ZELFVERDEDIGING

2. Het is toegestaan geweld te gebruiken **ter zelfverdediging**.

##### ALGEMENE REGELS

3. Gebruik in **alle omstandigheden** niet meer geweld dan strikt noodzakelijk is om uw opdracht uit te voeren.
4. Leden van vijandelijke troepen die zich willen overgeven mogen niet worden mishandeld. Zij moeten worden ontwapend en worden overgedragen aan uw commandant.
5. Behandel **iedereen** menselijk, dus ook de door u gevangen genomen vijandelijke troepen.

6. Verzamel de gewonden en verzorg hen, ongeacht of zij vriend of vijand zijn.
7. Respecteer particulier eigendom. Steel niet. Neem geen "oorlogstroeën" mee.
8. Voorkom zo mogelijk alle schendingen van het humanitair oorlogsrecht en rapporteer schendingen en vermoedelijke schendingen aan uw commandant.

##### WAARSCHUWINGEN EN WAARSCHUWINGSSCHOTEN

9. U bent verplicht te waarschuwen voor u gericht schiet. U waarschuwt dat u zult schieten als men niet halt houdt of met de gevaarzettende handeling ophoudt. U bent dit alleen verplicht wanneer de situatie het toelaat.

U waarschuwt door te roepen:

in het Engels:  
"IFOR! STOP OR I WILL FIRE!"  
of in het Servo-kroatisch:  
"IFOR! STANI ILI PUCAMI!"  
(uitgesproken als:  
IFOR! STANIE IELIE POETSAM!)

10. Als aan de waarschuwing geen gehoor wordt gegeven, mag u in opdracht van de commandant ter plekke, of op grond van de aan u gegeven orders een waarschuwingsschot lossen.

##### HET AFGEVEN VAN GERICHT VUUR

11. U mag uitsluitend het vuur openen als zelf, onder uw bescherming staande eigen troepen, personen of goederen worden bedreigd met geweld dat dood of ernstig letsel tot gevolg kan hebben.  
Enkele voorbeelden:  
a. U mag het vuur openen op een persoon die schiet of zijn wapen richt op u, op eigen troepen of personen of goederen die onder uw bescherming staan.  
b. U mag het vuur openen op een persoon die explosieven of brandbommen plaatst, gooit of zich gereed maakt deze te gooien naar u, naar eigen troepen of personen of goederen die onder uw bescherming staan.  
c. U mag het vuur openen op een persoon die opzettelijk met een auto inrijdt op u, op eigen troepen, personen of goederen die onder uw bescherming staan.
12. U mag ook schieten op een persoon die:  
a. Probeert zich wapens, munitie of beschermde goederen van eigen troepen toe te eigenen; en  
b. er geen andere manier is om dit te voorkomen.

##### MINIMUM AAN GEWELD

13. Indien u het vuur moet openen bent u verplicht:  
- Uitsluitend gerichte schoten te lossen; en  
- Niet meer schoten te lossen dan noodzakelijk is; en  
- Alle mogelijke maatregelen te nemen om te voorkomen dat zonder noodzaak goederen worden vernietigd; en  
- Met schieten op te houden, zodra de situatie dit toelaat.
14. Het is altijd verboden burgers aan te vallen. Het is ook verboden goederen met een strikt burgerlijk of religieus karakter aan te vallen, tenzij:  
a. deze goederen worden gebruikt voor militaire doeleinden; en  
b. uw commandant u daartoe opdracht geeft.

Vastgesteld door OPS BLS dd 18 december 1995

Kroatië en Bosnië, dat het leven van het eigen personeel belangrijker was dan het uitvoeren van het mandaat.<sup>7</sup> Een dergelijke instructie van een Force Commander kan soms de interpretatie van ROE's vergemakkelijken. Aan de andere kant kunnen dergelijke instructies, indien zij onvoldoende duidelijk zijn geformuleerd of onvoldoende worden bekend gesteld, bij de troepenleverende landen interpretatieproblemen opleveren.

Bij de *Rules of Engagement* voor IFOR hebben zich nog geen interpretatieproblemen voorgedaan ten aanzien van het begrip 'zelfverdediging'. Daar stond het mandaat het gebruik van geweld toe bij de uitvoering van

alle taken die de politiek heeft meegegeven aan de militairen. Ook gedurende de IFOR-operatie hebben politici zich niet meer met de toepassing van ROE's bemoeid, mogelijk vanwege het in militair opzicht tamelijk probleemloos verloop van de operatie. In de overgangperiode van IFOR naar SFOR (*Stabilization Force*) is de politiek wederom betrokken bij het opstellen van *Rules of Engagement*. De vraag die bij de totstandkoming van de ROE's onder meer een rol speelde, was of de militairen in Bosnië-Herzegovina met inzet van al hun middelen wel of niet moesten deelnemen aan de opsporing en arrestatie van oorlogsmisdadigers. Dit politieke vraagstuk, dat ook al speel-

<sup>5</sup> Rapport van de secretaris-generaal van de VN naar aanleiding van resolutie van de Veiligheidsraad 721 (1991) van 11 december 1991, Annex III par. 4.

<sup>6</sup> Zie ook A.S. Paphiti - Militair Rechtelijk Tijdschrift 89 (1996) (1) p. 12.

<sup>7</sup> Zie voor een uitgebreid verslag hierover: L. Ornstein in: Vrij Nederland (13 juli 1996) p. 7-9.

de tijdens de IFOR-periode, was direct van invloed op de inhoud van de ROE's. In de ROE's van SFOR is ten slotte opgenomen dat het de militairen is toegestaan om van oorlogsmisdaden verdachte personen te arresteren wanneer zij tijdens de uitoefening van de opgedragen taken met hen in contact komen én als de omstandigheden dat toelaten. Er is dus geen sprake van een actief opsporingsbeleid van oorlogsmisdadigers door de troepen van SFOR.

### Juridische aspecten

Aan de *Rules of Engagement* zijn verschillende juridische aspecten verbonden, die zowel uit het internationale als het nationale recht voortvloeien. Van belang is onder meer het humanitaire (oorlogs)recht dat bestaat uit een verzameling van internationale verdragen, zoals de Haagse Vredesverdragen en de Verdragen van Genève van 1949 en de aanvullende protocollen uit 1977. Ondanks het feit dat deze verdragen niet zijn geschreven voor crisisbeheersingsoperaties en er zelfs uitdrukkelijk in wordt vermeld dat ze alleen van toepassing zijn op de partijen bij het conflict, wordt er bij het opstellen van de *Rules of Engagement* toch rekening mee ge-

houden. Zo komen bepalingen in de ROE's voor de operaties in Bosnië-Herzegovina over het nemen/behandelen van gevangenen, onbedoelde nevenschade ('*collateral damage*'), het beschermen van de burgerbevolking en het ontzien van bepaalde objecten zoals religieuze bouwwerken, rechtstreeks uit het humanitair oorlogsrecht.

Het humanitair oorlogsrecht heeft echter alleen rechtstreekse gelding voor de partijen bij het conflict en is niet van toepassing op een *peace-keeping* eenheid, die immers geen partij is bij het conflict. Daarom zijn de gevangengenomen VN-militairen en burgers in dienst van de VN tijdens de UNPROFOR-periode door de internationale gemeenschap ook altijd beschouwd als gijzelaars en niet als krijgsgevangenen. Het aanmerken van een VN-eenheid als *partij* bij het conflict zou betekenen dat het nemen van 'VN-krijgsgevangenen' geoorloofd is, terwijl een VN *peace-keeping* eenheid wordt geacht 'neutraal' te zijn.

In tegenstelling tot het humanitair oorlogsrecht zijn de algemene verdragen ter bescherming van de rechten van de mens onder dergelijke omstandigheden wel van toepassing<sup>8</sup>, zodat de leden van een VN-vredesmacht op basis van die verdragen wel een zekere juridische bescherming bezitten. Bovendien is daartoe onlangs het VN-Verdrag inzake de veiligheid van VN-en Geassocieerd personeel opgesteld.<sup>9</sup> Dit verdrag is echter niet van toepassing als er sprake is van *peace-enforcement* acties volgens hoofdstuk VII van het VN-Handvest. Als de VN-eenheid de facto een strijdende partij wordt, is het oorlogsrecht op de gevechtshandelingen wel van toepassing.

Naast het internationale recht zijn ook nationaal juridische factoren van belang bij het opstellen en het toepassen van *Rules of Engagement*.

In het algemeen kunnen buitenlandse ambtsinstructies niet worden ingeroepen ter rechtvaardiging van strafbaar gedrag dat door Nederlanders in het

buitenland is begaan. N. Jörg schrijft in februari 1996 dat ROE's dienen te worden opgevat als een ambtsinstructie, die hij vervolgens aanmerkt als een (doorlopend) ambtelijk bevel.<sup>10</sup> Het gebruik van geweld conform de ROE's is dan niet strafbaar op grond van artikel 43 Wetboek van Strafrecht (WvS).<sup>11</sup> Ons inziens is het op deze wijze construeren van een strafuitsluitingsgrond een verre van ideale oplossing en zou, om een dergelijke constructie van een betere basis te voorzien, bij deelname van Nederlandse militairen aan een crisisbeheersingsoperatie van de mogelijkheid van artikel 75a van het Wetboek van Militair Strafrecht gebruik dienen te worden gemaakt. Dit artikel geeft de mogelijkheid om bij Koninklijk besluit te bepalen dat er een verhouding van militair meerdere tot mindere ten opzichte van buitenlandse militairen bestaat. Hierdoor kan een opdracht van een buitenlandse militaire meerdere als dienstbevel worden aangemerkt en de door een Force Commander vastgestelde ROE's zouden dan als dienstvoorschrift kunnen worden aangemerkt. Van deze bevoegdheid is overigens tot nu toe nog geen gebruik gemaakt.<sup>12</sup>

Een andere, ons inziens beter te verdedigen, mogelijkheid om het gebruik van geweld tijdens een crisisbeheersingsoperatie te rechtvaardigen zou kunnen worden gevonden in een aanvulling van artikel 38 van het Wetboek van Militair Strafrecht.<sup>13</sup> In dit artikel zou een strafuitsluitingsgrond kunnen worden opgenomen voor militairen die op grond van de ROE's geweld gebruiken. Gebruik van geweld in strijd met de ROE's blijft dan wél strafbaar, terwijl strafbaarheid wordt uitgesloten als conform de ROE's geweld wordt gebruikt. Het zal uiteindelijk de nationale (militaire) strafrechter zijn die over de toelaatbaarheid van het gebruik van geweld een oordeel dient te vellen.

De algemene voorwaarden voor het gebruik van geweld: de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit, moeten ook bij het handelen conform

<sup>8</sup> Met name de Universele Verklaring van de rechten van de Mens (Trb. 1969, 99) en het Europees Verdrag van de Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (Trb. 1951, 154).

<sup>9</sup> Zie hiervoor dr. H.G. van de Wilt - Militair Rechtelijk Tijdschrift 89 (1996) (8) p. 261.

<sup>10</sup> N. Jörg - Militair Rechtelijk Tijdschrift 89 (1996) (2) p. 54.

<sup>11</sup> Artikel 43, eerste lid Wetboek van Strafrecht luidt: „Niet strafbaar is hij die een feit begaat ter uitvoering van een ambtelijk bevel, gegeven door het daartoe bevoegde gezag”.

<sup>12</sup> Zie ook G.L. Coolen - Militair straf- en strafprocesrecht. (Zwolle) 1996 p. 24-25.

<sup>13</sup> Artikel 38 van het Wetboek van Militair Strafrecht luidt: „Niet strafbaar is hij die in tijd van oorlog een naar de regelen van het oorlogsrecht geoorloofd feit begaat, of wiens bestraffing tijdig zou zijn met een verdrag, geldende tussen Nederland en de mogendheid waarmede Nederland in oorlog is, of met enig voorschrift, ingevolge zodanig verdrag vastgesteld.”



## Rules of Engagement

Issued 24 March 1992  
Revised 19 July 1993

[Note that the following rules No. 01 through No. 07 describe options in terms of which the key paragraph, 13, sets forth the "normal, daily situation".]

### 6. Rule No. 01: Authority to Carry Arms

Option A: No authority.

Option B: Authority granted to carry weapons.

### 7. Rule No. 02: Status of Weapons

Option A: Weapons will be carried with loaded magazines.

Option B: Weapons will be carried charged and made safe.

### 8. Rule No. 03: Response to Hostile Intent (without Use of Fire)

Option A: Observe and report, withdraw in order to preserve own Force.

Option B: Observe and report, stay in place. Make contact and establish liaison with opposing Force(s) and/or local authorities concerned.

Option C: Observe and report, stay in place. Warn aggressor of intent to use force and demonstrate resolve by appropriate means without opening fire (i.e.: cock weapons, deploy troops, etc.).

### 9. Rule No. 04: Response to Hostile Act (with Use of Fire)

Option A: take immediate protection measures, observe and report. Warn the aggressor of intent to use force and demonstrate resolve by appropriate means. Warning shots are authorized (See paragraph 15 and Annex A). Report action taken. If the hostile act does not cease and life is threatened, Option B can be ordered by the troop commander.

Option B: On order, Open Fire (See paragraph 16 and Annex A). Report action taken.

Note: In both Option A and Option B the following manoeuvres are authorized (Depending on the situation, orders and reports given by the troop commander):

- (1) Withdraw in order to preserve own Force,
- (2) Stay in place and defend, or
- (3) Move through to escape and preserve own force.

### 10. Rule No. 05: Response to Hostile Act (Self-Defence)

Anytime, in self-defence situations, take immediate protection measures and/or return fire without challenging (See paragraphs 16, 17 and Annex A). Report action taken.

### 11. Rule No. 06: Disarmament of Paramilitary, Civilian and Soldiers

Option A: No authorization granted.

Option B: Authorization is granted if failure to do so prevents the UNPROFOR from carrying out its task. In doing so use minimum necessary and proportional force up to and including use of fire, if hostile intent so warrants, or a hostile act is committed. Hand over to appropriate authorities at the earliest opportunity.

### 12. Rule No. 07: Control of Weapons Systems

Option A: Manning, in preparation, movement and firing of weapons in the presence of the forces in conflict is prohibited.

Option B: Designated activity (See Note) in the presence of the forces in conflict is prohibited.

Note: Designated activities in this rule will be signalled from the following list, using the numbered prefix:

- (1) Overt manning of weapons.
- (2) Movement of weapons.
- (3) Firing of weapons.
- (4) Others (to be specified).

### 13. In the normal, daily situation the following ROE status applies:

Rule No. 01, OPTION B

Rule No. 02, OPTION A

Rule No. 03, OPTION B

Rule No. 04, OPTION A

Rule No. 05, PERMANENT

Rule No. 06, OPTION A

Rule No. 07, OPTION A

14. Changes in normal status of ROE as described in para 13 for the Force as a whole will be ordered by the Force Commander. Sector Commanders are authorized to change ROE within their sectors and to delegate this authority to battalion commanders if time does not permit sector Commanders' authorization.

*Deze Rules of Engagement zijn afkomstig uit de Force Commander's Policy Directive Number (13), en opgesteld door de Force Commander generaal Jean Cot (overgenomen uit: B.D. Berkowitz, Documentation. The Rules of Engagement for UN peacekeeping forces in Bosnia - Orbis (Fall '94), pp. 635-646).*

de ROE's in acht worden genomen. Deze twee beginselen spelen ook een grote rol bij het opstellen en het gebruik van ROE's. Het subsidiariteitsbeginsel houdt in dat men, zo mogelijk, eerst moet trachten om het doel op een andere, minder schadelijke, manier te bereiken dan door middel van geweld. De *Rules of Engagement* van zowel UNPROFOR als IFOR gaven aan hoe dit er in de praktijk uit zou moeten zien. De UNPROFOR ROE's stelden in het begin van de operatie in Bosnië-Herzegovina nog dat het VN-personeel zich moest terugtrekken in plaats van de confrontatie aan te gaan en zij pas op vijandige acties of bedoelingen moest reageren als het niet meer anders kon. Later tijdens UNPROFOR en IFOR gold alleen nog de waarschuwingsprocedure; eerst mondeling waarschuwen, dan het laden van wapens als afschrikking en vervolgens waarschu-

wingsschoten afgeven. Als dat geen effect had mochten de militairen overgaan tot gericht vuren. Deze procedure was echter niet verplicht als het bij zelfverdediging noodzakelijk was onmiddellijk geweld te gebruiken.

Het tweede beginsel is dat van proportionaliteit: als het niet mogelijk is het doel met andere middelen dan gebruik van geweld te bereiken, dan moet dit geweld in een evenwichtige verhouding staan tot de vijandelijke actie waarop wordt gereageerd. In de ROE's voor UNPROFOR en IFOR komt dit tot uiting in de bepalingen die stellen dat er in alle gevallen niet meer geweld mag worden gebruikt dan strikt noodzakelijk.

Het is duidelijk dat juristen door de juridische aspecten van ROE's een belangrijke inbreng kunnen hebben. Ten eerste moeten ze bij het opstellen

van ROE's controleren of die niet strijdig zijn met de nationale wetgeving en het internationale recht, en daarnaast zullen ze moeten vaststellen wat de rechtsgevolgen zijn van handelen conform of in strijd met de ROE's.

## ROE tijdens UNPROFOR en IFOR

Tijdens het optreden van de VN en de NAVO in Bosnië-Herzegovina is veel ervaring opgedaan met het toepassen van *Rules of Engagement* in vredesoperaties. In deze paragraaf komt aan de orde hoe de ROE's voor UNPROFOR en IFOR zijn opgebouwd, wat er in deze periode van vier jaar is veranderd en tot welke nieuwe inzichten men is gekomen. De eerste ROE's voor UNPROFOR bestonden uit de volgende elementen:

- Een inleiding waarin het mandaat van de VN werd uitgelegd.
- Een set regels voor het gebruik van geweld met voor elke regel verschillende opties, afhankelijk van de situatie waarin de UNPROFOR-militairen verkeerden.
- Definities van de belangrijkste begrippen.
- Een gewelddinstructiekaart voor al het personeel dat gerechtigd was een wapen te dragen.

De eerste drie elementen waren alleen bedoeld voor commandanten; het laatste ook voor soldaten. Daarnaast kende het Nederlandse contingent een set ROE's voor kaderleden, die veel meer informatie bevatte dan de gewelddinstructiekaart. Tijdens UNPROFOR zijn de *Rules of Engagement* uit politieke of militair-operationele overwegingen een aantal keren gewijzigd. Zoals hiervoor is aangegeven, is het begrip 'zelfverdediging' vanwege politieke redenen ruim gedefinieerd. Voorts is onder druk van de penibele situatie waarin het VN-personeel in Bosnië-Herzegovina verkeerde, verschillende malen de staat van paraatheid verhoogd. Een wijziging van de ROE's was hiervoor echter niet noodzakelijk, omdat de ROE's de mogelijkheid boden in verschillende stappen de bevoegdheden om wapens te dragen en met geweld op te treden te vergroten.<sup>14</sup>

Daarnaast zijn tijdens de UNPROFOR-periode zwaardere wapensystemen ingezet, zoals anti-tankwapens, mortieren, artillerie, en gewapende helikopters waarvoor in de ROE's tijdens de operatie alsnog regels zijn opgenomen. Ook voor de luchtmacht gold aparte ROE's. Bovendien vonden er naar aanleiding van de praktische ervaring met *Rules of Engagement* tijdens UNPROFOR en IFOR nog andere aanpassingen

plaats. Er is naast de algemene gewelddinstructiekaart voor al het personeel een zogenaamde „Aide-Memoire voor commandanten” uitgegeven, terwijl de speciale instructie voor de kaderleden is verdwenen. Tenslotte is het systeem van verschillende opties in één set *Rules of Engagement* voor diverse gradaties van gevaar voor VN-personeel losgelaten en vervangen door nieuwe *Rules of Engagement*. Die geven aan in welke gevallen gebruik van geweld is toegestaan en wie bevoegd is om verdergaande maatregelen af te kondigen. Het gebruik van geweld wordt vervolgens ingeperkt door het proportionaliteitsbeginsel. Voor IFOR alsook voor SFOR is men met dezelfde structuur voor de *Rules of Engagement* doorgegaan.

Een andere vraag is in hoeverre ROE's voor crisisbeheersingsoperaties zich onderscheiden van ROE's in oorlogstijd. Het optreden in crisisbeheersingsoperaties verschilt in zoverre van optreden in oorlogstijd, dat het politieke doel, het ondersteunen van een vredesproces, is gebaat bij een absoluut minimum aan geweldsgebruik. Dit geldt in mindere mate voor *peace-enforcement* operaties. Luitenant-kolonel der mariniers P.C. Cammaert omschreef dit verschil als „het beheerst en reactief gebruik maken van geweld in plaats van actief geweld.”<sup>15</sup> Het is zijns inziens van groot belang dat militairen tijdens de training en tijdens de deelname aan een vredesoperatie op dit verschil worden gewezen. Uit de ROE's voor zowel UNPROFOR als IFOR blijkt dat het bereiken van deze mentale omslag voor het gebruik van geweld zowel bij *peace-keeping* als bij *peace-enforcing* van belang is, alhoewel de ROE's voor IFOR beperkte preventieve militaire acties toestaan. De gewelddinstructiekaarten die bij de twee verschillende operaties aan iedere militair werden uitgereikt zijn echter op de belangrijkste punten vergelijkbaar. De verschillen zijn vooral het gevolg van het voortschrijdende besef de instructiekaarten zo helder en eenvoudig mogelijk te houden. De

„Aide-Memoires” die aan de commandanten werden uitgereikt, laten het duidelijkst de verschillen in bevoegdheden zien. Zij geven namelijk aan voor welke doeleinden geweld is toegestaan, en dat is bij UNPROFOR voornamelijk beperkt tot zelfverdediging, terwijl de ROE's voor IFOR een breed scala aan mogelijkheden geven waarbij geweld mag worden gebruikt.

## Conclusies

### Politieke aspecten

De problemen die bij *Rules of Engagement* spelen, worden veroorzaakt doordat de ROE's worden beïnvloed door een drietal totaal verschillende aspecten: politieke, juridische en militair-operationele.

Ten eerste kan de politieke leiding door middel van ROE's aangeven welke mate van gebruik van geweld in een vredesoperatie zij het meest geschikt acht. De militaire operatie moet een optimale ondersteuning van het overkoepelende vredesproces zijn. Daarbij moet echter worden aangekend dat de commandant van een operatie aanvullende instructies kan geven die niet altijd vooraf kunnen worden getoetst.

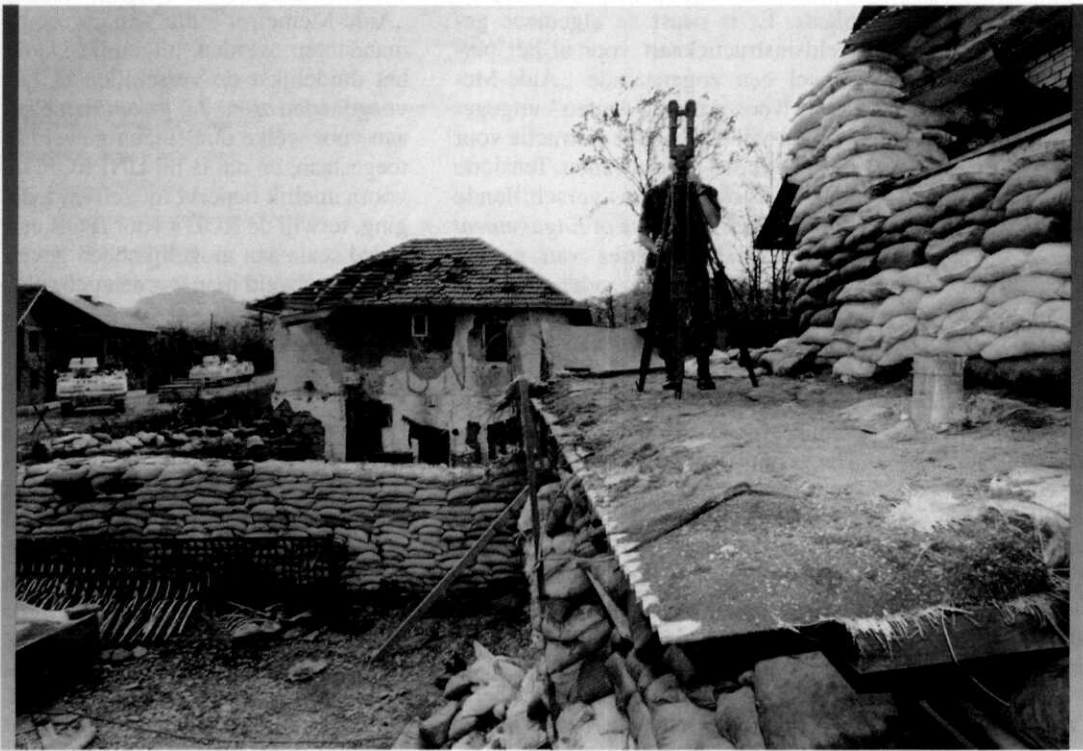
### Juridische aspecten

Bij de juridische aspecten van ROE's worden twee zaken onderscheiden. Tijdens het opstellen van ROE's voor een internationale vredesmacht moet men rekening houden met de nationale wetgeving van de deelnemende landen en met het internationale recht. Aangezien het onwenselijk is dat verschillende contingenten in één militaire operatie met verschillende ROE's te maken hebben, levert dat een beperking op van de mogelijkheden voor de ROE's. Ze moeten namelijk voldoen aan de eisen van de nationale wetgeving van die landen die eigen regels voor het gebruik van geweld kennen en daarnaast mogen ze niet in strijd zijn met de internationale verdragen die tezamen het humanitair oorlogsrecht vormen. Daarnaast is er het probleem van de juridische status van ROE's. Die

<sup>14</sup> Deze stadia zijn ook herkenbaar in de bij dit artikel gevoegde *Rules of Engagement* voor UNPROFOR van 19 juli 1993.

<sup>15</sup> P. Camaert - Militair Rechtelijk Tijdschrift 88 (1995) (1) p. 9-14.





**In het voormalig Joegoslavië is door Nederlandse militairen ervaring met Rules of Engagement opgedaan.**

(Foto: René van Bakel)

roept een aantal vragen op. Zoals de vraag welke procedure er dient te worden gevolgd wanneer de ROE's worden overtreden. En ten tweede de vraag in hoeverre een militair die geweld gebruikt conform de ROE's zich op een strafuitsluitingsgrond kan beroepen.

#### **Militair-operationele aspecten**

Als laatste opmerking het volgende: alle moeilijke politieke verwickelingen en juridische begrippen ten spijt, de militairen worden geacht te opereren met gebruikmaking van ROE's. *Rules of Engagement* moeten daarom eenduidig zijn, overzichtelijk en gemakkelijk te begrijpen voor de militair. Het betekent ook dat degenen

die verantwoordelijk zijn voor het opstellen van de *Rules of Engagement* rekening dienen te houden met de wapens die de militairen meenemen, het terrein waarin zij gaan functioneren en de mogelijke tegenwerking die ze kunnen verwachten. Kortom: er moet rekening worden gehouden met de uiteenlopende militair-operationele aspecten van een crisisbeheersingsoperatie, of dat nou een *peace-keeping*, een *peace-enforcing* of een humanitaire operatie betreft.

De verschillende crisisbeheersingsoperaties die in Bosnië-Herzegovina hebben plaatsgevonden, en nog steeds plaatsvinden, hebben een schat aan ervaring opgeleverd voor het optreden van een internationale vredes-

macht in conflictsituaties. Ook op het gebied van *Rules of Engagement* hebben zich nieuwe ontwikkelingen voorgedaan. Bij ons onderzoek zal dit jaar, mede aan de hand van interviews met militairen die tijdens de IFOR-periode in Bosnië-Herzegovina met ROE's hebben gewerkt, de totstandkoming van de ROE's en het gebruik daarvan worden onderzocht.

Wij hopen dat het onderzoek bij de vkgroep MOW van de KMA een aanzet is om de kennis over ROE's die tijdens de UNPROFOR- en IFOR-periodes is opgedaan niet verloren te laten gaan en een consequente uitvoering van *Rules of Engagement* in de praktijk te bevorderen. ■

# De plaats van de logistiek in de krijgsmacht

prof. dr. ir. A.J.M. Vermunt

Door de veranderende veiligheidssituatie is de taakstelling van de Nederlandse krijgsmacht aangepast. Naast de primaire algemene verdedigingstaak, de bescherming van de integriteit van het bondgenootschappelijke gebied en het eigen grondgebied, is er tevens sprake van de uitvoering van crisisbeheersings- en humanitaire operaties in het kader van het Nederlandse veiligheidsbeleid.

De Bevelhebber der Landstrijdkrachten heeft in zijn *Mission Statement* de doelstelling voor de Koninklijke Landmacht als volgt gedefinieerd:

*„De landmacht, onmisbaar in onze krijgsmacht, zorgt in internationaal verband voor de verdediging van ons land en het bondgenootschappelijk grondgebied. Zij levert daarnaast wereldwijd een bijdrage aan vrede, veiligheid en stabiliteit. Deze kan bestaan uit crisisbeheersing, humanitaire hulp en rampenbestrijding.”*

De verdediging van ons land en het bondgenootschappelijk grondgebied is de *core business*. De neventaak is het wereldwijd leveren van een bijdrage aan vrede, veiligheid en stabiliteit. Het product waarmee de doelstelling van de krijgsmacht moet worden gerealiseerd, is gevechtskracht. Naarmate sprake is van een toename van de geweldsintensiteit, wordt het belang van het kunnen leveren van gevechtskracht groter.

Gevechtskracht laat zich vertalen als een product van moreel en geoefendheid van manschappen en de inzetbaarheid van materiële middelen. Dit

product bereikt na verloop van een bepaalde tijd zijn maximale waarde. De geoefendheid neemt toe tot een bepaalde grenswaarde en de materiële inzetbaarheid neemt exponentieel af. Er is dus sprake van een bepaald optimum. Voor de materiële logistiek zou als afgeleid doel het maximaliseren van de inzetbaarheid van materiële middelen kunnen worden gesteld.

De logistiek binnen de krijgsmacht is erop gericht de primaire functie van de krijgsmacht, zoals weergegeven in het *Mission Statement*, mogelijk te maken. De Koninklijke Landmacht heeft het als volgt geformuleerd:

*„Het continu kunnen bieden van een doelmatige (efficiënte) en doeltreffende (effectieve) ondersteuning van het operationele proces waardoor de realisatie van de operationele doelstelling maximaal mogelijk wordt gemaakt.”*

De Directie materieel van de Koninklijke Luchtmacht heeft het in haar *Mission Statement* als volgt geformuleerd:

*„Wij verzekeren materieel-logistieke ondersteuning van 'air-power' van de Koninklijke Luchtmacht. Wij leveren daartoe materieel en diensten in de vereiste hoeveelheid en kwaliteit, op de juiste tijd en plaats, waar ook ter wereld. Samen staan wij voor kwaliteitsonderhoud, kwaliteitsproducten en kwaliteitsdiensten: 'Quality support for Air Power'.”*

Logistiek is dus voor de krijgsmacht, zoals in de meeste commerciële orga-

nisaties, een voorwaarde om de ondernemingsdoelstellingen te kunnen realiseren. Logistiek is dus geen *core business* van de krijgsmacht maar maakt wel een wezenlijk onderdeel uit van de *core competence*.

## Definitie van de logistiek

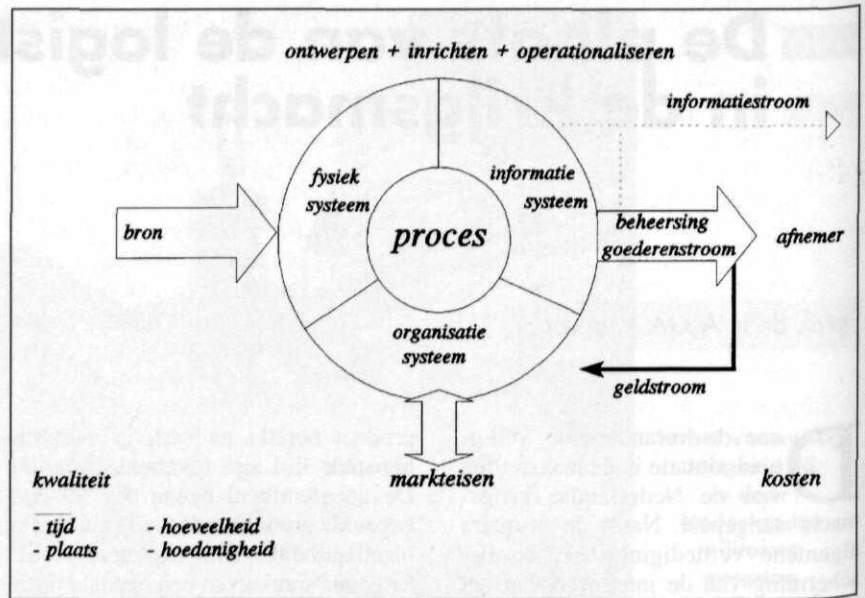
De term 'logistiek' is afgeleid van het Griekse 'logistikos'. Dit betekent zoveel als 'kunst van het berekenen'. Optellen en aftrekken is dan ook een vaardigheid die logistici toen, maar nu nog dienen te beheersen. De administrateurs van de Romeinse leger scharen werden dan ook 'de logista' genoemd en zij verstonden deze kunst in optima forma. Het begrip 'logistiek' is ten tijde van Lodewijk XIV voor het eerst geïntroduceerd in het Franse leger. Het was echter Baron Jomini, die als eerste in 1838 de functie systematisch behandelde. Zijn definitie van de logistiek was kort en krachtig: „De praktische kunst om legers te verplaatsen”. De legeraanvoerders zagen toen al in dat de effectiviteit van een militaire operatie niet alleen afhing van de mate van geavanceerdheid van wapens en gevechtskracht van de soldaten. Ook de mogelijkheden van aanvoer en voorraadvorming, dus de beschikbaarheid van voedsel en munitie, bepalen deze effectiviteit in hoge mate. Tot dan toe was de voedselvoorziening van mens en dier afhankelijk van wat er in bezette gebieden kon worden geroofd en ze was daarmee alleen voldoende mogelijk, wanneer het leger in beweging bleef. Door de voedselvoorziening meer los



te koppelen van de lokale beschikbaarheid werd een andere manier van oorlog voeren mogelijk. Verplaatsing was aan de orde als dit paste in de militaire strategie. De gecombineerde zorg die daardoor van belang werd voor aanvoer van voedsel en materialen inclusief het voorraadbeheer, werd logistiek genoemd. Naast uitvoerende activiteiten werd voor het eerst het belang van beheersingsactiviteiten onderkend. Het werd belangrijk de goederen in de juiste hoeveelheid, in de juiste hoedanigheid, op het juiste moment en op de juiste plaats ter beschikking te hebben. De militaire successen uit die tijd zijn in hoge mate bepaald door het feit dat men het belang van logistiek inzag en het vermogen bezat om die inzichten om te zetten in snelheid en beweeglijkheid. De term 'logistiek' wordt tot de Tweede Wereldoorlog in Europa nog slechts zeer beperkt gebruikt. Zelfs Montgomery, die veelvuldig aandacht aan de logistiek besteedt, gebruikt in zijn memoires meestal het begrip 'administration'. Hij zal waarschijnlijk zijn klassieke vorming nooit hebben willen verloochenen. Ik zal de lezer verder niet vermoeien met definities van de logistiek van collega's, maar wil u mijn definitie niet onthouden.

*„Logistiek houdt zich bezig met het ontwerpen, inrichten en operationaliseren van fysieke, organisatorische en informatiesystemen ten behoeve van het uitvoeren van veranderingsprocessen, die erop zijn gericht de goederenstroom en de daaraan gerelateerde informatie en geldstromen, vanaf de bron via inkoop, productie en distributie naar de afnemer te beheersen met het doel tegemoet te komen aan de eisen van de markt, uitgedrukt in de overeengekomen kwaliteitsaspecten als tijd, plaats, hoeveelheid en hoedanigheid, tegen minimale kosten.”*

Deze definitie van de logistiek is dus primair ketengeoriënteerd en stelt de processen centraal, zoekt de balans tussen prijs en prestatie en is gericht op de markt. De fysieke, informatie- en organisatiesystemen zijn daarbij



Afb. 1 Aspecten van ketenlogistiek

afgeleid van de processen. Een logistieke keten kan worden opgebouwd uit een aaneenschakeling van veranderingsprocessen die worden uitgevoerd door verschillende ondernemingen, ook wel 'ketenparticipanten' genoemd. Steeds vindt bij de overgang van de ene ketenparticipatie naar de volgende eigendomsoverdracht plaats, waardoor er over de keten heen naast goederenstromen ook geldstromen zijn te onderkennen. Voor een adequate beheersing van de processen is ten slotte een informatiestroom een voorwaarde. De combinatie van verschillende veranderingsprocessen die nodig zijn om de ondernemingsdoelstelling te realiseren, wordt de logistieke grondvorm genoemd. De goederenstromen ondergaan veranderingen, die plaatsvinden binnen processen die op hun beurt moeten worden beheerst om ze zo efficiënt en effectief mogelijk te kunnen uitvoeren. De drie te onderscheiden veranderingsprocessen zijn:

- stabilisatie (verandering van tijd) ook wel 'opslagfunctie' genoemd;
- translatie (verandering van plaats) ook wel 'transportfunctie' genoemd;
- transformatie (verandering van hoedanigheid) ook wel 'productiefunctie' genoemd.

De primaire verandering in een stabilisatieproces is de verandering van tijd. Dit lijkt weliswaar passief, maar is terdege actief: opslag is namelijk de veranderingsfunctionaliteit, waarbij de tijd die behoort bij de goederen, gericht wordt beïnvloed. Het translatieproces omvat het transport van de goederen. Met transport wordt de locatie van goederen gericht beïnvloed.

In het transformatieproces binnen een organisatie wordt niet zozeer de voortbrenging van nieuwe producten bedoeld, maar wordt juist de verandering van bestaande producten of goederen gericht beïnvloed. Bij productie wordt de vorm, materie of functionaliteit van een object gericht beïnvloed.

Als eindpunt van een logistieke keten kan de uiteindelijke ge- en/of verbruiker van goederen worden gezien. Inmiddels is tengevolge van toenemend maatschappelijk bewustzijn op milieugebied door de overheid het begrip 'producenten-verantwoordelijkheid' geïntroduceerd, waarmee de onderneming die een product op de markt brengt door het te produceren dan wel te importeren, verantwoorde-

lijk wordt gesteld voor het milieuvriendelijk terugbrengen in zijn oorspronkelijke verschijningsvorm. Hiervoor moeten producten na gebruik geïncollateerd, gerecycled en zo mogelijk weer toegepast worden als component dan wel grondstof. Dit logistieke vakgebied wordt 'hergebruiklogistiek' of *reverse logistics* genoemd. Binnen dit vakgebied past eveneens de preventie van afval. Met name op het gebied van meermalig dan wel beperkt te hergebruiken verpakkingen zijn grote ontwikkelingen aan de gang. Binnen de krijgsmacht zal in de toekomst onze verantwoordelijkheid steeds minder ophouden nadat af te stoten materieel is overgedragen aan de dienst der Domeinen. De krijgsmacht zelf zal worden aangesproken op zijn verantwoordelijkheden.

### **Basis-, koppel- en operationele logistiek**

In de logistieke keten binnen de krijgsmacht kunnen we een onderscheid maken tussen de producent aan de ene kant en de operationele militaire gebruiker aan de andere zijde van de logistieke keten. Het logistieke vakgebied waar deze relatie van primaire processen is gekoppeld aan inzetoperaties wordt de 'operationele logistiek' genoemd. Het deel van de logistiek waarbij die relatie minder op de voorgrond treedt, wordt veelal 'basislogistiek' genoemd. De basislogistiek is een voorwaarde bij het uitvoeren van de operationele logistiek.

Bij de logistiek die zijn oorsprong vindt in de nationale economie is *efficiency* in de productie het belangrijkste criterium. Het eindproduct van de logistiek is bedoeld voor operaties van gevechtseenheden. Daar geldt *effectiviteit* als de doorslaggevend factor. Op basis hiervan kan dus worden gesteld dat *de basislogistiek primair is gericht op efficiency en de operationele logistiek op effectiviteit*. Efficiency is erop gericht het schaarse middel geld zo optimaal mogelijk te gebruiken om de doelstellingen maxi-

maal te kunnen realiseren. In het begrip 'effectiviteit' wordt eveneens uitgegaan van schaarste. Hierbij is echter niet de schaarste van geld leidend, maar het optimaal omgaan met de schaarste van 'middelen' als mensen en *resources*. Bij de basislogistiek gaat het dus om het managen van het schaarse middel geld en bij de operationele logistiek gaat het om de schaarse middelen mens en materieel. Tussen deze twee vakgebieden bevindt zich een grensgebied waar basis- en operationele logistiek elkaar overlappen. In dit gebied, de 'koppellogistiek', gelden zowel de factoren en criteria van de basislogistiek als van de operationele logistiek met dien verstande dat, afhankelijk van de inzetoptie, één van beide in meer of mindere mate kan domineren.

De ketens die binnen de krijgsmacht kunnen worden onderscheiden hebben een duidelijke relatie met de taakstelling. De ketens die behoren bij de primaire taakstelling, de bescherming van de integriteit van het eigen en het bondgenootschappelijke gebied, zijn jaren geleden ontworpen, ingericht en geoperationaliseerd. Door de veranderende machtverhoudingen zijn deze aan behoorlijke verandering onderhevig. Voor de secundaire taakstelling, de uitvoering van crisisbeheersings- en humanitaire operaties in het kader van het Nederlandse veiligheidsbeleid, zijn we nog nadrukkelijk zoekend. In deze inzetoperaties kan bovendien weer een onderscheid worden gemaakt in de aanloopfase, de inzetfase en de afbouwfase, elk met hun eigen specifieke problematiek.

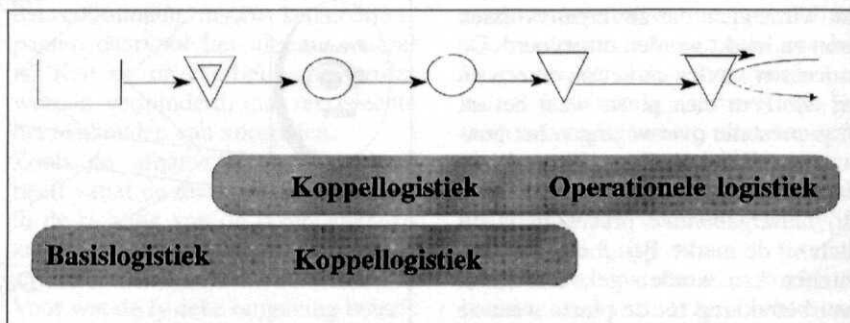
### **Ketenlogistiek en systeemlogistiek**

Naast de *ketenlogistiek* waarbij de logistiek zich richt op het uitvoeren van processen die erop zijn gericht gebruiks- en verbruiksgoederen op het juiste moment op de juiste plaats in de juiste hoeveelheid en de juiste hoedanigheid beschikbaar te hebben voor de primaire operationele processen, kunnen we ook de zogenaamde materiële *systeemlogistiek* onderscheiden. Het gaat hierbij om het militaire materieel (gebruiksgoed) zelf. Bijvoorbeeld de tank.

Bij de systeemlogistiek staat de *life cycle* van het materiële systeem centraal. De logistiek van de materiële systemen houdt zich bezig met de intrinsieke parameters van het materieel zelf en richt zich derhalve op het maximaliseren van de systeem-effectiviteit. Systeemlogistiek gaat dus over de mate waarin een stuk materieel geschikt is voor inzet.

### **Supply en demand chain-denken**

De logistieke keten kan vanuit twee invalshoeken worden benaderd, namelijk het *supply chain-management* en *demand chain-management*. Bij *supply chain-management* tracht een dominante aanbieder de keten te beheersen vanuit de beschikbaarheidsstelling van het product. Bij *demand chain-management* tracht een dominante vragende ketenparticipaat de keten te beheersen van-



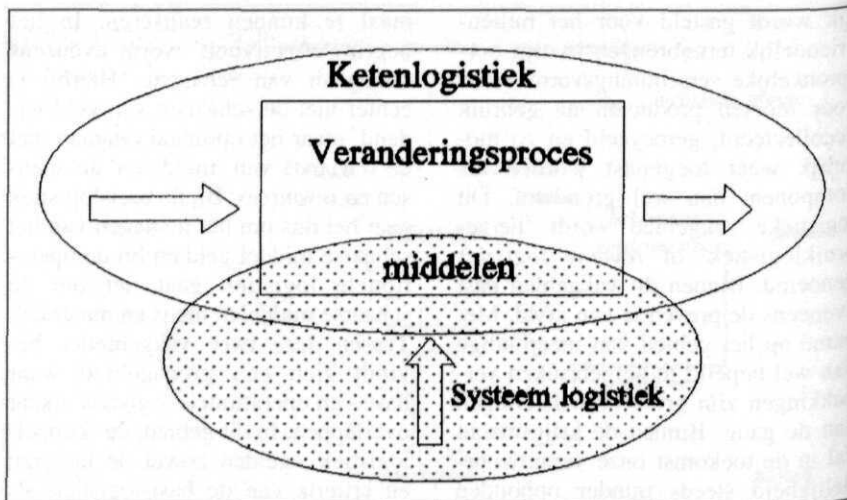
**Afb. 2 Plaatsbepaling van de koppellogistiek**



uit de behoeftestelling van het product. Productieondernemingen denken vanuit *supply chain*-management en leggen sterke nadruk op de creatie en het op de markt brengen van steeds nieuwe producten. Productielogistiek en de daaraan gerelateerde oriëntatie op de optimalisatie van beschikbare productiemiddelen, is leidend. Bij *demand chain*-management staat de marktbehoefte en dus de distributielogistiek met de daarbij behorende service oriëntatie naar de klant centraal. Optimalisatie van de goederenstroom is bepalend. Het daarbinnen zo efficiënt mogelijk benutten van de beschikbare procesmiddelen is daar een logische voorwaarde. Binnen de krijgsmacht is het *demand chain*-denken leidend. De behoefte van de operationele militaire commandant in het inzetgebied is bepalend. Deze kan gezien worden als de vragende markt. Hierbij wordt uitgegaan van een vragersmarkt, waarbij de klant dus de rol van initiator op zich neemt. Doordat hierbij het marktdenken als uitgangspunt wordt genomen, vereist dit een afstemming vanuit de uiteindelijke afnemer, terug in de keten naar elke individuele participant in de logistieke keten.

### Logistieke ketens

Ketens worden opgebouwd uit de drie eerder genoemde veranderingsprocessen. De plaats waar deze activiteiten worden uitgevoerd is afhankelijk van de gewenste functionaliteit. Er wordt hierbij onderscheid gemaakt in brongebonden, marktgebonden en ongebonden of *footloose* activiteiten, dat wil zeggen dat ze 'ergens' tussen bron en markt worden uitgevoerd. De processen vinden in het algemeen en bij voorkeur daar plaats waar het uit prijs-prestatie overwegingen het gunstigst is. Dit is dus voor *brongebonden* processen dichtbij de vindplaats. Bij *marktgebonden* processen is dit dichtbij de markt. Bij *footloose* activiteiten kan worden gekozen zowel met betrekking tot de plaats waar ze worden gevestigd alsmede de schaalgrootte waarin ze worden uitgevoerd.

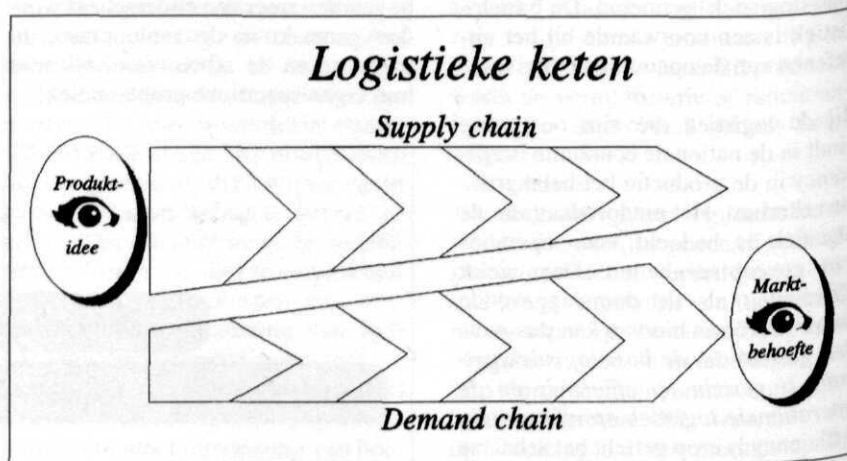


Afb. 3 Systeem- en ketenlogistiek

Deze driedeling is gerelateerd aan de eerder genoemde opdeling in basis-, koppel- en operationele logistiek, die aan de orde is binnen de krijgsmacht. Basislogistiek is zoals gezegd brongebonden en vindt altijd plaats in Nederland. Operationele logistiek is marktgebonden en is gesitueerd in of nabij het inzetgebied. Met betrekking tot de koppellogistiek, de *footloose* activiteiten, is dit niet zo duidelijk. Zo wordt in de civiele wereld de plaats en omvang van transformatieprocessen bepaald door de algemene economische ontwikkelingen en de relatieve prijs van de producten op de wereldmarkten. Het *stabilisatieproces* vindt daar

plaats waar de aansluiting tussen opeenvolgende schakels in de logistieke keten niet vlekkeloos verloopt. De omvang van de stabilisatie wordt mede bepaald door de hoogte van de rentestand en de mogelijkheid flexibel te kunnen inspelen op wijzigingen in de vraag.

Het *translatieproces* heeft als doel om translatie- en stabilisatielocaties met elkaar te verbinden. De drie beschreven veranderingsprocessen staan in onderlinge relatie: als de locatie en de schaalgrootte van de productie waarin ze worden uitgevoerd verandert, verandert dit tegelijkertijd de locatie en het niveau van de voorraden en daar-



Afb. 4 Supply en demand chain-denken

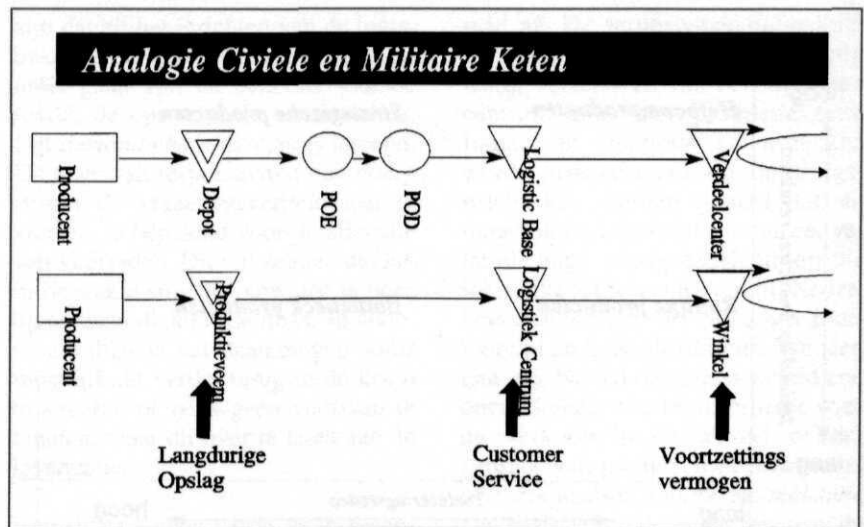
mee de omvang van de transportstromen en de frequentie waarmee de verbindingen worden gelegd. Als de brongebonden en marktgebonden activiteiten in tijd en plaats ver uit elkaar zijn gelegen en de *footloose* activiteiten in verschillende stappen en op verschillende plaatsen worden uitgevoerd, neemt de behoefte aan beheersing van de logistieke keten toe.

De voorraadpunten in de basislogistieke grondvorm binnen een civiele keten bestaan uit een productieveem, een logistiek centrum en een winkel. Met winkel wordt hier enerzijds een *retail*-vestiging en anderzijds een gebruiker of een verbruiksorganisatie bedoeld. Voorbeelden hiervan zijn kantoren, werkplaatsen, restaurants. De voorraad die daar ligt opgeslagen, is erop gericht om het voortzettingsvermogen voor de primaire processen mogelijk te maken. De voorraad binnen het productieveem is primair gericht op het optimaliseren van de productieprocessen. Bij productieprocessen wordt namelijk een evenwicht gezocht tussen het maximaliseren van bepaalde seriegroottes (om de productiekosten te minimaliseren) en het minimaliseren van de voorraad 'gereed product' (om de voorraadkosten te minimaliseren).

De voorraad in het logistieke centrum realiseert de ontkoppeling tussen de vraag van de markt en de mogelijkheden van de productie. Dit centrum is primair gericht op de *customer service*.

Binnen de militaire keten kunnen we ook een drietal analoge functionaliteiten van voorraadpunten onderscheiden. Het verdeelcentrum is primair gericht op het voortzettingsvermogen van de operationele activiteit. Er is dus sprake van een analogie met een *retail*, verbruik- of gebruiksorganisatie. De *logistic base* is in analogie met het logistiek-centrum gericht op het bedienen van de operationele activiteit, in het bijzonder het verdeelcentrum.

Het depot heeft eenzelfde functie als een productieveem: leverancier van de *logistic base*. De voorraadniveaus in de depots worden niet bepaald door



**POD = Point Of Demarkation**  
**POE = Point Of Embarkation**

de actuele vraag van de operationele eenheden, maar door de afspraken met de leveranciers. De inkoopcontracten die de DMKCL of de DMKLU afsluit, hebben in de regel een andere tijdshorizon dan de operationele inzet.

### Beheersing, toeleveringsbetrouwbaarheid en vraagonzekerheid

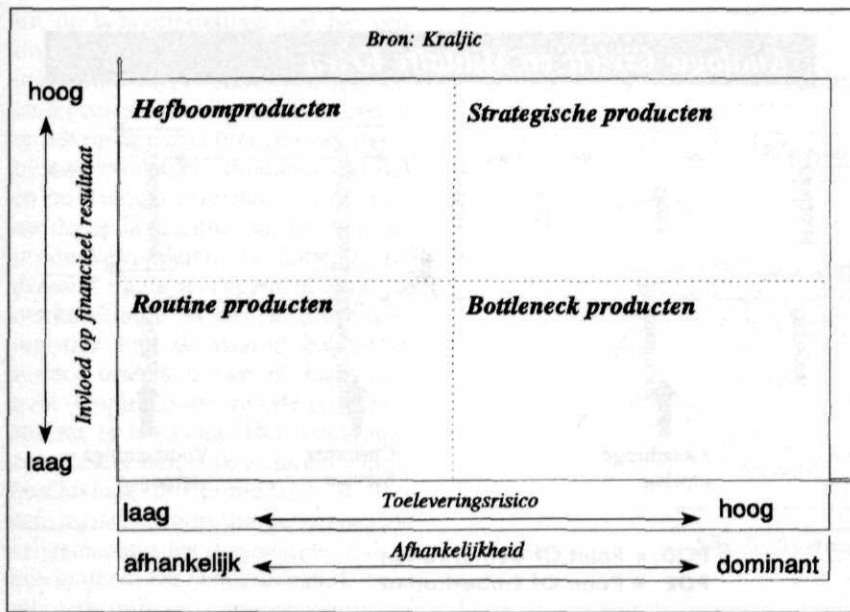
Een goederenstroom komt tot stand als er sprake is van een bepaalde afname. De mate van zekerheid waarmee er uitspraken kunnen worden gedaan over deze afname is van groot belang voor de logistieke structuur: indien de zekerheid rondom afname laag is, zullen acties moeten worden genomen om de onzekerheid te reduceren. Sheombar stelt in haar proefschrift dat coördinatie tussen ketenparticipanten daarvoor het ultieme middel is. Kan de onzekerheid niet verder worden verminderd, dan rest slechts het aanhouden van voorraden.

Zoals de afnamezekerheid invloed heeft vanaf de markt stroomopwaarts in de richting van de leverancier, zo zal de toeleveringsbetrouwbaarheid stroomafwaarts zijn invloed hebben. Voor wat de fysieke omgeving betreft zijn geografische kenmerken als beschikbare infrastructuur, de te over-

bruggen afstanden, de spreiding en het profiel van de contactpunten relevant.

Voor de processen binnen de grondvorm zijn dan ook *twee* logistieke prestatie-indicatoren relevant: leveringsbetrouwbaarheid en markt/responsiviteit. Allereerst is er in relatie met de leveranciers de leveringsbetrouwbaarheid. Deze wordt bepaald door het relatieve belang van producten voor de primaire ondernemingsdoelstelling en de relatie tussen de leveranciers en de betreffende onderneming. Deze relatie is weergegeven in de inkoopportfolio matrix van Kraljic. Een hogere betrouwbaarheid van aanlevering is van belang in die situaties waarbij de leverancier dominant is. De dominante leverancier produceert slechts op order; de afhankelijke leverancier is bereid uit voorraad te leveren en neemt zelf het voorraadrisko. Als het relatieve belang voor de realisering van de primaire doelstelling is, heeft de betreffende onderneming meer behoefte aan het zekerstellen van de aanlevering en zal ze zelf overgaan tot het aanhouden van voorraad. Belangrijk is hierbij de vraag: wie is de leverancier en wie is de afnemer. Binnen de basislogistiek in de krijgsmacht wordt hier de externe leverancier bedoeld en bij de DMKL/DMKLU binnen de





**Afb. 6 Leveringsbetrouwbaarheid**

operationele logistiek is dit het *support command* ten opzichte van het *operational command*. Het betrouwbaarheidsdenken tussen de verwerkende organisatie en de externe leverancier is sterk in ontwikkeling. Voor routineproducten als kantoorbenodigdheden, waarbij sprake is van een relatief beperkte invloed op het primair belang en er meerdere geschikte leveranciers in de markt zijn, gaat de krijgsmacht over tot integrale uitbesteding aan het Nederlands Inkoop Centrum (NIC). Het is hierbij mogelijk rechtstreeks bestellingen te plaatsen met een contract bij het NIC, dat vervolgens rechtstreeks levert aan de werkplek. De krijgsmacht hoeft hier geen voorraden aan te houden. In deze relaties wordt het mogelijk in de toekomst via *Electronic Data Interchange (EDI) online, real-time* bestellingen door te geven, waardoor er sprake is van integrale goederenstroombeheersing over de hele keten. Deze beheersing wordt dan verzorgd door de leverancier NIC. Voor de categorieën hefboom-, bottleneck en strategische producten zal de krijgsmacht de beheersing niet overlaten aan de leverancier maar zal dit zelf blijven doen.

De tweede logistieke prestatie-indica-

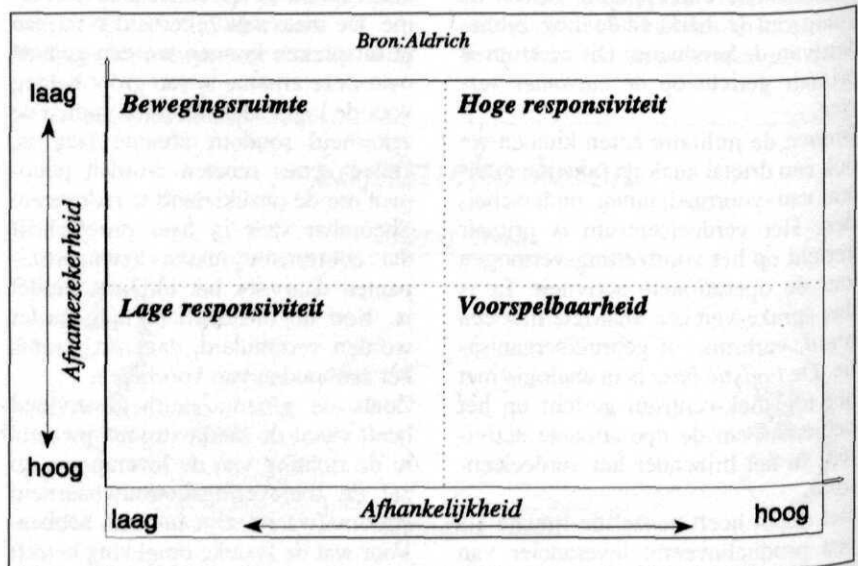
tor is gericht op de afnemer en wordt 'marktresponsiviteit' genoemd. Deze wordt bepaald door de relatie tussen afnemer en betreffende onderneming en afnamezekerheid. Deze relatie is weergegeven in de matrix van Aldrich.

Responsiviteit heeft te maken met flexibiliteit en doorlooptijd: als de afnemer dominant is en er sprake is

van grote afname-onzekerheid is de flexibiliteitsbehoefte en dus de marktresponsiviteit maximaal en zullen de doorlooptijden zo kort mogelijk worden gemaakt. Afnamezekerheid is gerelateerd aan de mate van voorspelbaarheid en de dynamiek rondom de vraag. Deze veranderingsgevoeligheid heeft een relatie met invloeden van buitenaf, bijvoorbeeld de levenscyclus van het product, of de invloed van het weer.

Binnen de krijgsmacht is deze veranderingsgevoeligheid extreem indien er sprake is van geweld. Het gedrag van de vijand beïnvloedt in sterke mate ons gedrag. Als de behoefte aan de marktresponsiviteit het hoogst is, zal de onderneming zelf voorraden houden, bij voorkeur dicht bij de markt. De operationele commandant toont nadrukkelijk het gedrag dat past bij hoge responsiviteit. Als de afnemer een lage afhankelijkheid heeft van de toeleverende organisatie en de afnamezekerheid hoog is, dan is de behoefte aan responsiviteit en dus flexibiliteit slechts beperkt en is er weinig behoefte aan voorraadvoering dichtbij de inzet.

Het aspect doorlooptijd wordt bepaald door het klantenorder-ontkoppelpunt en de productkenmerken houdbaarheid en waarde. Als het klantenorder-ontkoppelpunt zich ver-



**Afb. 7 Marktresponsiviteit**

der stroomopwaarts bevindt, kan in een productieomgeving pas worden uitgeleverd als de ordergestuurde processen hebben plaatsgevonden. Deze processen kosten tijd en vergroten dus de doorlooptijd. De houdbaarheid van een product heeft te maken met bederfelijkheid dan wel met technische of commerciële veroudering. Als de houdbaarheid kort is, zal ook de doorlooptijd kort moeten zijn. De krant is een voorbeeld van een product met een zeer korte houdbaarheid en vraagt dus om een specifieke logistieke grondvorm, waarbij doorlooptijd centraal staat. De waarde van goederen houdt verband met productwaardedichtheid of gebruikerswaarde: een hogere waarde leidt tot kortere doorlooptijden.

Met behulp van de leveringsbetrouwbaarheid en marktresponsiviteit is het mogelijk de logistieke grondvorm te ontwerpen. Fysieke omgevingskenmerken, de massaliteit en opbouw van de goederenstroom zijn bepalend voor verdere invulling en voor te onderscheiden specialisaties binnen de logistieke grondvormen. Specialisatie van grondvormen heeft betrekking op bijvoorbeeld een separate keten van goederen die een speciale conditionering vragen, zoals gekoelde goederen, maar ook munitie. Het zal duidelijk

zijn dat bij het inrichten van de logistieke keten ook de krijgsmacht uit moet gaan van de behoefte van de markt, de operationele commandant. Het *demand chain*-denken is leidend. De mate van responsiviteit die nodig is om de vraagonzekerheid aan te kunnen, is bepalend voor de allocatie van voorraden. Dit wil zeggen dat het in bepaalde situaties gewenst is deze op te slaan dichtbij de inzet. In andere gevallen is het daarentegen soms mogelijk dit verder terug in de keten te situeren of zelfs geen voorraad te houden, maar dit over te laten aan de leverancier.

Binnen de ketens wordt er in toenemende mate gesproken over het integreren van de logistieke keten. Deze integratie heeft als primair doel de noodzakelijke voorraden, die nodig zijn om de service aan de ge- of verbruikers te kunnen leveren, zo klein mogelijk te maken. De mate van service die wordt gevraagd, is sterk afhankelijk van de mate van vraagonzekerheid. Hogere vraagonzekerheid vraagt immers een hoger voorraadniveau om een bepaalde leveringsbetrouwbaarheid te kunnen garanderen. Deze vraagonzekerheid kan ook worden gereduceerd door meer informatie ter beschikking te hebben. Hierdoor neemt ook de behoefte aan voor-

raad af. De responsiviteit, uitgedrukt in flexibiliteit en order-doorlooptijd, wordt verschoven van het logistieke centrum naar het productieveem. Indien dit integrale keten-denken wordt geprojecteerd op de krijgsmacht kan worden gesteld dat dit mogelijk is als er sprake is van een relatief hoge vraagzekerheid en de logistieke organisatie vanuit Nederland kan leveren met een korte doorlooptijd en hoge flexibiliteit. We zien dan ook binnen de civiele wereld een ontwikkeling waarbij informatie over de verkoop in de winkel of het gebruik van producten in restaurants of werkplaatsen *online* en *real-time* via EDI wordt doorgegeven aan de voorafgaande schakel in de keten. Dit kan het logistieke centrum zijn maar ook het productieveem. Hiermee vervalt de noodzaak voorraad aan te houden in het logistieke centrum en men zou dan ook kunnen overgaan tot *crossdocking*-activiteiten als sorteren en verdelen. We zien deze ontwikkeling sterk opkomen in goederenstromen met een hoge vraagonzekerheid en machtige of dominante ketenparticipanten. Voorbeelden zijn in de voedingssector de *retailer* ten opzichte van de producent, in de automobielerbranche de eindproductenproducent ten opzichte van componentenleverancier. Ook binnen de krijgsmacht zullen we eenzelfde ontwikkeling zien voor bepaalde goederen, zelfs binnen de operationele inzet. De in gang gezette ontwikkeling naar gestandaardiseerde indentificatie *tags* en containerisatie zal deze ontwikkeling versnellen. De systemen die nodig zijn om deze ketens te beheersen kan de krijgsmacht zelf ontwikkelen, maar men zou ook gebruik kunnen maken van ontwikkelingen binnen de civiele wereld Denk hierbij bijvoorbeeld aan *encompass*. Dit zou de implementatie aanmerkelijk kunnen versnellen. ■

## Literatuur

- F. Olshoorn en A. Vermunt – *Verschijningsvormen van logistieke knooppunten*. Koninklijke Militaire Academie, Breda (1995).
- G. van der Laan – *Militaire logistiek, een vak apart*. Koninklijke Militaire Academie, Breda (1995).
- A. Vermunt – *Wegen naar logistieke dienstverlening*. Vermunt Logistiek

Advies vof (1993).

H. Sheombar – *Understanding logistic coordination*. Coopers and Lybrand associates (1995).

A. de Groene – *Beheersen of beïnvloeden*. Tilburg University Press (1995).

A. Vermunt – *Wegen naar logistieke grondvormen*. Tilburg University Press (1996).



# MENINGEN van anderen

## Slagveld en cultuur

In zijn artikel „Slagveld en cultuur“\* presenteert kapitein Moll een model dat een integratie moet zijn van alle factoren van invloed op het gevechtsgedrag en waarin zowel psychologische als sociologische verklaringen hun aandeel hebben; zo zou er een werkbaar model ontstaan. Moll baseert de ontwikkeling van zijn model op twee schema's van Van Heerden uit zijn werk *Sociologie van de Oorlogvoering*, die hij in combinatie „een algemeen aanvaardbaar model“ noemt. Eerst over die vermeende aanvaardbaarheid. Van Heerdens sociologische geschriften hebben slechts een beperkt bereik gehad: aan de KMA waren ze een aantal jaren verplichte kost voor cadetten, maar bij mijn weten zijn zijn studies niet buiten de krijgsmacht verschenen, laat staan vertaald. Laat ik mij in mijn kritiek op het werk *Sociologie van de Oorlogvoering* beperken tot de vaststelling dat het in zijn geheel vooral lijkt op de genoemde schema's: een lappendeken van (beschrijvings van) theorieën die verondersteld worden het gedrag van de militair in oorlog te begrijpen en te verklaren. Die beschrijvingen geven hooguit een indicatie van wat er zoal speelt, maar ze verklaren niets. En als ze al wat verklaren, dan niet op een hoger (dat wil zeggen wetenschappelijker) niveau dan dat van de bezorgde moeder, die vooral haar zoon naar het slagveld vertrekt, desgevraagd antwoordt: „Nogal wiesde dat mijn zoon een goede baas nodig heeft, op tijd en vooral voldoende eten en rust krijgt, dat hij nu en dan schrijft, het 's nachts warm heeft en vooral levend terugkeert“.

Molls verdienste is dat hij probeert wat duidelijkheid te scheppen in een wirwar van factoren, maar door de introductie van het begrip 'individuele veiligheid' wordt

het er allesbehalve eenvoudiger op; hier wordt immers begrip nummer zoveel ingevoerd dat nauwelijks te operationaliseren valt.

Wat begrippen – en hun onderlinge relaties – betreft: groepscohesie, integratie, motivatie, moreel en ten slotte als product daarvan effectiviteit, zoals schematisch weergegeven, suggereren causaliteiten die uiterst dubieus zijn. Het probleem is namelijk dat die begrippen wat ik maar noem 'vuilnisbakbegrippen' zijn: men kan er alles in kwijt wat men maar wil. Ter illustratie: Moll stelt een verband tussen motivatie en effectiviteit van het gedrag op het slagveld. Achterliggend idee daarbij is: als de militair (van soldaat tot en met generaal) geestelijk en lichamelijk gezond is, dan heeft dat effectief gedrag tot gevolg. Maar die relatie lijkt mij niet eenduidig: een gezonde soldaat kan uiterst onhandige dingen doen en een psychopaat kan uiterst effectief handelen. Of: waarden-oriëntatie is een mooi woord, maar het lijkt mij meer een vaag filosofisch begrip dan een te operationaliseren psychologisch verschijnsel.

Het gevaar pseudo-wetenschap te bedrijven lijkt mij hier groot. Overigens loopt Moll met zijn model het risico een – schijnbaar overzichtelijk – mechanisch model te willen ontwikkelen, dat overigens net zoals van Heerdens schema's wel wat inzicht geeft maar niets verklaart en evenmin werkbaar is. Niet toevallig lijken dit soort schema's op technische diagrammen: ze suggereren eenduidige verbanden en simpele oplossingen. Die mechanische instelling blijkt treffend uit het slot van het artikel waar hij schrijft:

*„Het ontwikkelde model beperkt zich niet enkel tot de periode vóór het gevecht. Ook tijdens en na het gevecht kan het bijzonder goed worden gehanteerd. Men kan voor, tijdens (sic!-BZ) en na de strijd steeds (met behulp van de motivatiecurve) de positie en status van militairen 'aflezen' en zo eventueel bijsturen.“*

Ik zie al hoe dat in de praktijk toe zou kunnen gaan: een handvol MSPD'ers begeeft zich van de ene naar de andere krijger, gewapend met curve-meter, even een metinkje doen en naar gelang de uitslag de krijger een gevechtspauze oplegen, zijn vrouw laten bellen, naar een the-

rapeut verwijzen of liever nog, direct naar huis sturen.

Veel interessanter dan de schema's die militair-sociologen bouwen, zijn vragen/problemen zoals:

– ondanks dat we zoveel weten over invloedsfactoren slagen wij er als organisatie niet echt in om zaken als motivatie en leiderschap – en de relatie daartussen – voldoende gestalte te geven, niet alleen theoretisch, maar vooral in de harde praktijk van het militaire bestaan;  
– de paradox van de soldaat wiens opvoeding hem verbiedt te kwetsen of te doden, en die toch als gezond individu in de situatie wordt gebracht dat hij geweld moet gebruiken (en dat is blijkbaar effectief gevechtsgedrag).

Gaarne verwijs ik Moll naar het lijvige *Handbook of Military Psychology* van Gal en Mangelsdorf, weliswaar slechts deelstudies en geen sociologie maar psychologie. Dit werk biedt mijns inziens meer houvast dan Van Heerdens literatuurstudie, die niet alleen te weinig analyse bevat maar ook overwegend psychologische theorieën behandelt, en vervolgens tot sociologie wordt verklaard.

Ten slotte wil ik mijn bewondering uiten voor het feit dat Moll, die kennelijk niet uit dit vakgebied komend (maar wel zeer geïnteresseerd is), zijn greep op een complex onderwerp probeert te vergroten en de lezer daarvan op de hoogte stelt.

drs. B.A. ZONNENBERG,  
kolonel van de Koninklijke Luchtmacht

\* MS165(10)460-467.

# ANTWOORD op meningen van anderen

## Slagveld en cultuur

Het commentaar van kolonel Zonnenberg op mijn artikel kan als volgt worden samengevat:

1. Mijn artikel zou een beperkte reikwijdte hebben, aangezien het zich voornamelijk zou richten op de literatuur van Van Heerden;
2. Door de introductie van het begrip 'individuele veiligheid' zou er meer onduidelijkheid ontstaan, met name omdat dit begrip nauwelijks te operationaliseren valt;
3. Het door mij voorgestelde model zou leiden tot een wat al te mechanistische benadering van het verschijnsel gevechtsgedrag.

ad 1.

Hierin geef ik Zonnenberg deels gelijk. Het is waar dat het onderwijs op de KMA in het vakgebied 'sociologie van de oorlogsvoering' zich voor het grootste gedeelte toespitst op de door Van Heerden ontwikkelde syllabi. Dit kan het blikveld op dit vakgebied beperken. Echter, Van Heerden verdient dat hij een helder, zij het summier, overzicht geeft van de ontwikkelingen op dit vakgebied vanaf de vroegste dagen. Daarbij heeft hij, zonder uitputtend en concluderend te willen zijn, aangegeven welke moeilijkheden en vragen nog open staan op het vakgebied van de militaire sociologie. Vragen die Zonnenberg overigens aan het einde van zijn commentaar ook stelt. De vermeende berusting op Van Heerden moet derhalve dan ook niet als zaligmakend worden beschouwd, maar is door mij veel meer als uitgangspunt en voorbeeld van de ingewikkelde materie van dit vakgebied bedoeld. Daarbij past overigens wel de opmerking dat het onderwijs op de KMA zich zeker wat breder mag oriënteren dan nu het geval is.

ad 2.

Hierbij val ik direct over de door Zonnenberg gehanteerde term 'vuilnisbakbe-

grip'. Zonnenberg meent dat de door mij in het voorgestelde model geschetste relaties dubieus zijn, omdat de gehanteerde begrippen van een dusdanige aard zijn dat men daarin alles kwijt kan. Uiteraard omvatten de gehanteerde begrippen een breed veld. Dit neemt echter niet weg, dat deze begrippen reeds vanaf het eerste uur van onderzoek worden gebruikt in de literatuur omtrent gevechtsgedrag en als zodanig reeds een bepaald gevoel van 'common sense' onder wetenschappers hebben. Het ter discussie stellen van deze termen was dan ook zeker niet mijn intentie en het gaat mij dan ook te ver om de gesuggereerde relaties zuiver op grond van de verklaring 'vuilnisbakbegrip' van tafel te vegen.

Het voorbeeld dat Zonnenberg daarbij geeft raakt dan ook niet de essentie van het stuk. In mijn artikel is nooit sprake geweest van een (simpel) onderscheid in gezond of ongezond zoals deze term door medici of psychiaters gebruikt wordt. Het veronderstelde verband dat Zonnenberg stelt tussen de (on)gezonde militair en (in)effectief gedrag wordt door mij dan ook niet onderschreven. In mijn artikel heb ik dit dilemma namelijk geprobeerd te ondervangen door de idee van 'individuele veiligheid' en de inwerking van (maatschappelijke) factoren daarop ter verklaring van het gedrag van de militair. Ik kan mij dan ook inderdaad voorstellen dat een psychopaat die in de militaire organisatie een hoog gevoel van individuele veiligheid gewaar wordt uiterst effectief handelt.

Het feit dat het begrip 'individuele veiligheid' nauwelijks te operationaliseren valt is natuurlijk terecht. De vraag is echter of dat noodzakelijk is. Zonnenberg spreekt zichzelf daarbij ook tegen, zoals ik hieronder zal uitwerken.

ad 3.

Leidt het model inderdaad tot een te mechanistische voorstelling van zaken? Als ik de opmerkingen van Zonnenberg ter harte neem, schijnt dat niet bezwaarlijk te zijn, immers het gebrek aan operationalisatie van de term 'individuele veiligheid' was juist een tekortkoming van het model. Operationalisatie houdt mijn inziens in: het meetbaar en inzichtelijk maken. Dit is tevens wat er volgens Zon-

enberg gebeurt bij een mechanistische benadering: „een handvol MPSD's begeeft zich van de ene naar de andere krijger, gewapend met curve meter, even een metinkje doen en naar gelang de uitslag (...)”. Enerzijds zou het model een gebrek aan operationalisatie vertonen, terwijl het anderzijds te mechanistisch zou zijn.

Daarbij is het nooit mijn bedoeling geweest een eindconclusie voor de militaire sociologie te schrijven, op grond waarvan men (mechanistisch) totale inzichtelijkheid zou hebben. Het model beoogt juist de vele, als los zand aan elkaar hangende, ideeën uit de literatuur op eenvoudiger wijze met elkaar te verenigen. Daarbij wilde ik een relatie leggen met het begrip cultuur. De relatie 'waardenoriëntatie > motivatie > gevechtsgedrag' zoals ik die omschreven heb, leent zich daar prima voor en is, zoals in het artikel opgemerkt, ook niet nieuw. Vele auteurs hebben op meer of minder uitgesproken wijze dit verband gelegd, waaruit blijkt dat de invloed die een militair voor de strijd ondergaat van zeer groot belang is. Hier komt geen mechanistisch meten aan te pas, maar *common sense* waarbij voortdurende training van militairen op diverse gebieden van noodzaak is in de hoop dat de opgebouwde 'basismotivatie' van een dusdanige aard is dat men de eerste momenten van het gevecht kan doormaken. Een ingelast moment van rust (rotatie en aflossing?) kan deze basismotivatie vervolgens weer opkrikken, zodat men verder kan.

Van een daadwerkelijk meten is vooralsnog dus geen sprake. De door mij gehanteerde curve is thans slechts een illustratie bij het ontwikkelde model. Alhoewel het wellicht mogelijk zal zijn voor de toekomst vragenlijsten of andere indicatoren (medische?) te ontwikkelen die daadwerkelijk inzicht zullen geven in de motivatie-status van de militair en derhalve een curatieve werking zullen hebben. Als Zonnenberg dit te mechanistisch vindt, is dat jammer, omdat ik denk dat, mocht een dergelijke wending zich voordoen, de gehele organisatie (inclusief de individuele militair) daarbij gebaat zou kunnen zijn.

Ik hoop dat ik alsnog duidelijk heb kunnen maken dat de militaire sociologie, ook in mijn visie, allerminst een doorzichtig



vakgebied is, waar vele verklaringen van het begrip '(in)effectief' gevechtsweldgedrag opgeld doen. Ik betreur het dan ook dat Zonnenberg zo een beperkte kritiek geeft, welke schijnbaar ten doel heeft af te vangen op terminologie. Ik mis de opbouwende inhoudelijke kritiek.

Aan het einde van zijn commentaar formuleert Zonnenberg een tweetal vragen welke volgens hem „veel interessanter zijn dan de schema's die militair sociologen bouwen". Ik hoop dat na deze reactie en het herlezen van mijn artikel ook Zonnenberg inziet dat een geponneerd schema alleen kan dienen ter ondersteuning van de vragen die in de militaire sociologie worden gesteld en dat het door mij voorgestelde schema juist een antwoord probeert te geven op de door hem voorgelegde vragen. Het begrip 'individuele veiligheid' in relatie met cultuur moet daarbij als brug dienen naar effectief gedrag van de militair (met name vraag 2 gaat hierover). Tot slot wil ik opmerken dat, zoals ook uit het artikel bleek, de Israëliische onderzoeker R. Gal mij bekend is. Een onderzoeker die overigens ook een aantal schema's bouwt. En wat militaire sociologie aangaat; het werk van Van Doorn zij van harte aanbevolen.

I.D. MOLL,

kapitein van de Koninklijke Landmacht

## BOEKEN bespreking

### De Verenigde Naties geboekstaafd

*Onder de vlag van de Verenigde Naties. 50 jaar VN*, door L. Eriksson en P. Steltman, 133 blz., geïll. Uitg.: Teleac/Instituut voor Publiek en Politiek, Amsterdam, 1995.

Prijs: f 19,90

ISBN: 90 6533 397 5

*Het vredesproces in beweging. Nieuwe uitdagingen voor VN-vredesmachters*, door H.J. van der Graaf, D.K. Schut en H.W. Bomert (red.), 237 blz. Uitg.: Studiecentrum voor Vredesvraagstukken, Nijmegen, 1994.

Prijs: f 30,-

ISBN: 90 7070 152 2

*Vijftig jaar Verenigde Naties: Grote problemen, bescheiden middelen*, door H.W. Bomert en W. van Genugten (red.), 170 blz. Uitg.: Studiecentrum voor Vredesvraagstukken, Nijmegen, 1995.

Prijs: f 30,-

ISBN: 90 7170 156 5

*A UN Rapid Deployment Brigade. Strengthening the capacity for quick response*, door D.A. Leurdijsk (red.), 95 blz., Uitg.: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael, Den Haag, 1995.

Prijs: f 10,-

ISBN: 90 5031 045 1

*Srebrenica. Oorlogsdagboek van Piet Hein Both*, door P.H. Both, eindredactie door H. Veenhof, 112 blz., geïll. en met 1 krt. Uitg.: De Vuurbaak, Barneveld, 1995.

Prijs: f 19,75

ISBN: 90 5560 067 9

„It was the best of times, it was the worst of times, (...) it was the season of Light, it was the season of Darkness." Het is wel-

licht literaire pedanterie om met de opningsregels uit Charles Dickens' *A tale of two cities* te beginnen. Maar niemand zal ontkennen dat het citaat wrang toepasselijk is waar het gaat om het politieke welvaren van de Verenigde Naties in de eerste helft van de jaren negentig. De verwachtingen en het morele krediet waren groot; de teleurstelling en de desinteresse niet minder.

Dat laatste lag voor de hand – schreef de historicus met kennis van zaken achteraf „*We, the peoples of the United Nations*": die volkeren zijn volgens het Handvest de eensgezinde drijvende kracht achter de wereldorganisatie. Deze bevlogen wens heeft de ware inborst van de VN niet mogen verhullen. Het is een verbond dat – vooral via de Veiligheidsraad – nog steeds door de overwinnaars van vijftig jaar geleden wordt gedictieerd en dat als één van de politieke instrumenten in het buitenlandse beleid van de (grote) mogendheden fungeert. „*We, the peoples*" legden trouwens niet overdreven veel belangstelling voor de VN aan de dag. De meeste Nederlanders bijvoorbeeld zaten niet direct op de viering van de vijftigste verjaardag van de VN te wachten: volgens een NIPO-onderzoek was nog geen derde van de bevolking van dat festijn op de hoogte.

Deze tegenstrijdigheden en het hoge tempo van de internationaal-politieke ontwikkelingen maken het schrijven over de VN tot een hachelijke aangelegenheid. Veel pennevruchten zijn al verouderd voor ze de drukpers halen. Een groot deel van de literatuur bestaat bovendien uit verslagen van symposia en congressen. Dergelijke bundels hebben onvermijdelijk een gefragmenteerd en tijdgebonden karakter, hoe interessant de afzonderlijke bijdragen op zich ook kunnen zijn. Dat is ook voor de Nederlandse krijgsmacht een lastig probleem. Haar militairen worden immers nog steeds op basis van besluiten van de VN uitgezonden en de behoefte aan een leesbaar, coherent en duurzaam historisch 'houvast' blijft dan ook onverminderd bestaan.

Een dergelijk praktisch overzichtswerk is gelukkig inmiddels voorhanden: *Onder de vlag van de VN. 50 jaar VN* door Lars Eriksson en Piet Steltman. *Onder de vlag van de VN* is het cursusboek bij de vorig jaar uitgezonden gelijknamige serie TV-

en radioprogramma's van Teleac. Wie in een avondje lezen de grondbeginselen van het functioneren van de VN wil doorgronden, doet er goed aan dit boekje ter hand te nemen. Ook zaken als mensenrechten, ontwikkelingshulp en milieu krijgen alle aandacht en de tekst zit vol kanttekeningen en aardige Triviant-achtige wetenswaardigheden. Kent u bijvoorbeeld de naam van het land dat ooit als enige vrijwillig – zij het tijdelijk – uit de VN is getreden? (Antwoord: Indonesië in 1965.) *Onder de vlag van de VN* zou, zeker in combinatie met het videopakket, in de opleidingsprogramma's voor vredesoperaties en bij de schoolbataljons niet mistaan.

Het wetenschappelijke debat over de VN wordt in Nederland onder meer door het Studiecentrum voor Vredesvraagstukken van de Katholieke Universiteit Nijmegen en het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael wordt aangeslingerd. Het Studiecentrum voor Vredesvraagstukken kennen we met name van de *Jaarboeken vrede en veiligheid* en van zijn research op het gebied van ontwapeningsvraagstukken en de vredesbewegingen. De laatste jaren stort het Studiecentrum zich ook op de VN-markt, getuige de bundels: *Het vredesproces in beweging. Nieuwe uitdagingen voor VN-vredesmachts en Vijftig jaar Verenigde Naties: Grote problemen, bescheiden middelen*. De artikelen zijn doorgaans van prima kwaliteit. Het probleem blijft, als gezegd, de vergankelijkheid van dergelijke bundels. Ze kunnen niet meer dan een inventarisatie van de huidige stand van onderzoek zijn.

Nog het meest „tastbaar” – ook vanwege de Nederlandse invalshoek – vond ik de Clingendael-bundel *A UN Rapid Deployment Brigade. Strengthening the capacity for quick response*. De VN hadden in de eerste naoorlogse jaren nog enorme militaire interventie-ambities. Vooral de permanente leden van de Veiligheidsraad wilden een strijdmacht op de been brengen die elke potentiële agressor zou afschrikken. Een Russisch voorstel uit 1947 sprak zelfs van zeshonderdduizend manschappen, zevenduizend vliegtuigen en vijfhonderd oorlogsschepen. Het idee van een grote VN-interventiemacht stierf echter het jaar daarop al een zachte dood.

Sindsdien zijn er vele minder hoog gegrepen suggesties voor permanente VN-eenheden gedaan, zoals door secretaris-generaal Trygve Lie, die reeds in 1948 voor de oprichting van een *UN Guard* pleitte.

Alle voorstellen voor een 'VN-brandweer' kwamen als mosterd na de maaltijd. De acute humanitaire noodsituaties waartegen deze VN-eenheden hadden moeten optreden, waren doorgaans al geëscaleerd of zelfs weer in de vergetelheid geraakt, tegen de tijd dat concrete stappen richting gewapend ingrijpen zouden worden genomen. De genocide in Rwanda in 1994 was op deze regel geen uitzondering. Negentien landen waren op het moment van de slachting bij het *UN stand-by system* aangesloten, niet één leverde ook daadwerkelijk troepen! Op het drama volgden vele ideeën om een nieuw 'Rwanda' te voorkomen: secretaris-generaal Boutros Boutros-Ghali bepleitte de vorming van preventieve *Rapid Reaction Forces*; minister Hans van Mierlo opperde het plan van een *UN Rapid Deployment Brigade*; zijn Deense en Canadese collega's en verschillende particuliere *think-tanks* kwamen met soortgelijke gedachten.

De grote mogendheden reageerden beleefd op al deze voornemens voor een staand VN-legioen en bewezen er obliagaat hun lippendienst aan. Vervolgens deden ze er het zwijgen toe. De grote mogendheden hebben immers geen belang bij een zelfstandige VN-interventiemacht, die zich aan de greep van nationale regeringen en parlementen zou onttrekken. Of zoals Jeanne Kirkpatrick, voormalig Amerikaans ambassadeur bij de VN, opmerkte: „*Secretary-General Boutros-Ghali will never be Field-Marshal Boutros-Ghali.*”

De auteurs van *A UN Rapid Deployment Brigade* worstelen zichtbaar met dit dilemma van morele wenselijkheid versus politieke haalbaarheid. Niemand komt er echt uit. VN-deskundige Dick Leurlijk introduceerde bijvoorbeeld het idee van een 'tribunaal van internationale persoonlijkheden'. Dit forum zou van geval tot geval moeten beoordelen of de ernst van een humanitaire noodsituatie internationale militaire interventie wettigt. Door het advies van het onafhankelijke tribunaal voor alle VN-leden bindend te maken, zou het interventieprobleem worden 'gedepo-

litiseerd'. Leurlijks voorstel lijkt nauwelijks levensvatbaar. De grote mogendheden zullen zich nooit in een dergelijke neutrale arbitrage schikken. De ervaring leert bovendien dat hoge posten in de VN doorgaans aan weinig markante compromisfiguren (of juist aan vertegenwoordigers van de grotere mogendheden) toevallen. En hoe dan ook speelt de praktische vraag, welke eigenlijk de criteria zijn waarmee men 'meet' of een bepaalde noodsituatie gewapende inmenging rechtvaardigt.

We eindigen op het niveau waar het allemaal om draait, dat van de individuele blauwhelm. In de toekomst zullen ongetwijfeld de nodige persoonlijke verhalen van Dutchbat-militairen over de tragedie in de enclave Srebrenica in druk verschijnen. Dat valt ook met het oog op de geschiedschrijving toe te juichen. Het allereerste persoonlijke relaas verscheen reeds zes weken na de val van het 'veilige gebied' op 11 en 12 juli 1995: *Srebrenica. Oorlogsdagboek van Piet Hein Both*. Adjudant Piet Hein Both diende bij het bevoloton van Dutchbat-III. De journalist Herman Veenhof vulde Boths dagboek (en diens columns in het *Nederlands Dagblad*) aan met historische achtergrondinformatie.

Het is „een verbijsterend relaas van spanning, dreiging en geweld, maar vooral: onmacht” geworden, aldus de flaptekst. Deze jongensboekentaal doet mijns inziens geen recht aan de essentie van Boths dagboek. Het is een volstrekt integer, nuchter en soms ontroerend persoonlijk verhaal geworden, geschreven door iemand die naar een onzichtbare weg tussen arbeidsvreugde, verveling, verbazing en frustratie speurt en die kracht in familie, collega's en geloof zoekt (en vindt). Both weet de lezer in die mengelmoe van gevoelens mee te sleuren.

Als 'the chief' is Piet Hein Both onder andere verantwoordelijk voor de onderhandelingen met de Bosnisch-Servische belegers over de levering van bier en frisdranken. Dat levert verschillende tragikomische scènes op. Nog ondoorgronderlijker wordt de situatie als Dutchbat van de Serviërs het verzoek krijgt bij hun mogelijke toekomstige handel met de moslims te bemiddelen, dit alles onder het motto: Een zelfde soort handel bestaat al



in Gorazde. Uit de mond van Both klinkt overigens geen kwaad woord over de moslimburgers, laat staan over 'de scheten' van kinderen. Een enkele opmerking heeft me echter toch bevreemd. Eind mei 1995 schrijft Both: „Die Karadžić heeft toch wel wat op z'n geweten. Ik heb nog lang sympathie voor hem gehad. Maar dat is nu aan het verdwijnen.” De oorlogsmisdaden die in naam van de Bosnisch-Servische leider al jarenlang werden gepleegd, kunnen Both toch niet zijn ontgaan? Karadžić was intussen voor deze misdaden zelfs al formeel door het VN-oorlogstribunaal in Den Haag aangeklaagd.

Piet Hein Boths dagboek laat niettemin een goed gevoel achter. De tijdreus om het manuscript bij de drukker te krijgen, moest echter wel zijn sporen nalaten. Dat wreekt zich vooral in de begeleidende teksten van Herman Veenhof over de eindfase van de Srebrenica-crisis. Het dagboek van Both wordt dan begrijpelijkerwijs erg fragmentarisch. Veenhof heeft geprobeerd de hiaten in te vullen, maar hij beschikte uiteraard slechts over de gegevens zoals die op het moment van schrijven bekend waren, dus nog vóór de Kamerdebatten, de brieven van minister Voorhoeve en de debriefing van Dutchbat-III in Assen. Dat heeft – zo blijkt achteraf – tot een aantal storende fouten geleid: zo wordt bijvoorbeeld de doodsoorzaak van soldaat 1 Raviv van Renssen onjuist weergegeven. De lezer kan *Srebrenica. Oorlogsdagboek van Piet Hein Both* dan ook beter benaderen voor wat het is: een zeer persoonlijk tijdsdocument. In die opzet is het boek zeker geslaagd. Het valt dan ook te hopen dat vele uitgezonden Boths voorbeeld zullen volgen.

drs. C.P.M. KLEP, (SMG/KL)

### Kort maar krachtig

Een geschiedenis van het OCOSD en het OCO; 1974-1996, door W. Bevaart, 151 blz. geïll. Uitg.: Sectie Militaire Geschiedenis KL, Den Haag, 1995 (brochurereeks no. 18).

Prijs: f 19,95

ISBN: 90 7067 746 6

In 1996 sloot het Opleidingscentrum Officieren (OCO) haar poorten. De officiers-

opleidingen die het instituut (vanaf de oprichting tot 1990 aangeduid als Opleidingscentrum Officieren Speciale Diensten (OCOSD)) verzorgde, werden in dat jaar ondergebracht bij de Koninklijke Militaire Academie (KMA).

In dit boekje heeft Bevaart de onderwijsinhoudelijke ontwikkeling geïntegreerd met een schets van het leven op het opleidingsinstituut. Hierdoor is een boeiend overzichtswerkje beschikbaar gekomen dat de ruim 1500 officieren, die het instituut afleverde, zeker zal aanspreken.

Bevaart begint zijn verhaal overigens niet met de oprichting van het OCOSD in 1974, maar met de eerdere mogelijkheden – in de vorige eeuw reeds – om vanuit de rangen door te groeien naar het officiersniveau. Dit alternatief voor de KMA heeft regelmatig te maken gehad met weerstanden en ook stond de schamele personeelsbezetting van het OCOSD/OCO in schrill contrast met die van de KMA. Uitbreiding van het aantal docenten werd zelden toegestaan en dan nog mondjesmaat. Verdieping van kennis is bij docenten dan ook nauwelijks mogelijk geweest. Achteraf kan men met verbazing en bewondering constateren dat de kwaliteit hieronder niet heeft geleden.

Overigens bood de OCOSD/OCO niet alleen doorgroeiemogelijkheden voor de onderofficier, ook voor jongelui met Havo was het mogelijk officier te worden. Voor HBO-ers en zogenaamde horizontale instromers verzorgde het instituut eveneens de opleiding.

De promotiemogelijkheden van de OCOSD/OCO opgeleide officier zijn echter beperkt, terwijl tot 1990 ook in de subalterne rangen deze bij de functietoewijzing – in tegenstelling tot de visie van de schrijver – in zekere zin achtergesteld was aan de KMA-officier. Op grond van een wettelijke regeling was de laatste verplicht praktische troependienst te vervullen, terwijl dit niet gold voor de OCOSD-officier en de andere categorie B-officieren. Dit had tot gevolg dat KMA-officier bij voorrang werd geplaatst op de functies van compagniescommandant bij de parate eenheden, terwijl de OCOSD-officier regelmatig naar het opleidingscentrum werd verwezen.

Momenteel heeft de OCOSD/OCO-officier in beginsel de zelfde loopbaanmogelijkheden als de KMA-officier, mits hij

aan de gestelde functie-eisen voldoet. Dit laatste houdt onder meer in dat hij/zij de vereiste opleidingen moet hebben gevolgd. Alhoewel hiertoe eigen initiatief noodzakelijk is, zou het organisatiebelang erbij gediend zijn indien uitstekende (onder)officieren hiertoe worden gestimuleerd. De door Bevaart gegeven schets van de Hoofdcursus in de vorige eeuw (met onder andere Colijn en Van Heutsz als cursisten) leert dat hier veel talent aanwezig kan zijn. Het is te hopen, dat de nieuwe weg via de KMA een begaanbare zal zijn.

T. DE KRUIFF, genm b.d

### Hitler warned us

The Nazi's Master Plan for a Master Race. John Laffin, 1e Engelse druk, 170 blz., geïll.,  
Uitg.: Brassey's, Londen, 1995.  
Prijs £14,95  
ISBN 18 5753 103 5

Over Hitler zijn in de afgelopen halve eeuw reeds talloze boeken verschenen. Laffin's *Hitler warned us* is zeker niet de laatste in deze rij. Gebruik makend van enkele minder bekende bronnen probeert hij Hitlers methodes van misleiding en manipulatie te analyseren. Laffin doet dit op basis van fotomateriaal en teksten die door Hitler zijn geschreven of goedgekeurd, en die zeker niet als 'geheim' waren geclassificeerd. Deze informatie was in de jaren voorafgaand aan de Tweede Wereldoorlog voor iedereen die de intentie had de beweegredenen van Hitler te doorgronden, beschikbaar. Een belangrijke bron voor Laffin was het boek *Adolf Hitler*, dat in 1936 werd uitgegeven. Het werd samengesteld onder verantwoordelijkheid van Josef Göbbels, Hitlers minister voor propaganda. In een vijftiental hoofdstukken wordt de relatie tussen Hitler en verschillende relevante maatschappelijke onderwerpen duidelijk gemaakt. Auteurs van *Adolf Hitler* waren naast Göbbels onder andere ook Albert Speer, Fritz Todt en Baldur von Schirach. Het meest interessant van het boek waren de 200 opgenomen foto's, die door Hitlers persoonlijke fotograaf waren geselecteerd. Zowel uit de keuze van de schrijvers als uit het feit dat het boek door de

voorzitter van de Rijksdag, Hermann Göring, werd geïntroduceerd, blijkt dat Adolf Hitler een belangrijk boek werd gevonden. Laffin vindt het dan ook verbaazingwekkend dat dit boek zo weinig aandacht heeft gekregen bij de andere mogendheden. Het bood uitstekende mogelijkheid om op basis van analyse van de teksten maar vooral ook van zijn lichaamstaal een gedegen persoonlijkheidsschets van Hitler te maken. De 89 foto's die Laffin in zijn boek heeft overgenomen, geven daarvan een goed voorbeeld; zij zijn ook nu nog fascinerend om te zien. Daarnaast schetste *Hitler warned us* een goed beeld van de door de nazi's, met name Hitler en Göbbels, toegepaste propagandatechnieken. Volgens Laffin was Hitler zelfs meer een geboren propagandist dan een volksleider.

Laffin besteed ook aandacht aan wat over Hitler in de Duitse pers is verschenen. Met een uitgebreide opsomming van citaten en tekstdelen maakt hij duidelijk dat reeds in 1936 eenvoudig was te constateren dat Duitsland een oorlogszuchtige natie was, die leed onder een gevoel van in het verleden aangedaan onrecht, die vijandelijk was komen te staan ten opzichte van het traditionele geloof, die het internationale recht verwierp en die afhankelijk was van Adolf Hitler, een mens gelijk aan God, met een onbeperkte wijsheid en macht. Opvallend is ook het mateloze racisme dat uit vele tekstdelen naar voren komt.

Natuurlijk is ook *Mein Kampf* een element waar Laffin de nodige aandacht aan besteedt. Volgens hem had dit boek in combinatie met de activiteiten die Hitler aan de dag legde in het begin van de jaren twintig voor de leiders van de grote mogendheden reeds voldoende aanleiding moeten zijn om een gedegen studie te laten uitvoeren naar de achtergronden en motieven van Hitler. Helaas, zo constateert hij, waren *worst case scenario's*, toen nog niet in de mode.

Enigszins buiten het bestek van het boek valt de aandacht die Laffin besteed aan de waarnemingen van brigade-generaal J.H. Morgan, de plaatsvervangend Adjutant-Generaal van de *Inter-Allied Military Commission of Control*, die erop moest toezien dat de beperkingen die aan Duitsland in het verdrag van Versailles waren

opgelegd, werden nageleefd. Het is interessant om te zien hoe Duitsland reeds vanaf het begin op alle mogelijke manieren probeerde om de opgelegde beperkingen te ontduiken. Hoewel Morgan zeker begreep welke rol de nazi's in Duitsland zouden kunnen gaan spelen, betroffen zijn waarschuwingen meer de Duitse staat dan het opkomend nationaal-socialisme.

Ten slotte geeft Laffin nog een korte beschrijving van de brute manier waarop Hitler uiteindelijk aan de macht is gekomen en van zijn activiteiten die uiteindelijk leidden tot het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog. Bijzondere aandacht geeft hij daarbij aan de grootse propaganda-activiteiten tijdens de jaarlijkse NSDAP-partijdagen te Neurenberg.

Het blijft de vraag of Laffin eenduidig heeft bewezen dat Hitler ons waarschuwde. Voor de politieke leiders van de jaren dertig moet het natuurlijk bijzonder moeilijk zijn geweest om retoriek en realiteit van elkaar te onderscheiden en op die

manier de werkelijke bedoelingen van Hitler te doorgronden. Wellicht is het ook maar beter zo. Het zou een trieste constatering zijn als de politieke leiders van Frankrijk, Engeland, Rusland en de Verenigde Staten bewust duidelijke signalen zouden hebben genegeerd.

Niettemin is *Hitler warned us* een zeer leeswaardig en boeiend boek, vooral ook door het grote aantal indrukwekkende foto's, dat voor het eerst sinds vijftig jaar weer werd gepubliceerd. Een waarschuwing ook om attent te zijn en te blijven op politieke ontwikkelingen die zich overal op onze wereld voordoen.

ir. J.W. VAN BEMMEL, kolonel TS/DMKL



#### HUMANITARIAN LAW CONSULTANCY

### Voor juridisch advies

aan advocaten,  
militairen en

humanitaire organisaties

omtrent humanitair oorlogsrecht,

noodhulp en peace-keeping

alsmede ethiek.

Mauritskade 25, 2514 HD Den Haag.

Tel: 070-3614370,

Fax: 070-3653097.

E-mail: humlaw@pi.net