



MS2
009001

166
10

MILITAIRE SPECTATOR

Nederland

DRIE REGIONAAL MILITAIRE COMMANDO'S EN ZESTIEN GARNIZOENEN

Nederland opgedeeld in
zestien garnizoenen:
acht in het RMC Oost,
vier in RMC West en
vier in RMC Zuid



Facilitaire dienstverlening
voor de Koninklijke Landmacht

(zie blz. 445)



UITGAVE

Koninklijke Vereniging ter
Beoefening van de Krijgswetenschap

Secretaris: I.M. de Jong
majoor der intendance
p/a Ledenadministratie
Telefoon (070) 316 81 36

Ledenadministratie:
mw. M.H.A. Kortekaas
Postbus 20701, 2500 ES Den Haag
Telefoon (015) 215 27 00

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
A.C. Tjepkema
kolonel Koninklijke Luchtmacht
drs. J. Terpstra
kolonel van de militair psychologische
en sociologische dienst

BUREAUEDACTIE/PRODUCTIE

mw. drs. A. Kool
p/a Ledenadministratie
Telefoon (015) 215 27 20

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 Snelzet bv

NADruk VERBODEN

Foto omslag: Inzetgebieden van de Nationale
Commando's

JAARGANG 166 NUMMER 10 1997



MILITAIRE SPECTATOR

442 Editoriaal:
Vernieuwing en aanpassing

444 Mededelingen

445 H.H. Bos:
Facilitaire dienstverlening voor de KL.
Anders, maar ook beter?

453 P.C. Boer, J. Soeters:
Cultuur en vliegveiligheid in de militaire luchtvaart

463 W.B. Kroon, J.B.C. van der Veer:
Rules of Engagement
Ervaringen van Nederlandse land- en luchtmachtmilitairen
tijdens UNPROFOR en IFOR

473 M.J.K. van Butselaar:
Oude en achtergelaten chemische wapens

478 G.C.A. Steenbakkers, Th.W.M. Hoeks:
De lokroep van het Net
Zin en onzin van internet voor de militair

485 C.P.M. Klep:
Shirbrig: de trage weg naar een snelle-
interventiemacht

490 Meningingen van Anderen

490 Boeken

Vernieuwing en aanpassing

Het is een open deur dat de krijgsmacht anno 1997 met een uiterst uitdagende situatie wordt geconfronteerd. Het lijkt of stoppen door slaan en vastigheid lijkt schaars. De veiligheidssituatie is diffuus. De architecten van de eerdere veiligheidsstructuur staren meewarig naar de restanten van hun constructies. Concrete dreigingen lijken er ogenschijnlijk niet; dat de wereld opeens uitsluitend bestaat uit vredelievende naties, volken en groepen is ook niet aannemelijk. De grensoverschrijdende gevolgen van lucht- en watervervuiling, van geloof en hoop, van haat en wantrouwen, van misdaad en van natuurlijke en industriële rampen is iedereen duidelijk. Deze nieuwe werkelijkheid bracht nieuwe taken voor de krijgsmacht, brengt mogelijk op termijn nog andere.

Maar het zijn niet alleen deze omgeving en taken die aandacht vragen. De krijgsmacht moet zich ook bezinnen op vormen van oorlog die zij

zelf niet wil voeren (bijvoorbeeld biologische, chemische en ecologische oorlogsvoering), maar waar ze theoretisch wel mee kan worden geconfronteerd. Daarnaast spelen, zowel op nationaal, Europees en bondgenootschappelijk niveau andere politieke, juridische, sociale, demografische en economische ontwikkelingen. Alleen al de laatstgenoemde factor raakt de krijgsmacht op meer dan één manier. Het gaat namelijk niet alleen over de hoogte van een budget.

Het gaat ook om een bezinning op het aanhouden, privatiseren of elimineren van defensie-industrie, ook om het privatiseren van diensten die eerder zuiver het domein van het militair apparaat waren, en andere invloeden zoals het invoeren van een andere vorm van economisch beheer.

Dan is er nog de factor technologie. De Nederlandse krijgsmacht beschikt over modern materieel. Dit materieel zal steeds op zijn merites moeten worden gezien, moeten worden aangepast of vervangen. Het kan gaan om een nieuwe generatie, maar ook om iets geheel nieuws. Men dient zich daarbij te realiseren dat hoogwaardige systemen niet alleen een prijs in financiële termen kennen; zij vragen ook een investering in opleiding en oefening, in logistieke concepten en een bredere operationele inbedding. Wie de vakpers volgt ziet hoeveel nieuwe middelen in ontwikkeling zijn. Aan de ene kant totaal nieuwe systemen, zoals het volledig elektronisch wapenplatform, waarin mobiliteit, vuurkracht en bescherming elektrisch van aard zijn; het onbemande vliegtuig en raketten die Mach 8 kunnen vliegen. Aan de andere kant combinaties van bestaande en nieuwe systemen om te komen tot een areaal dat het mogelijk maakt mensen en middelen op drie niveaus aan te grijpen: een uitschakeling op korte termijn, een uitschakeling op langere termijn en het definitief uitschakelen.

Het is niet vreemd dat temidden van al deze ontwikkelingen een herbezinning op het eigene van krijgsmachtdelen en de omvang en inhoud van *joint* optreden aan de orde is. Omdat het daarbij gaat om een herbezinning op deels oude, deels nieuwe en deels nog te ontwikkelen instituties, is de discussie lastig. Deze materie wordt verder gecompliceerd door de invoering van systemen die de gevestigde scheiding tussen land, lucht en water overschrijden of zelfs irrelevant maken. Deze ontwikkeling kan leiden tot nieuwe conflic-

ten tussen krijgsmachtdelen. In de Verenigde Staten herleven op dit moment, ondanks alle positieve ontwikkelingen op het gebied van 'joint opereren' rivaliteit en competitie. Wie is leidend bij de verdediging tegen ballistische raketten? Wie heeft zeggenschap in lucht en ruimte? Wie wordt bepalend als het gaat om 'informatieoorlog'? Wie bepaalt welke systemen, op grond van welke parameters en ten laste van wiens budget voor gezamenlijk gebruik geschikt worden gemaakt?

Deze discussies gaan niet aan de Nederlandse krijgsmacht voorbij. De realiteit is dat de ingewikkelde situatie waarbinnen de organisatie naar wijsheid moet zoeken zich niet via eenvoudige modellen laat vangen. Alleen een combinatie van specialistische en meer generalistische civiele en militaire denkrichtingen biedt perspectief op beter inzicht. Deze combinatie klemt temeer omdat bepaalde keuzes onomkeerbaar zijn (iets wat ik afstoot ben ik kwijt) en andere keuzes grote financiële gevolgen hebben. Dit brengt ons tot de kern van het probleem: hoe stelt de krijgsmacht zeker, dat ze de geschetste complexiteit van vandaag en morgen de baas kan? Heeft de krijgsmacht voldoende vermogen tot vernieuwing en tot aanpassing? Dit gaat verder dan het toepassen van *Lessons Learned* en het benutten van officieren die in het buitenland studeren of als liaison zijn geplaatst. Het gaat om een klimaat waarin het volgen van ontwikkelingen en bezinning centraal staan. Het gaat om het bewerkstelligen van een omgeving waarin nadenken wordt bevorderd en zelfs tot op zekere hoogte wordt geïnstitutionaliseerd. Een omgeving waar ideeën op hun waarde en niet op rang of schaal van de bedenker worden gemeten. Waar discussie wordt gevraagd, waar schooloplossingen verdwenen zijn en waar het antwoord niet vooraf bekend is. Een omgeving waarin brainstormen serieus wordt genomen; een waar denkrichtingen bewust worden gekoppeld en waar heilige huisjes leeg of te koop staan.

Het is eigenlijk verbazingwekkend hoe weinig personeel bezig is met denken over 'morgen' en over *joint*. Er zijn (heel) veel mensen bezig in deelgebieden; slechts een fractie van dat aantal houdt zich bezig met de samenhang der dingen en het zoeken van nieuwe oplossingen. Wil de krijgsmacht meer zijn dan de som der krijgsmachtdelen en een volger van ontwikkelingen, dan zijn maatregelen nodig. 'Denktanks' zijn

goed, maar niet voldoende. Veel breder moet worden gezien hoe we in opleidingen oog voor de samenhang der dingen en voor creativiteit kunnen bevorderen. Hoe we daar een betere dialoog tussen diverse denkrichtingen – operationeel, logistiek, technologisch, juridisch, historisch en gedragswetenschappelijk – tot iets normaal kunnen maken. Hoe we daar en in de dagelijkse praktijk sjabloondenken kunnen terugdringen. 'Het is altijd zo geweest', is een dodelijke opvatting, die zelfs de meest toegewijde medewerker kan demotiveren.

Het zou vanzelfsprekend moeten zijn dat officieren van de diverse krijgsmachtdelen in de diverse staven als liaison optreden; dat materieelprojecten worden gezien op mogelijkheden om *joint* te bevorderen. Misschien moet de krijgsmacht haar blik nog verder verbreden. Het lijkt geen miljoenen te kosten om – aanvullend aan wat al is gerealiseerd – officieren (al dan niet actief dienend) of burgermedewerkers nationaal en internationaal te detacheren bij onderzoeksinstellingen, relevante ministeries, hogescholen, universiteiten en dergelijke. Zij kunnen ontwikkelingen signaleren, relaties leggen en nieuwe impulsen in het denken inbrengen. De toekomst lijkt belangrijk genoeg om deze investering inhoud te geven. Jammer dat vernieuwing en verandering een thema is. Het zou, zeker in het huidige tijdsgewricht, iets vanzelfsprekends moeten zijn.



Mededelingen

Mededeling KVBK

De Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap en de Stichting Maatschappij en Krijgsmacht nodigen leden en belangstellenden uit voor een bijeenkomst over:

'Media en krijgsmacht'

Centraal staat de vraag in hoeverre alle veranderingen in de periode sinds de val van de Muur – een tijd waarin de missie, aard, omvang, personele samenstelling en cultuur van de krijgsmacht drastisch zijn gewijzigd – de relatie tussen journalistiek en Defensie hebben beïnvloed. Drs. Jan Schoeman van de Stichting Maatschappij en Krijgsmacht zal het thema inleiden. Hierop zullen reageren:

Leonard Ornstein – Redacteur van *Vrij Nederland*

Hans van den Heuvel – Directeur Voorlichting van het ministerie van Defensie

Dinsdag 14 oktober 1997

Nieuwspoor, Lange Poten 10, 's-Gravenhage

Vanaf 19.30 uur is de zaal open. De bijeenkomst vangt aan om 20.00 uur.
Gaarne aanmelden tijdens kantooruren: 015-215 27 00.

Mededeling KVBK

De Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap en de Universiteit van Utrecht nodigen leden en langstellenden uit voor een bijeenkomst over:

'Lessen uit Srebrenica'

De praktijk, de inzet van Nederlandse militairen in Bosnië, en de dilemma's van politici en militairen zijn onderwerp van discussie in het kader van de vredesdagen van de Universiteit van Utrecht. Onder leiding van de voorzitter van de KVBK, generaal-majoor mr. drs. C. Homan, spreken:

Generaal b.d. A.K. van der Vlis – Oud-Chef Defensiestaf

Drs. J.Th. Hoekema – Lid van de Tweede Kamer voor D'66

Dinsdag 28 oktober 1997

Senaatszaal van het Academiegebouw, Domplein 29, Utrecht

De bijeenkomst vangt aan om 20.00 uur.

Mededeling KVBK

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

'Islamic fundamentalism and European security'

In hoeverre bedreigen diverse ontwikkelingen in de islamitische wereld ook onze directe en indirecte veiligheid? De auteur van het onlangs verschenen boek *In naam van Allah, islamitisch fundamentalisme en terrorisme* zal zijn visie hierop geven. De spreker is:

Drs. J.A. Emerson Vermaat – Redacteur 'Twee Vandaag'

Dinsdag 25 november 1997

Instituut voor Leiderschap, Media en Opleidingskunde (ILMO)

Seeligkazerne, Fellenoordstraat 93, Breda

Vanaf 19.30 uur is de zaal open. De bijeenkomst vangt aan om 20.00 uur. Tijdens de bijeenkomst wordt de Engelse taal gesproken. Gaarne aanmelden tijdens kantooruren: 015 - 215 27 00.

Zoals uit het colofon blijkt, heeft de redactie van de *Militaire Spectator* een wisseling ondergaan. Kolonel KLu H.J.M. Melker moest, in verband met een plaatsing in het buitenland, afscheid nemen. De redactie betreurt zijn vertrek zeer. Zij is tegelijkertijd verheugd kolonel KLu A.C. Tjepkema als een waardige opvolger welkom te mogen heten. *De hoofdredacteur*

Facilitaire dienstverlening voor de KL

Anders, maar ook beter?

H.H. Bos - kolonel der intendance KL

Inleiding

De facilitaire dienstverlening bij de defensieorganisatie is mede onder druk van de teruglopende financiële middelen in de laatste tijd ingrijpend gereorganiseerd. Met name bij de Koninklijke Landmacht gaven we het Nationaal Commando (NATCO) een taak op het gebied van de facilitaire dienstverlening. Het argument daarvoor was dat de (operationele) commandanten die tot dan toe zelf met die taak waren belast, zich meer op hun kerntaken moesten concentreren. Binnen NATCO werden drie regionale militaire commando's (RMC) verantwoordelijk voor de uitvoering van de facilitaire taken; voor de feitelijke uitvoering van die taken richtten we garnizoenscommando's op.

Tegelijkertijd reorganiseerden we de nationale operationele taken (*Host Nation Support*; bewaking van militaire operaties op het nationaal grondgebied, militaire bijstand en steunverlening). In het verleden waren de Provinciale Militaire Commando's (PMC) van het voormalige Nationaal Territoriaal Commando met die taken belast. Bij de oprichting van NATCO ging ook de verantwoordelijkheid voor die taken naar de RMC's.

Een vergelijkbare reorganisatie heeft plaatsgevonden in Duitsland. Daar ontstond een overkoepelende facilitaire organisatie (*Netherlands Armed Forces Support Agency Germany* - NASAG) uit het kazernecommando Seedorf en de vier binnen het Nederlands Administratief Korps (NAK)

ingedeelde *National Support Units*. Operationele taken heeft die Duitse NATCO-eenheid niet. Wel is bijzonder dat NASAG ook facilitaire diensten levert voor de Koninklijke Luchtmacht.

Alle verandering is nog geen verbetering. Het kan daarom geen kwaad om een element uit de oude organisatie af te zetten tegen het equivalent na de reorganisatie. Uit het taakgebied van de facilitaire dienstverlening wil ik het vroegere kazernecommando vergelijken met het huidige facilitair management op een kazernelocatie, als onderdeel van een garnizoenscommando.

Het kazernecommando

Het kazernecommando, zoals dat vóór de oprichting van NATCO bestond, maakte in veel gevallen deel uit van de organisatie van een al dan niet operationele eenheid. Zo beschikte een brigade, maar bijvoorbeeld ook de Mechanisch Centrale Werkplaats en de opleidingscentra van het Commando Opleidingen KL, op de (vredes-)locaties over een eigen kazernecommando.

De commandant van het kazernecommando was integraal verantwoordelijk voor alles wat op zijn eenheid betrekking had. Hij moest dus ook zorg dragen voor het totale pakket aan ondersteunende diensten, nodig om de eenheid op die betreffende locatie in staat te stellen zich bezig te houden met zijn kerntaak.

De commandant van de betreffende eenheid beschikte daarmee in principe zelf over alle middelen om te kunnen functioneren: primaire middelen voor de uitvoering van zijn kerntaak, maar ook over een eigen 'hotel' om in te verblijven. De commandant van het kazernecommando was zijn eigen 'hotelmanager'.

Voor- en nadelen

Welke voor- en nadelen waren nu verbonden aan dat kazernecommando? Voor de commandant van de eenheid waren er eigenlijk alleen maar voordelen. Maar dan wel in de situatie waarin de KL nog niet dacht in termen van verbetering van de bedrijfsvoering (of in Ollie B. Bommel-terminen: „Geld speelt geen rol, jonge vriend!“). Het kazernecommando was voor de commandant ideaal; de capaciteit was immers toegesneden op volledige aanwezigheid van de eenheid op de locatie.

Zolang we de betreffende commandant niet aankeken op de kosten van die ondersteuning was dat geen bezwaar. Maar een brigade die drie weken oefent, neemt zijn kazernecommando niet mee. Die drie weken staat het 'hotel' leeg. In de civiele sector krabt een bedrijfsvoerder dan achter zijn oren. (Natuurlijk moeten we dit nuanceren door erbij te zeggen dat die situatie niet voor elke eenheid geldt; bij 'locatiegebonden' eenheden zoals Opleidingscentra en bijvoorbeeld de Mechanisch Centrale Werkplaats speelt het 'leegstaan' nauwelijks een rol.)

Daar kwam nog iets bij. Vroeger beschikten we over dienstplichtigen

(bijvoorbeeld hofmeesters, 'groene' bewaking van kazernes). De eenheid die het 'hotel' gebruikte was daarvoor immers – bij kazernediens – beschikbaar. Toen viel het besluit om de opkomstplicht op te schorten. De werving van voldoende BBT'ers om de operationele taken van de KL te kunnen uitvoeren, was al moeilijk genoeg. Het was daarom ondenkbaar om in de organisatie van het 'hotel' BBT-capaciteit in te delen. Ook de inzet van BBT'ers voor kazernediens bleek geen alternatief; dat zou ten koste gaan van de opleiding en oefening en dus van de operationele taken. Gevolg: waar we vroeger dienstplichtigen konden inzetten, zetten we nu vooral burgers in.

Vraag en aanbod

Als we de situatie van het kazernecommando vertalen in bedrijfsvoeringstermen, dan was er sprake van een fluctuerende lokale vraag naar facilitaire ondersteuning. Tegenover die fluctuerende lokale vraag stond een relatief vast lokaal aanbod van dienstverlening. Daarmee was er – landelijk gezien – sprake van een aanzienlijke overcapaciteit. Dat werd nog eens versterkt doordat de capaciteit voor de verschillende diensten moeilijk 'uitwisselbaar' was. Het is immers moeilijk voor te stellen dat een werknemer de ene dag optreedt als bediende van de BOS-pomp en de andere dag als kok in de keuken staat. Dat probleem deed zich overal voor; ook bij de zogenaamde locatiegebonden eenheden.

Het kazernecommando was daarmee voor de commandant van een (operationele) eenheid een zeer effectief, maar een voor de KL uiterst ondoelmatig middel.

Het facilitair management op de kazernelocatie

Bij de oprichting van de garnizoenscommando's hebben we op de kazernelocatie (of op een cluster van locaties) een facilitair manager aangesteld. De facilitair manager kwam in de plaats van de commandant van het

kazernecommando. De verschillende facilitaire diensten zijn georganiseerd in productgroepen op garnizoensniveau. Die productgroepen stelden we verantwoordelijk voor de dienstverlening op de kazernelocaties. We gingen ervan uit dat bij een goede 'productieplanning' (regionale afstemming van vraag en aanbod) dagelijkse problemen op de kazernelocatie na verloop van tijd kan worden voorkomen.

De facilitair manager op de kazernelocatie moest optreden als aanspreekpunt voor de 'klant' op de locatie. We vertelden hem dat hij zorg moest dragen voor de afstemming tussen de productgroepen. Ook hebben we hem gezegd dat hij als een soort projectmanager moest optreden als er bijvoorbeeld evenementen (zoals open dagen) op de locatie worden gehouden.

Bevoegdheden kreeg de facilitair manager niet; hij moest het doen met de mededeling dat hij de vertegenwoordiger was van de garnizoenscommandant op de locatie. Bij een goede productieplanning binnen de productgroepen konden we dagelijkse trammelant immers vóór zijn.

Voor- en nadelen

Welke voor- en nadelen kleven er nu aan het huidige facilitair management? Laten we eerst eens kijken naar de commandant van de (operationele) eenheid. Vergeleken met de situatie van het kazernecommando is hij zijn grip kwijt op de ondersteuning die hij nodig heeft om als eenheid te kunnen functioneren. Hij moet nu immers gebruik maken van een 'hotel', dat NATCO hem ter beschikking stelt. Zelfs de 'hotelmanager', die hij vroeger als ondercommandant opdrachten en richtlijnen gaf, hoeft aan hem geen verantwoording af te leggen. Erger nog: de facilitair manager die in de plaats kwam van de vroegere eigen 'hotelmanager', is niet eens 'baas' van het NATCO-hotel. De productgroepen op het garnizoensniveau sturen de verschillende diensten, die binnen dat NATCO-hotel zorg dragen voor het wel en wee van de hotelgast. Pas op het niveau van het garnizoen

treffen we een integraal verantwoordelijke 'baas' aan die we kunnen vergelijken met een hotelmanager. Ofwel: het 'hotel' dat de operationele eenheid in de plaats kreeg van zijn eigen vroegere 'hotel' is niet meer specifiek gericht op die eenheid op zijn lokatie; het nieuwe 'hotel' is regionaal gericht.

Zonder grip op de ondersteunende processen is de commandant van een (operationele) eenheid 'overgeleverd'. Dat is niet zo'n bezwaar, zolang het hotel in alle opzichten aan zijn wensen voldoet. Als het hotel echter noodgedwongen met prioriteiten te maken krijgt die gevolgen hebben voor de dienstverlening, ontstaat een bedenkelijke situatie. Het is de vraag of onder die omstandigheden voor de betrokken commandant nog sprake is van effectiviteit bij de ondersteuning.

Doelmatigheid

Hoe zit het dan met de doelmatigheid? Zeker is, dat het oprichten van de garnizoenen leidde tot een doelmatiger benadering van de fluctuaties in de lokale vraag. We hebben immers regionale 'hotels' opgezet. De landelijke overcapaciteit uit de tijd van de kazernecommando's is – onder meer door regionalisatie en flexibilisering van de beschikbare capaciteit – voor een deel teruggedrongen. Daarmee hebben we een doelmatigheidswinst gerealiseerd. Maar anderzijds: over doelmatigheid kunnen we toch eigenlijk pas praten als vaststaat dat we de vereiste effectiviteit realiseren?

Afweging

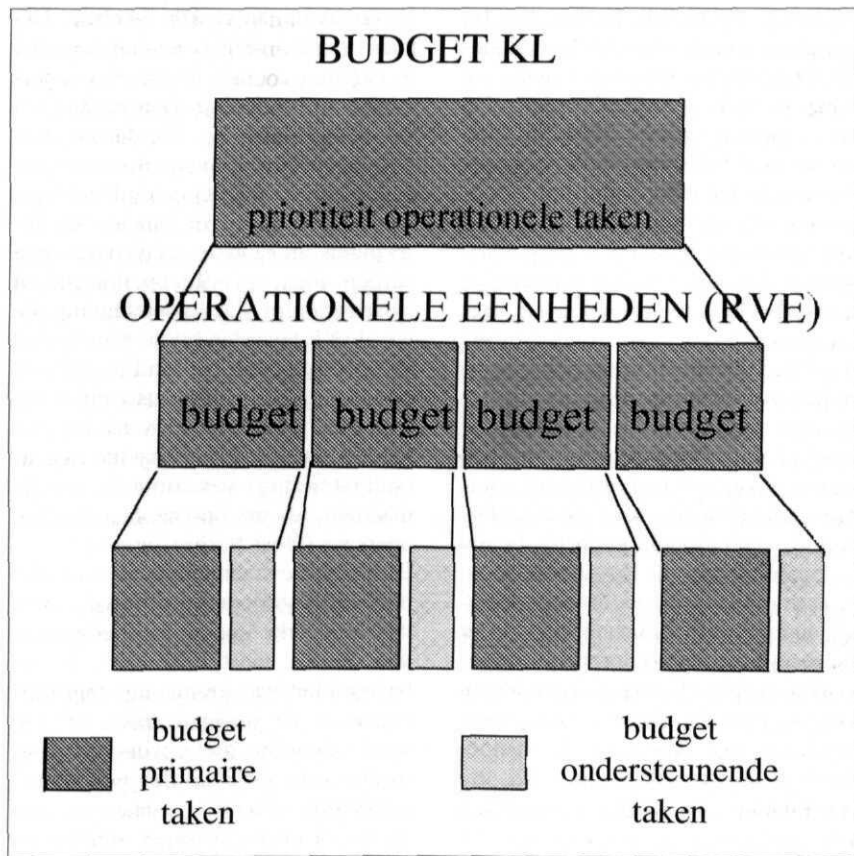
Om de vergelijking tussen het kazernecommando en het huidige facilitair management redelijk objectief te kunnen uitvoeren, is een afweging nodig. De doelstelling van facilitaire dienstverlening is, ervoor te zorgen dat eenheden op hun (vredes-)locatie effectief en doelmatig worden ondersteund. Het doel daarvan is weer, dat de operationele commandant zich kan richten op zijn primaire taak. De basis

voor onze afweging moet daarom volgen uit een beschouwing van resultaatverantwoordelijkheid: die van de operationele commandant en die van de facilitaire dienstverlener. Een andere afweging betreft de vraag hoe we de hotels nu eigenlijk moeten inrichten: lokaal, zoals vroeger of regionaal, zoals nu.

Resultaatverantwoordelijkheid

De kerntaak van de KL is gericht op vechten en de voorbereiding daarop. Resultaatverantwoordelijkheid moeten we daar rechtstreeks aan relateren. In theorie ontstaat dan het volgende scenario.

De BLS bepaalt – binnen de randvoorwaarden die de politiek hem oplegt en de ruimte die hij daarmee krijgt – welke operationele taken voor hem zwaar, dan wel minder zwaar wegen. Hij stelt daarmee prioriteiten, en kent op basis daarvan (financiële) middelen toe aan resultaatverantwoordelijke operationele eenheden. De resultaatverantwoordelijke commandant voert zijn taken met die beschikbaar gestelde middelen zo goed mogelijk uit. Bij zijn besluitvorming moet de operationele commandant vervolgens zelf ook weer prioriteiten stellen. Onder meer moet hij beslissen hoeveel (financiële) middelen hij wil aanwenden voor de uitvoering van zijn primaire taken en hoeveel voor ondersteunende taken. Daaruit volgt welke (financiële) middelen de operationele commandant beschikbaar wil stellen voor (onder meer) de ondersteuning in de vorm van facilitaire dienstverlening. Daaruit volgt tevens welke (kwantitatieve en kwalitatieve) eisen hij bij die omvang van de middelen *kan* stellen aan die dienstverlening. De door de operationele commandant te stellen eisen aan de facilitaire dienstverlening volgen daarmee enerzijds uit de (financiële) middelen die hij aan die dienstverlening *wenst* te besteden. Anderzijds is de invulling van die eisen vanzelfsprekend afhan-



Afb. 1 Budget KL

kelijk van de mogelijkheden die de facilitaire dienstverlening bij die vastgestelde (financiële) middelen *kan* bieden. Anders gezegd: de kwaliteit en kwantiteit van de dienstverlening volgt uit de afweging van wat de operationele commandant voor de dienstverlening 'over heeft' en wat daarvoor in redelijkheid gedaan kan worden. Nog anders gezegd: de werking van vraag en aanbod! In theorie zou de BLS voor die vraag en aanbodwerking eigenlijk geen interesse moeten hebben; hem interesseert immers alleen of de operationele commandant zijn taak adequaat uitvoert en daarbij het toegestane budget niet overschrijdt. In afbeelding 1 is e.e.a. visueel weergegeven. Een dergelijke benadering van resultaatverantwoordelijkheid is nu – in een periode waarin we net starten met resultaatverantwoordelijkheid – nauwelijks realistisch te noemen. We zijn

nog niet thuis in resultaatverantwoordelijkheid; laat staan dat we commandanten al kunnen opzadelen met ingewikkelde bedrijfsvoeringsvraagstukken, zoals het vaststellen wat hij voor zijn facilitaire dienstverlening wil en kan 'betalen'. En het is ook de vraag of het NATCO al zo goed thuis is in het bepalen van de prijs-prestatieverhouding voor facilitaire dienstverlening.

Inpraak

Resultaatverantwoordelijkheid moeten we dus meer realistisch benaderen. Dat kan, als we die ingewikkelde afweging op het hoogste niveau binnen de KL uitvoeren. De BLS stelt dan zelf vast welk deel van de aan commandanten ter beschikking te stellen (financiële) middelen bestemd is voor de ondersteuning. Ook in dat geval blijft echter overeind dat de kwaliteit en kwantiteit van de dienst-

verlening afhankelijk is van wat bij die vrijgemaakte (financiële) middelen mogelijk is. Daarbij moeten we oppassen voor 'eenheidsworst'. De ene eenheid is immers de andere niet. Als we de KMA even beschouwen als een operationele eenheid, dan valt te constateren dat die eenheid vanuit zijn specifieke karakter hogere eisen stelt aan facilitaire ondersteuning dan bijvoorbeeld een brigade. Bij het vaststellen van de aan (onder meer) facilitaire dienstverlening te besteden middelen is daarom inspraak van de betrokken operationele commandant noodzakelijk. Op die manier kan een 'basispakket' dienstverlening ontstaan, verbijzonderd naar de te ondersteunen operationele eenheid. In dat basispakket zijn de kwalitatieve en kwantitatieve eisen opgenomen waaraan de facilitaire dienstverlening voor die eenheid moet voldoen en is opgenomen welke (financiële) middelen daartoe voor die dienstverlening beschikbaar zijn. Daarvóór is vastgesteld of de gestelde eisen bij die beschikbaar te stellen middelen ook haalbaar zijn. U raadt het al: daarmee is een convenant ontstaan met als vanzelfsprekende partijen BLS, de operationele commandant en NATCO.

Een dergelijk convenant dekt niet alles af. De operationele commandant kan immers besluiten dat hij met het 'basispakket' misdeeld is. Hij kan bijvoorbeeld een behoefte hebben aan het organiseren van 'feesten en partijen', waarvoor de facilitaire ondersteuning die nodig is niet is opgenomen in het basispakket. De facilitaire dienstverlener heeft echter in het convenant geen middelen gekregen om aan die behoefte te voldoen. De operationele commandant moet dus middelen vrijmaken uit zijn eigen (financiële) ruimte en vervolgens samen met de dienstverlener vaststellen wat deze daarvoor kan doen. In een dergelijk geval is er dus een aanvullend convenant nodig.

Evenementen

Nog een ander fenomeen is dat we binnen de KL zo nu en dan met grote

evenementen te maken hebben. Die evenementen vergen een aanzienlijke inspanning op het gebied van facilitaire dienstverlening. Daarbij kunnen we denken aan de Vierdaagse van Nijmegen, de Taptoe Breda, open dagen van de KL et cetera. Daarnaast moeten we zo nu en dan als KL inspringen als andere ministeries een beroep doen op militaire bijstand of steunverlening. De ondersteuning die we als KL leverden bij de watersnood in het zuiden van het land in 1995 en bij de huidige varkenspest-epidemie zijn daar voorbeelden van. En dan hebben we ook nog te maken met de ondersteuning van andere krijgsmachten, als die op ons grondgebied opereren (*Host Nation Support*). Dergelijke evenementen en operaties hebben vanzelfsprekend met de taken van organieke operationele eenheden van de KL niets van doen. In het basispakket van de operationele eenheden is de ondersteuning van dit soort zaken dus niet opgenomen. Dat betekent dat de BLS, dan wel andere betrokken instanties, daarvoor zelf middelen ter beschikking stellen. En opnieuw geldt dan het adagium: 'kracht naar kruis', waarvan het resultaat in een convenant terecht moet komen.

Voor het NATCO als facilitaire dienstverlener ontstaat op die manier een taakstellend pakket van eisen, verbijzonderd naar te ondersteunen eenheden (c.q. evenementen en operaties). Tevens komt een budget ter beschikking. Anders gezegd: de orderportefeuille van het NATCO is vastgesteld en het NATCO moet nu produceren. Nog anders gezegd: het NATCO kan aan de gang met het uitvoeren van zijn eigen kerntaak: de ondersteuning. Uitgangspunt bij het uitvoeren van die kerntaak is: gemaakte afspraken waarmaken tegen zo laag mogelijke kosten.

Wat zien we nu als we een dergelijke benadering van resultaatverantwoordelijkheid loslaten op onze afweging: de vergelijking van het kazernecommando van toen met het facilitair management van nu? We hebben al

geconstateerd dat de operationele commandant in de tijd van het kazernecommando over een uiterst effectief, maar ondoelmatig middel beschikte. We kunnen nog iets anders constateren. Toen we nog kazernecommando's hadden, was het op elk moment mogelijk om in elk geval de integrale kosten voor een operationele eenheid inzichtelijk te maken, dus met inbegrip van de kosten voor de (facilitaire) ondersteuning van die eenheid. De interne verbijzondering van die kosten was wellicht moeilijker. Het gaat te ver om te zeggen dat we in het verleden inzicht hadden in de afzonderlijke kosten van het primaire proces en van de ondersteunende processen binnen de eenheid. Hieruit blijkt dat we met het kazernecommando niet zo ver af zaten van wat we hierboven hebben beschreven als een niet-realistisch scenario van resultaatverantwoordelijkheid. Ofwel: het kazernecommando was uit het oogpunt van resultaatverantwoordelijkheid zo gek nog niet! Misschien zijn er in die tijd zelfs wel operationele commandanten geweest die hebben overwogen om (een deel van) hun facilitaire ondersteuning uit te besteden bij civiele bedrijven. De uitkomst van hun analyse kan dan alleen maar zijn geweest dat de effectiviteit van de dienstverlening niet zou lijden onder die uitbesteding. De integrale kosten voor die eenheid zouden meer inzichtelijk zijn, waarschijnlijk lager zijn uitgevallen en uitbesteding had bijgedragen aan inzicht in directe en indirecte kosten. Misschien zijn die commandanten er geweest; ze hebben hun plannen in elk geval niet door gezet (of kunnen zetten).

Binding

Het huidige facilitair management heeft – in elk geval op de kazernelocatie – geen formele binding met de operationele commandant, en zeker niet met de commandant op de kazernelocatie. De eerste integraal verantwoordelijke facilitair manager is immers de garnizoenscommandant. We hebben al geconstateerd dat een dergelijke situatie voor de operationele commandant betekent dat hij zijn grip

op zijn eigen ondersteuning kwijt is. Ook hebben we gezien dat met het facilitair management zoals dat nu is georganiseerd de inzichtelijkheid van de kosten per operationele eenheid is opgegeven. Anderzijds hebben we geconstateerd dat we KL-breed met de huidige vorm van facilitaire dienstverlening een meer doelmatige dienstverlening hebben verkregen. Bij de effectiviteit van die dienstverlening hebben we vraagtakens gezet.

Uit het oogpunt van resultaatverwoordelijkheid lijkt daarmee uit de afweging een beeld te komen in het voordeel van het kazernecommando. Toch zou dat een conclusie zijn waarmee we 'de bocht uitgaan'. Kern van de zaak blijft immers dat we moeten organiseren op kerntaken. De operationele commandant moet zich kunnen richten op zijn primaire taak. De ondersteuning moet hij kunnen uitbesteden. Daarvoor zijn keiharde afspraken nodig, die ook keihard te meten zijn. En misschien ligt het probleem wel juist in die afspraken!

Uit het oogpunt van resultaatverwoordelijkheid moeten we daarom misschien wel zoeken naar een combinatie van de voordelen van het kazernecommando met die van het huidige facilitair management. Die combinatie kan alleen ontstaan als we per resultaatverwoordelijke (operationele) eenheid keiharde, concrete afspraken maken. Die afspraken moeten dan wel – al of niet met tussenkomst van de BLS – volgen uit een tweegesprek tussen de betreffende operationele eenheid en zijn hotelmanager, de facilitaire dienstverlener. De dienstverlener geeft daarbij aan wat hij voor zijn dienstverlening vraagt aan middelen en of hij die dienstverlening aankan; hoe meer eisen, hoe hoger de prijs.

Praktijk

En nu de praktijk. Bestaan dergelijke afspraken? Heeft de operationele commandant vastgesteld wat hij wenst te besteden aan facilitaire dienstverlening en heeft hij in samenspraak met het NATCO vastgesteld

wat daarvoor mogelijk is? Heeft de BLS die exercitie uitgevoerd, waarbij de operationele commandanten en het NATCO betrokken zijn geweest? Niets is minder waar. De hotels die het NATCO heeft gebouwd om te voorzien in facilitaire dienstverlening zijn meer gebaseerd op functieplafonds dan op een prijs-prestatierelatie voor aan specifieke klanten te verlenen diensten. Een gevolg daarvan is dat de NATCO-hotels niet kunnen functioneren op basis van die prijs-prestatieverhouding. De te leveren prestatie is niet gedefinieerd, evenmin als de prijs die de hotelgast daarvoor moet betalen. Wie is in zo'n situatie dan verantwoordelijk? En waarvoor?

Lokale of regionale 'hotels'

Het gaat bij de afweging of we de NATCO-hotels conform de vroegere situatie moeten inrichten op de kazernelocatie, of dat we ze regionaal moeten organiseren zoals bij de oprichting van de garnizoenen is gebeurd in de eerste plaats om de vraag wie nu eigenlijk de hotelgast is. In de tweede plaats moeten we ons de vraag stellen welke criteria ons er toe hebben gebracht om naar een regionale aanpak over te stappen.

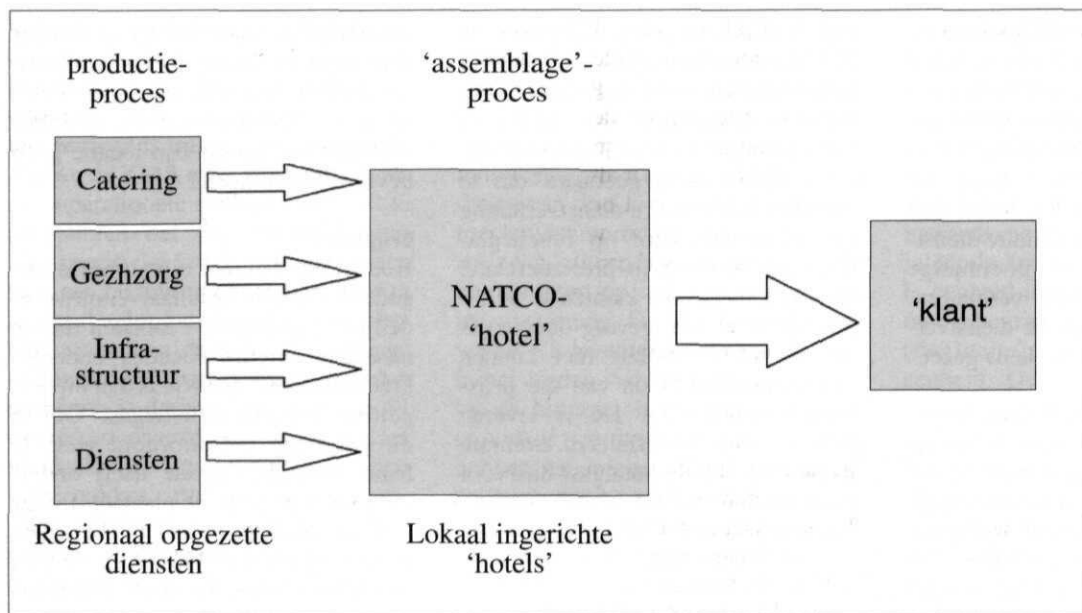
De vraag wie de hotelgast is, kunnen we voor locatiegebonden eenheden vrij eenvoudig beantwoorden. Net als vroeger is dat de operationele eenheid die op zijn eigen locatie behoefte heeft aan ondersteuning. Dat is vooral duidelijk als we onder meer kijken naar opleidingscentra en de Mechanisch Centrale Werkplaats. Die eenheden realiseren hun kerntaak daadwerkelijk op een vaste locatie. In die specifieke gevallen speelt dan ook nog eens een rol dat die eenheidscommandant resultaatverwoordelijk is. Resultaatverwoordelijkheid en een binding aan een vaste locatie vallen dus in die gevallen samen. Een dergelijke eenheidscommandant heeft aan een regionaal gerichte hotelmanager geen boodschap. Vroeger had hij zijn eigen hotel. Dat heeft hij afgegeven

aan NATCO, maar verder is er voor hem niets veranderd. Is het een wonder dat een dergelijke commandant er niets van begrijpt dat de facilitaire manager van nu op zijn locatie geen bevoegdheden heeft?

Brigades

Hoe zit het dan met bijvoorbeeld brigades? Dat zijn resultaatverwoordelijke operationele eenheden die op meerdere (vredes-)locaties ondergebracht kunnen zijn. Wie is dan bij dergelijke eenheden de hotelgast? Ook in dit geval ligt het antwoord voor de hand. Ook de brigade heeft ondersteuning nodig op die plaats(en) waar zij haar primaire proces uitvoert. Dat is dus op de werkvloer van de brigade; die vinden we op de afzonderlijke locaties. Het convenant tussen de brigade en de facilitaire dienstverlener komt natuurlijk op brigadeniveau tot stand. De feitelijke invulling daarvan in de vorm van afspraken gericht op de ondersteuning op de locatie komt echter – binnen de grenzen van het convenant – tot stand op de locatie. Ook in dit geval bevindt de hotelgast zich dus op de kazernelocatie. En ook die hotelgast begrijpt niet dat zijn aanspreekpunt – de facilitaire manager – geen bevoegdheden heeft! Daar komt dan nog bij dat de brigade in de huidige situatie voor zijn locaties ook nog eens met verschillende hotelmanagers te maken kan hebben, omdat het niet uitgesloten is dat zijn eenheden zich bevinden op locaties van verschillende garnizoenen! De hotelgast verwacht op zijn kazernelocatie een hotelmanager aan te treffen die zijn hotel zodanig runt dat hij als gast centraal staat. Het resultaat van de afweging tussen het kazernecommando en het huidige facilitaire management is daarmee bekend. Facilitaire management zonder bevoegdheden op de kazernelocatie ontkent het bestaan van de hotelgast. Regionaal facilitaire management in de vorm van een integraal verantwoordelijke garnizoenscommandant is het verkeerde antwoord.

Waarom hebben we dan toch gekozen voor regionale hotels? Voor het ant-



Afb. 2
Structuur
facilitaire
dienst-
verlening

woord op die vraag moeten we terug naar de afweging over kosteneffectiviteit. Eerder hebben we geconstateerd dat het kazernecommando zeer effectief, maar niet doelmatig was. Dat doelmatigheidsprobleem had echter vooral te maken met de verschillende samenstellende diensten binnen het kazernecommando; het commando zelf was effectief! Dat leidt tot de stelling dat de keuze voor een regionale organisatie alleen winst kan opleveren bij het realiseren van de producten van de verschillende diensten. Anders gezegd: een regionaal opgezette dienstverlening levert lokale productie (bijvoorbeeld catering, schoonmaak). Die output vormt de input voor een transformatieproces binnen de lokaal ingerichte NATCO-hotels, dat tot een totaalproduct 'facilitaire dienstverlening' oplevert, dat wordt afgenomen door de (operationele) eenheden. In een schema ziet dat er als volgt uit (zie afb. 2).

We kunnen die stelling eenvoudig toetsen als we kijken naar facilitaire dienstverlening in de civiele omgeving. Daar zien we dat bedrijven in toenemende mate gebruik maken van dienstverlenende bedrijven als: catering, schoonmaak, bewaking. Die bedrijven 'produceren' lokaal, of zelfs op 'objecten' (gebouwen). De

organisatie van die bedrijven is echter landelijk; door personeel op meerdere objecten in te zetten, bereiken die bedrijven een grote mate van flexibiliteit. Omdat het niet realistisch is om personeel vanuit bijvoorbeeld Leeuwarden in te zetten in Vlissingen, bestaat in zulke bedrijven vaak een regionale resultaatverantwoordelijkheid, die is neergelegd bij 'account'- of divisie-managers. Objectmanagers zijn daarbij verantwoordelijk voor de output op hun object, 'accountmanagers' voor de output in de regio. Dat alles vindt dan plaats onder een landelijke regie, waarbij onder meer prestatie-indicatoren en onderlinge vergelijking van resultaten een belangrijke rol spelen.

Een dergelijke benadering past uitstekend in de problematiek waar wij als KL voor staan bij de afweging tussen lokale en regionale hotels. Aan een regionaal hotel heeft niemand behoefte; dat kunnen we nu wel vaststellen. Waar de eenheden behoefte aan hebben is een lokaal, op de specifieke hotelgast ingericht NATCO-hotel. Waar eenheden behoefte aan hebben is dat zij in hun hotel kunnen rekenen op minimaal dezelfde service als gasten in andere NATCO-hotels. Ofwel: of je nu bij Van der Valk eet en slaapt op de Pier in Scheveningen, in Breda

of in Assen, het verschil is alleen de omgeving. (De vergelijking met Van der Valk is overigens niet bedoeld om het NATCO-hotel met het Van der Valk-hotel op één lijn te zetten; het gaat hier uitsluitend om een vergelijking in de zin van serviceverlening.)

Het NATCO-hotel heeft op zijn beurt behoefte aan outputgerichte, doelmatige dienstverlening. Doelmatigheid binnen die dienstverlening is alleen te realiseren bij een in elk geval regionaal, maar mogelijk ook landelijk georganiseerde inzet op basis van centrale normen. Zo bezien is wel duidelijk waar we nu bij de afweging staan: zo snel mogelijk terug naar de lokale hotelmanager zoals we die vroeger hadden. Alleen heeft die niet meer zijn eigen diensten, maar hij maakt gebruik van de diensten van de regionaal gegroepeerde dienstverleners.

Clustering

Betekent dat het einde van de garnizoenscommandant? We moeten constateren dat er geen behoefte bestaat aan de garnizoenscommandant als hotelmanager. Het voorbeeld van Van der Valk maakt echter wel duidelijk dat er behoefte is aan een hotelketen. Gezien het grote aantal kazernelocaties dat we nog steeds hebben, is een regionale clustering van de NATCO-

hotels geen slechte invalshoek. Voorwaarde is wel, dat er sprake is van één keten; het is nodig dat we de hotelketen integraal besturen. Daarmee kan dan ook een integraal kwaliteitszorgsysteem ontstaan, waarin we vooral op de integrale kwaliteit van de hotels letten. Ook in die zin valt te denken aan centrale normstelling en prestatie-indicatie, evenals aan vergelijking van onderlinge resultaten.

Conclusies

De afweging op basis van resultaatverantwoordelijkheid bij de vergelijking van het kazernecommando met het huidige facilitair management brengt ons tot de conclusie dat we hebben nagelaten om het huidige facilitair management te richten op de te ondersteunen (operationele) eenheden. De operationele commandant moet vanuit zijn eigen kerntaak en resultaatverantwoordelijkheid concrete afspraken maken met de voor zijn eigen kerntaak resultaatverantwoordelijke hotelmanager. De voorwaarde voor het maken van die afspraken is dat zij beide weten waar ze het over hebben. Ook op dat gebied valt er aan beide kanten nog wel wat te verbeteren.

Professionaliteit

Hotelmanagement is een specialisme; ook als dat bestemd is voor de ondersteuning van operationele eenheden. De BLS heeft het NATCO aangesteld als hotelmanager. Daarmee is het NATCO gebombardeerd tot specialist, die zelf moet vaststellen hoe dat het best kan gebeuren.

Of het NATCO daartoe nu al in staat is, is de vraag. Voorlopig lijkt het er op dat het hotelmanagement binnen het NATCO het tot nu toe goed bedoelt, maar dat het gewenste niveau van professionaliteit dat daarvoor nodig is nog lang niet is bereikt.

Maar als we het dan een kritische noot plaatsen, dan toch zeker ook één in de richting van de BLS. Hij heeft gekozen (lees: hij is geadviseerd) om de effectiviteit en de – qua kosten –

inzichtelijkheid van de facilitaire dienstverlening ten tijde van het kazernecommando op te geven. Hotelmanagement binnen de KL is een nieuw fenomeen; we zijn geen specialist op dat gebied. Dat alternatief voor het verleden was dan ook niet uitgewerkt. Toegegeven, we werden er min of meer toe gedwongen door de opschorting van de dienstplicht. Het argument om die overstap te maken was echter doelmatigheid. Dat argument misbruiken we vaak. De – te snelle – overstap van het kazernecommando naar het niet op afspraken gebaseerd facilitair management van nu was bedoeld om doelmatiger te werken. Dat is voor een deel gelukt. Maar die overstap heeft ook zijn prijs. Het NATCO was er niet klaar voor; amateurisme, verlies van inzicht in de kosten van operationele eenheden, nu en dan een slechtere servicegraad voor de klant en verlies van vertrouwen van het personeel zijn het gevolg. Een te snelle overstap dus; jammer, want de insteek was goed. Meer aandacht voor primaire taken moet resultaat opleveren. Alleen kost dat tijd en aandacht, en wellicht moeten we eerst door een 'dip' heen om tot dat resultaat te komen.

Ook de afweging van het vroegere locatiegebonden hotel ten opzichte van de huidige integraal verantwoordelijke regionale hotels in de vorm van de garnizoenen valt in het nadeel uit van de nieuwe structuur. Hotelgasten zijn te vinden op de kazernelocaties: zij zoeken dáár hun ondersteuning en verwachten zaken te kunnen doen met een integraal verantwoordelijke hotelmanager. Aan een regionaal hotel heeft niemand behoefte. Het NATCO-hotel zelf heeft wel behoefte aan regionaal, dan wel landelijk opererende dienstverleners. Die kunnen immers de diensten die hij in zijn hotel nodig heeft doelmatiger aanbieden. Zij kunnen 'schuiven' met personeel en daarmee de lokale vraag afzetten tegen een regionaal aanbod.

Consequenties

Zijn we nu op de verkeerde weg? Zeker niet. De beslissing om binnen

de KL te verbijzonderen naar kerntaken is een heel goede en heel belangrijke. Maar we moeten wel de consequenties van die beslissing aanvaarden. Als we binnen de KL een eigen specialisme op het gebied van hotelmanagement willen voeren, dan moeten we dat specialisme professioneel aanpakken. Dat betekent niet dat we als KL niet in staat zijn om ons dat specialisme eigen te maken. Militairen hebben bij uitstek inzicht in behoeften van militaire hotelgasten. Militairen zijn dus bij uitstek geschikt om als hotelmanager op te treden voor die klanten. Maar een militair hotel-bedrijf is wel een ander bedrijf dan een militair operationeel bedrijf. Professionaliseren binnen een militair hotel-bedrijf betekent dus: specifieke deskundigheid aanleren. Professionaliseren betekent ook: afspraken maken, waarbij we duidelijk aangeven – per (operationele) eenheid – wat dat bedrijf moet doen. Met die afspraken krijgt dat bedrijf dan ook – en weer per (operationele) eenheid – een budget. Kortom: een orderportefeuille en financiële middelen.

Een landelijk facilitair bedrijf moet in mijn visie de rol van het oude kazernecommando overnemen. De orderportefeuille staat daarbij voor de te ondersteunen operationele commandanten. Met die orderportefeuille stellen we de effectiviteit zeker. De BLS neemt dan de plaats in van de operationele commandant van vroeger. Het facilitair bedrijf neemt de plaats in van de kazernecommandant. Ofwel: hetzelfde beeld als vroeger, alleen op het hoogste niveau.

Concurrentie

Doelmatigheid? Met gemaakte afspraken over de facilitaire ondersteuning en de verdeling van de budgetten op grond van die afspraken ligt de resultaatverantwoordelijkheid binnen de KL daar waar ze hoort te liggen: bij de kernverantwoordelijke functionarissen. Een militair hotel-bedrijf moet kunnen concurreren met het alternatief van uitbesteding van de facilitaire dienstverlening bij civiele bedrijven. Daar ligt de basis voor

doelmatigheid. Ik ben ervan overtuigd dat we die uitdaging aankunnen; kwaliteit hebben we genoeg. Als we die kwaliteit die binnen de KL rondloopt enthousiast maken voor nieuwe uitdagingen dan kunnen we het even goed of beter dan dienstverleners van buiten. Zijn we er niet van jongs af aan gewend om in verschillende situaties enthousiast en doelgericht te werken? Maar we moeten wel willen investeren in die kwaliteit. Dat is professionaliseren.

Daarmee is wat ik wilde zeggen over de facilitaire dienstverlening binnen de KL eigenlijk wel gezegd. Natuurlijk ligt er nog wel een ander doelmatigheidsvraagstuk als we het over facilitaire dienstverlening hebben. Welk vraagstuk? Geldt voor vliegba-

ses en de marinecomplexen een andere realiteit? Dezelfde vraag kunnen we natuurlijk ook projecteren op 'het Plein'. Dat vraagstuk hoort echter niet onder de vlag van dit artikel niet thuis. Het ging immers om de KL!

Uitbreiding

Het antwoord op die vraag heb ik mijns inziens desondanks al impliciet gegeven. Ik sta er daarom toch even bij stil. Hoe we moeten aankijken tegen de effectiviteit van de facilitaire ondersteuning is hierboven duidelijk genoeg verwoord. De doelmatigheid van die ondersteuning is in mijn visie bij een defensiebrede aanpak nog veel verder te verbeteren, zonder dat dat afbreuk doet aan effectiviteit. De ene NATCO-hotelketen die we hierboven hebben besproken, is zonder veel

moeite uit te breiden tot meer (locatiegebonden) hotels. De inrichting van die hotels verschilt, al naar gelang de (groene, blauwe, grijze of paarse) eenheden waarop ze zijn gericht, de functionele eisen die die eenheden stellen en het budget dat bevelhebbers of commandanten van die eenheden voor de dienstverlening beschikbaar stellen. Voor alle hotelgasten en dienstverleners moeten daarbij overal in principe dezelfde herkenbare en bekende rechten en plichten gelden. De kleur van de uniform van individuen is daarbij wel het laatste criterium dat bij die inrichting een rol speelt. Of we die hotelketen daarom bij NATCO of elders onderbrengen, vind ik niet zo interessant. Belangrijker is, dat we die keten eerst vormen.' ██████████



Cultuur en vliegveiligheid in de militaire luchtvaart

dr. P.C. Boer*
prof. dr. J. Soeters*

Inleiding

Human factors spelen een belangrijke rol in de luchtvaart. Tegenwoordig wordt ongeveer 80 procent van alle vliegongevallen toegeschreven aan *human factor*-oorzaken.¹ In de civiele luchtvaart is enkele jaren geleden belangstelling ontstaan voor de culturele aspecten van de *human factors*. *Human factors* worden natuurlijk ten eerste bepaald door biopsychologische gegevenheden, zoals motorische vaardigheden en (dynamisch) ruimtelijk inzicht. Met enige fantasie zou men dit de 'hardware' van de *human factors* kunnen noemen. Maar om *hardware* te laten functioneren zijn codes en instructies, in een verzamelwoord 'software', nodig. Die *software* kan men cultuur noemen. Cultuur verschaft namelijk „a 'tool kit' of habits, skills and styles from which people construct 'strategies of action'”.²

Wat mensen doen, heeft enerzijds te maken met de *hardware*, hun biopsychologische kenmerken en geaardheid, en anderzijds met de *software* die zij vanaf het allereerste levensjaar, via hun opleiding en training tot en met hun dagelijks functioneren aangereikt hebben gekregen én steeds blijven krijgen. Wanneer men dus de *human factors* in de luchtvaart wil onderzoeken, is het niet meer dan lo-

gisch dat de culturele bepaaldheid van gedrag mede in beschouwing wordt genomen. Daarbij is het belangrijk te beseffen dat cultuur een collectief verschijnsel is, een verschijnsel met andere woorden dat zich op groepsniveau voordoet.

Groepen laten zich op verschillende niveaus onderscheiden: op het niveau van gezinnen, organisaties, beroepsgroepen, regio's en landen. Cultuurverschillen tussen landen zijn uitvoerig gedocumenteerd. Omstandig is aangetoond dat nationale cultuurverschillen effect sorteren op tal van maatschappelijke verschijnselen (rechtspraak, onderwijs, defensie, arbeidsmarkt en dergelijke). Dat nationale cultuurkenmerken ook een rol spelen in de luchtvaart is daarom niet zo'n vreemde gedachte.

Vliegtuigfabrikant Boeing en met name de voormalige *chief engineer for structures* van deze vliegtuigfabriek, Earl Weener, heeft deze gedachte als eerste nader geconcretiseerd.³ In een door hem uitgevoerd onderzoek naar *total losses* van in Westerse landen gebouwde commerciële jet-verkeersvliegtuigen van meer dan 60.000 lbs (27.216 kg) blijkt een significant verband te bestaan tussen de aantallen ongevallen per miljoen *departures* en enkele nationale cultuurkenmerken, zoals door de Nederlandse cultuuronderzoeker Geert Hofstede onderscheiden.⁴ Dit uitgebreide onderzoek beslaat de periode 1959 tot en met 1992 en werd door Earl Weener in 1993 gepresenteerd op een conferentie van de IATA in Montreal. Andere onderzoekers bevestigen de gevonden ver-

banden. Ook blijkt dat de effectiviteit van *human factor*-training bij luchtvaartmaatschappijen, zoals *Cockpit Resource Management-training*, mede afhankelijk is van culturele factoren.⁵ Het is dan ook niet verwonderlijk dat in officieel vastgestelde ongevalsorzaken geleidelijk meer verwijzingen naar culturele factoren verschijnen.⁶

In de militaire luchtvaart begint momenteel ook enige aandacht voor culturele factoren te ontstaan. Onderzoek langs de lijnen zoals uitgevoerd door Boeing is echter niet beschikbaar. Om in deze lacune te voorzien zal in dit artikel beknopt verslag worden gedaan van een eerste onderzoek naar de relatie tussen ongevallen van NAVO-luchtmachten (*total losses* per 10.000 vliegreuren) en de cultuurdimensies van Hofstede. Van de meeste niet-NAVO-luchtmachten zijn geen betrouwbare of vergelijkbare statistische gegevens beschikbaar. De onderzoekszopzet is daarom beperkt tot de Amerikaanse en Europese NAVO-luchtmachten.

De cultuur van de NAVO-luchtmachten

Supranationaal of nationaal?

Sinds zijn ontstaan heeft de NAVO getracht de militaire luchtvaart zoveel mogelijk te standaardiseren naar Engels-Amerikaans model. Dit mede om de vliegveiligheid te bevorderen. Zo zijn sedert 1949 grote aantallen vliegers uit alle NAVO-landen met een (leger)luchtmacht, met uitzondering van Engeland en Frankrijk, in de

* Respectievelijk universitair hoofddocent en hoogleraar sociale wetenschappen van de Faculteit der Militaire Bedrijfskunde van de KMA.

Verenigde staten en Canada opgeleid. Vereiste vooropleiding, het selectieproces en de gemeenschappelijke opleidingsachtergrond van velen, zorgen er nog altijd voor dat in onder meer de vliegercorpsen van de NAVO-luchtmachten in hoge mate gelijksoortige attitudes voorkomen. De wijze van opereren, procedures en voorschriften, zijn sedert 1949 eveneens steeds gelijkvormiger geworden en zijn in alle NAVO-landen in hoge mate gemodelleerd naar Amerikaans voorbeeld. Het vliegend materieel is ontworpen naar NAVO-standaarden, ongeacht of het nu is gebouwd in de Verenigde Staten, Engeland of Frankrijk. Uitwisseling van personeel tussen luchtmachten onderling, gezamenlijke oefeningen in NAVO-verband, het gezamenlijk opereren van materieel (AWACS), de onderlinge afstemming van organisatiestructuren en opleidingsmodellen, dit alles heeft het vliegen en de vliegercorpsen binnen de NAVO op het oog zeer gelijkvormig gemaakt. Er is zonder twijfel veel aan gedaan om zo iets als een supranationale NAVO-luchtmachtcultuur te laten ontstaan. Desondanks kan men zich de vraag stellen of er door onderliggende nationale cultuurverschillen misschien toch niet verschillen naar land van herkomst tussen de diverse NAVO-luchtmachten gebleven zijn.

Onderzoek

Het stellen van die vraag is niet bepaald zonder grond. Het onderzoek naar nationale cultuurverschillen kreeg een grote impuls door de publicatie van het onderzoek van Hofstede, dat was gebaseerd op gegevens van de multinational IBM.⁷ Hofstede deed zijn onderzoek binnen alle IBM-landenorganisaties. Ondanks een op veel punten identieke IBM-organisatiecultuur, die dwars door de landenorganisaties heen ging, vond Hofstede significante internationale verschillen langs een viertal onafhankelijke cultuurdimensies.

Cultuur wordt in dit verband opgevat als 'mentale programmering'; dat is een proces dat vooral tijdens de zogenaamde formatieve jaren in een men-

senleven plaatsvindt, dat wil zeggen in het gezin, op school, tijdens opleidingen en gedurende de eerste fasen van de loopbaan. Daarna worden de culturele boodschappen alleen nog maar bestendig. Cultuurverwerving, oftewel mentale programmering, is vooral te zien als de ontwikkeling van waarden inzake tal van centrale kwesties in het leven: de betekenis van werk, de omgang met meerderen, het belang van materieel gewin, de behoefte om prestaties te leveren, de behoefte aan zekerheden in het leven, tijdsperspectief enzovoorts. Op nationaal niveau blijken mensen juist met betrekking tot dergelijke vragen betrekkelijk homogene collectiviteiten te vormen. Binnen landen blijken mensen wat deze waarden betreft méér op elkaar te lijken dan tussen landen. Tussen landen zijn er met andere woorden meer of minder grote culturele verschillen. Deze zijn door Hofstede gekwantificeerd. Ten aanzien van de hierna te bespreken vier dimensies: *individualisme-collectivisme*, *onzekerheidsvermijding*, *machtsafstand*, en *masculiniteit-feminiteit*, is dientengevolge de relatieve positie van landen ten opzichte van elkaar bekend.

De landenscores op deze dimensies uit het IBM-onderzoek lijken goed bruikbaar voor onderzoek naar de relatie cultuur en het optreden van vliegongevallen bij de verschillende NAVO-luchtmachten. Deze luchtmachten vormen tezamen een 'multinational' die veel lijkt op IBM: er is sprake van per land op elkaar lijkende maar niet identiek gestructureerde luchtmachtorganisaties, die een aantal kenmerken van een supranationale cultuur delen. Een andere overeenkomst is de oververtegenwoordiging van middelbaar en hoger opgeleid personeel in zowel de IBM-organisatie als NAVO-luchtmachten.⁸ Daarbij komt nog dat het onderzoek van Hofstede een aantal keren herhaald is. Deze replicaties laten overwegend overeenkomsten met het IBM-onderzoek zien. De Noord-Amerikaanse onderzoeker Michael Hoppe heeft in de jaren tachtig in een herha-

ling van de vier cultuurdimensies onder managers en ambtenaren significante landen-correlaties gevonden die variëren van 0.36 tot en met 0.69. Belangrijker dan het project van Hoppe is voor onze luchtvaartvraagstelling de replicatie die Assleigh Merritt in de jaren negentig in 15 landen onder 8000 piloten in de civiele luchtvaart heeft uitgevoerd. Merritt vond eveneens correlaties die de oorspronkelijke landenpatronen op basis van de Hofstede-gegevens goeddeels bevestigen; deze correlaties variëren tussen 0.43 en 0.79. Zelf hebben wij nog een herhaling uitgevoerd onder cadetten van militaire academies van land- en luchtmacht. Daaruit kwam naar voren dat althans voor twee van de vier dimensies vergelijkbare landenpatronen als bij IBM bestaan. De landen-correlaties tussen de academie-scores en de IBM-resultaten voor machtsafstand en onzekerheidsvermijding (in elf landen) zijn redelijk substantieel, respectievelijk 0.37 en 0.62. Voor de twee andere dimensies is het verband tussen de militaire en civiele cultuur op landen-niveau grilliger gebleken. Voor de interpretatie van alle replicatie-gegevens zij verwezen naar de desbetreffende publicaties.⁹

Op grond van de resultaten van de verschillende replicatie-studies is onmiskenbaar een tendens tot convergerende evidentie te constateren; deze tendens maakt duidelijk dat de oorspronkelijke Hofstede-gegevens:

- ook nu nog, dat wil zeggen in de jaren negentig, actueel zijn,
- van betekenis zijn in de luchtvaart,
- van toepassing zijn in de militaire sector.

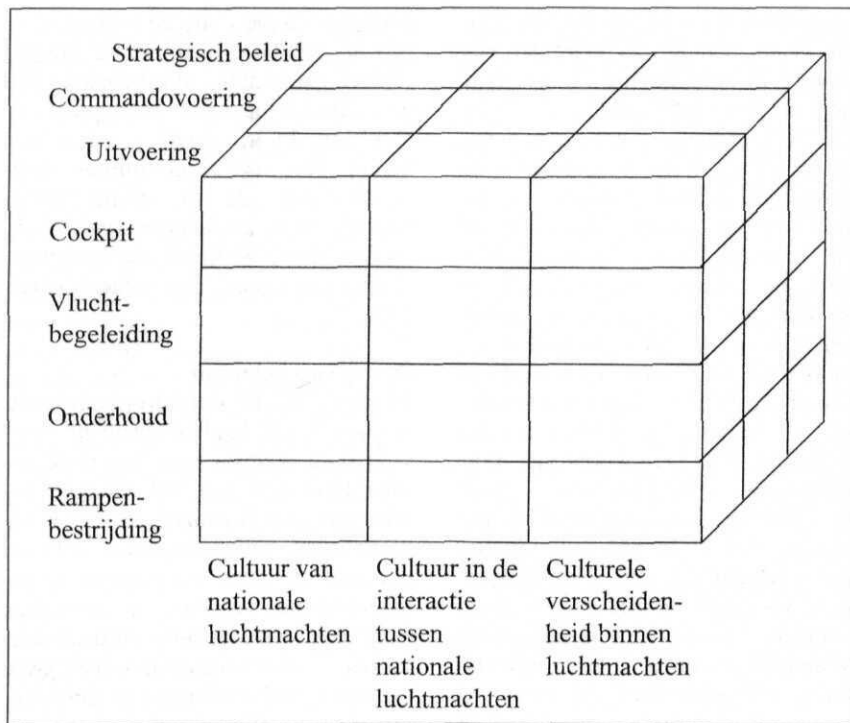
Wat dat laatste betreft, is het van belang te benadrukken dat de academie-studie heeft aangetoond dat er per land betekenisvolle nationale cultuurverschillen tussen de diverse krijgsmachten bestaan. Daarbij is de nationale culturele heterogeniteit in de militaire sector minstens zo groot gebleken als in de civiele sector. Dit alles ondanks nadrukkelijke pogingen om tot een supranationale militaire NAVO-cultuur te komen.

De operationele betekenis van cultuur voor vliegveiligheid

Kennelijk bestaan er culturele verschillen tussen de krijgsmachten, i.c. de luchtmachten van de diverse landen. Maar waarom zouden die nationale cultuurverschillen van betekenis zijn voor de vliegveiligheid? In afbeelding 1 zijn de mogelijke relaties weergegeven.

Als nationale luchtmachten in cultureel opzicht van elkaar verschillen, en daarvoor hebben wij zojuist de argumenten aangevoerd, kan men veronderstellen dat de ene luchtmacht cultureel gezien minder 'accident-prone' is dan de andere. Ten aanzien van ten minste vier operationele activiteiten rondom het vliegen zouden nationale cultuurkenmerken effect op de vliegveiligheid kunnen sorteren: de activiteiten in de cockpit, de activiteiten van verkeers- en gevechtsleiding, het werk tijdens het preventieve én curatieve onderhoud en de rampenbestrijding in het geval zich een ongeval of ramp heeft voorgedaan. Tijdens al die activiteiten zouden sommige mensen, afhankelijk van de nationale cultuurkenmerken die zij in zich dragen, een meer of minder grote kans op het veroorzaken van ongelukken kunnen vertegenwoordigen dan andere.

Het is belangrijk te beseffen dat het hier niet alleen ongevalsoorzaken op het uitvoerend niveau betreft. Die oorzaken zijn vaak goed te zien en worden als 'active failures' gekenmerkt. Op het niveau van commandanten, maar vooral ook op het niveau van beleidsformulering kunnen evenwel de *condities* voor ongevallen geschapen worden. Dat is niet altijd even goed herkenbaar en bovendien doen de effecten van beleidsbeslissingen zich vaak pas jaren nadien gelden. Men spreekt in die gevallen dan ook over 'latent failures' of 'root causes'; een voorbeeld hiervan zou een bezuiniging op de opleidingsduur van onderhoudspersoneel kunnen zijn waardoor op termijn de vliegveiligheid in gevaar zou kunnen komen.¹⁰



Afb. 1 Aangrijpingspunten van cultuur op activiteiten in de luchtvaart

Cultuurgebonden problemen kunnen zich a fortiori voordoen wanneer luchtmachten met elkaar interacteren. Zulke situaties komen natuurlijk voor tijdens vluchten op andere landen, maar in toenemende mate ook bij gezamenlijke oefeningen en bij bi- of multinationalaal operationeel optreden. Gemengde cockpitbemanningen en operaties in gemengde 'paren' of grotere verbanden van jachtvliegtuigen zijn in de hedendaagse militaire luchtvaart geen uitzondering meer. Hier leiden niet zozeer de cultuurkenmerken als zodanig tot kansen op ongevallen. Van belang voor het ontstaan van potentieel gevaarlijke situaties is hier juist de relatieve onbekendheid met de vraag 'hoe de andere partij dingen doet'. Ofschoon onze empirische analyse hier niet over gaat, zullen wij bij de implicaties van de bevindingen ook aan de effecten van interacties tussen culturen expliciete aandacht besteden.

De laatste kolom van afbeelding 1 geeft weer dat zich ook binnen nationale luchtmachten culturele verscheidenheid kan voordoen. Wij hebben

het dan over etnisch-culturele verscheidenheid die zich binnen landen en dus ook binnen nationale luchtmachten kan voordoen. Wie het relaas kent van de Afro-Amerikaanse piloten in de *US Airforce* tijdens de Tweede Wereldoorlog en later, weet dat dit punt bepaald niet te verontachtzamen is. Aangezien de Nederlandse samenleving steeds multicultureler wordt, wordt de relevantie van etnisch-culturele verscheidenheid voor Nederlandse organisaties en dus ook voor de Nederlandse luchtmacht gaandeweg duidelijker.¹¹

Tot zover de algemene betekenis van cultuur voor vliegveiligheid. De verschillende cultuurdimensies en hun specifieke mogelijke relevantie voor de militaire luchtvaart moeten nu nader bekeken worden.

De vier cultuurdimensies

Individualisme-collectivisme

Uit het onderzoek bij IBM kwam naar voren dat een nationale organisatie als relatief individualistisch kan worden

beschouwd als werknemers een relatief groot belang hechten aan een prettige woonomgeving en aan vrije tijd voor privé- of gezinsleven. Voorts is (enige) vrijheid om een eigen benadering in het werk te kiezen en de aanwezigheid van uitdagend werk, waar men persoonlijke voldoening uit put, kenmerkend voor een individualistische cultuur. Het werk zelf én het werk als een middel om (plezierig) te leven is het belangrijkste; de organisatie waarbinnen men werkt of de carrière die men daarin wil doorlopen is daarentegen relatief minder belangrijk. Alle kenmerken van individualisme – aldus Hofstede – „*stress the employee's independence of the organisation*”.¹² In een individualistische cultuur zal men zich bijvoorbeeld voor een vervolg van de eigen loopbaan minstens zo gemakkelijk op de externe als op de interne arbeidsmarkt oriënteren; men zoekt dan net zo gemakkelijk buiten als binnen de eigen organisatie naar een andere functie.

Een landenorganisatie is collectivistisch als de werknemers een relatief groot belang hechten aan goede werkomstandigheden, goede onderlinge verhoudingen op het werk, opleidingsfaciliteiten en de mogelijkheid om in het werk de eigen vaardigheden te tonen. Privéomstandigheden (vrije tijd, woonomgeving) worden relatief minder belangrijk geacht. De arbeidsorganisatie en de eigen carrière binnen die organisatie staan in een collectivistische cultuur voorop. In zo'n cultuur is de werknemer *niet onafhankelijk maar juist afhankelijk* van de organisatie.¹³ Afhankelijk, qua mentale oriëntatie en beleving, maar ook feitelijk afhankelijk voor werkzekerheid en inkomen, dus subjectief én objectief.

In het eerder vermelde academieonderzoek is deze dimensie geïnterpreteerd in termen van het in de militaire sociologie bekende I(nstitutie) versus B(eroeps)-model. In individualistische culturen telt vooral het vak, het beroep (vlieger, genist, telecommunicatiespecialist) dat men uitoefent; in

collectivistische culturen is daarentegen het militaire instituut, de krijgsof luchtmacht zelf, allesbepalend bij de oriëntatie op werk, werkgever en loopbaan. In het eerste geval is het beroep van luchtmachtmilitair '*just another job*', in het tweede geval bevindt het luchtmacht personeel zich op een eiland 'Militaris' dat omgeven is door een oceaan die 'samenleving' heet.

De militaire luchtvaart

Functionies in de militaire luchtvaart worden in elk land overwegend vervuld door mensen voor wie eerst en vooral het werk zelf een uitdaging is. Het gaat om zogenaamde intrinsiek motiverende functionies, gericht op werk dat zich op meerdere plaatsen in de samenleving voordoet. In vergelijking met bijvoorbeeld infanteristen zullen luchtmachtfunctionarissen (vliegers, verkeersleiders en dergelijke) daarom relatief individualistisch en dus beroepsgericht zijn. In vergelijking met collega's uit de civiele luchtvaart zullen zij echter toch weer meer institutioneel, dat wil zeggen op die bijzondere werkgever, de militaire luchtmacht, gericht zijn. Waar luchtmachtfunctionarissen op de dimensie individualisme-collectivisme staan, is dus afhankelijk van het vergelijkingspunt (civiele luchtvaart of infanterie). Dat geldt ook als het om vergelijkingen tussen landen gaat.

Militaire vliegers en andere luchtmachtfunctionarissen zullen van land tot land verschillen in de mate waarin ze zich (on)afhankelijk opstellen van de organisatie waarin ze werkzaam zijn. Dat die nationale verschillen er – althans op opleidingsinstututen – zijn, is vastgesteld in het eerder vermelde academieonderzoek. Dit heeft implicaties voor de houding in het werk.

Loyaliteit

In collectivistische, institutionele luchtmachtculturen zal men zich vóór alles loyaal opstellen ten opzichte van de organisatie. De gemiddelde werknemer zal immers niet het gevaar willen lopen buiten de organisatie gesloten te worden. Men zal niet het risico

willen lopen een reprimande te krijgen, promotiekansen mis te lopen, laat staan geschorst of ontslagen te worden. In individualistische, beroepsgerichte luchtmachtculturen zal de gemiddelde werknemer daarentegen eerder geneigd zijn te kijken naar wat de functie zelf vereist. Bessingen in het werk worden dan eerst en vooral om het werk zelf genomen en in relatief mindere mate om overwegingen die erop gericht zijn, problemen met de werkorganisatie te vermijden.¹⁴

Voor een optimaal resultaat bij het voorkomen en de afhandeling van *emergencies* is een strikt beroeps- of vakmatige aanpak geboden. Hierbij zouden overwegingen die samenhangen met de wens om probleemloos in de organisatie door te functioneren geen rol mogen spelen. Zulke overwegingen zouden onder meer betrekking kunnen hebben op het afwachten van orders van bovenaf ('indekken'), het vertrouwen op initiatief van anderen, het schuilen in de groep, het afschermen van het eigen werk voor inspectie door anderen of het uitsluitend letten op het lot van het eigen personeel. Het lijkt dan ook aannemelijk dat individualisme, *tot uiting komend in beroeps- en niet zozeer organisatiegerichtheid*, een positieve invloed kan hebben op de mate van succes bij het voorkomen en afhandelen van noodprocedures in de militaire vliegerij.

Onzekerheidsvermijding

Onzekerheidsvermijding is de mate waarin de leden van een samenleving een bedreiging zien in onzekere of onbekende situaties en de mate waarin men vervolgens probeert deze onzekere situaties te vermijden door onder andere regelgeving en bureaucratische sancties op afwijkend gedrag. Onzekerheidsvermijding is niet hetzelfde als risicovermijding. Risico betreft de waarschijnlijkheid van optreden van een bepaalde gebeurtenis, bijvoorbeeld een motorstoring. Onzekerheidsvermijding betreft het beperken van onduidelijkheid, waardoor gebeurtenissen voorspelbaarder worden en risico's duidelijker

afgebakend. Meer onzekerheidsreductie betekent soms meer risico. De regel of afspraak om in bepaalde omstandigheden met gemiddeld hogere snelheden te gaan vliegen bijvoorbeeld kan de kans op het optreden van motorstoringen doen toenemen.

Behoeftte aan regels

De behoefte aan regels, afspraken en voorschriften om onzekerheid te reduceren verschilt van land tot land. In de studie van Merritt onder 8000 piloten varieerde het aantal vliegers, geclusterd naar land, dat het eens was met de uitspraak „*written procedures are required for all in-flight situations*” tussen 16 en 82 procent.¹⁵ In landen met een lage score op onzekerheidsvermijding zijn mensen eraan gewend geraakt om problemen zelfstandig, improviserend en desnoods buiten formele regels om op te lossen. In dergelijke landen zijn er ook eenvoudigweg minder regels en voorschriften. In die landen wordt men in het algemeen minder nerveus en is er gemiddeld minder kans op stress wanneer zich iets onbekends voordoet. Men reageert minder krampachtig, minder verlamd wanneer iets gebeurt dat ongepland is.¹⁶ In de (militaire) luchtvaart is het punctueel volgen van regels een levensnoodzaak. Een groot deel van de training van bijvoorbeeld vliegers draait om het leren volgen van procedures en voorschriften. Voorafgaande training, uitgebreide regelgeving en vluchtvoorbereiding op alle aspecten van een komende vlucht, beperken de risico's zo veel als mogelijk. Voor een getrainde vlieger zorgt kennis van voorschriften en kwaliteit van vluchtvoorbereiding derhalve voor een *safety envelope*. Datzelfde geldt mutatis mutandis ook voor andere functionarissen in en rondom de vliegerij.

Nationale verschillen

Bij ongevallen gaat het evenwel vaak om gebeurtenissen buiten deze *envelope*, die onverwachts optreden en waarvoor snel een oplossing moet worden gevonden. Het lijkt aannemelijk dat onder dit soort omstandigheden nationale verschillen op het vlak

van onzekerheidsreductie, ondanks alle training en standaardisatie, een rol spelen bij de mate van succes bij het afhandelen van *emergencies*. Er zijn aanwijzingen dat dit inderdaad zo is. Zo bleken in de jaren zestig bij nr. 2 *Canadian Forces Flying Training School* Spaanse leerling-vliegers meer moeite te hebben met het accuraat handelen in noodgevallen, wanneer die tijdens de vlucht plotseling gesimuleerd werden, dan Deense leerling-vliegers.¹⁷ Volgens het onderzoek van Hofstede en het academietoetsonderzoek is de nationale (krijgsmacht-) cultuur in Spanje aanmerkelijk sterker op onzekerheidsvermindering gericht dan in Denemarken.

Machtsafstand

Onder 'machtsafstand' wordt verstaan de mate waarin de macht in samenlevingen en organisaties als ongelijk wordt ervaren én geaccepteerd. In een land met een kleine machtsafstand zijn ondergeschikten zowel feitelijk als qua beleving slechts in relatief beperkte mate ondergeschikt aan hun chefs (respectievelijk de patiënt aan de dokter, de leerling aan de leraar, het kind aan de ouder, de soldaat aan de generaal en de burger aan de politicus). Door een relatief kleine afstand tussen chef en ondergeschikte zijn de contacten soepel, is er veel informeel overleg en spreekt de ondergeschikte zijn chef zonnodig tegen. In het uiterste geval zal de ondergeschikte niet aarzelen zijn of haar meerdere te corrigeren.¹⁸

Luchtvaartorganisaties proberen van oudsher in hun vliegende eenheden een geringere machtsafstand te realiseren dan in de krijgsmacht als totaal. Het vliegen is risicovol en de onderlinge afhankelijkheid tussen de actoren in het luchtvaartsysteem is groot. Zo wordt het in het kader van de vliegveiligheid noodzakelijk geacht dat een squadronvlieger een vluchtcommandant of een squadroncommandant zonder meer kan aanspreken op een door hen gemaakte fout.

De mate waarin dit wordt gerealiseerd verschilt echter van land tot land behoorlijk. De onderliggende machtsafstand laat zich niet zo gemakkelijk

neutraliseren door training en instructie en kan bij een plotselinge nood situatie de boventoon gaan voeren. Zo is er een geval bekend van een Spaanse kapitein-vlieger (uitgeboekt als leerling) die in een jet-trainer weigerde de besturing over te geven aan de meer ervaren eerste luitenant-vlieginstructeur achter hem, toen een *electrical failure* optrad. De organisatie strafte de kapitein middels een overplaatsing naar een functie als niet-vlieger in een poging dit soort gedrag de kop in te drukken. En ook in de civiele luchtvaart zijn genoeg vliegtuigongevallen bekend die gebeurd omdat de gezagvoerder dronken of overspannen aan de knuppel ging zitten zonder dat iemand zich geroepen voelde of het aandurfde om daar iets over te zeggen. Het laat zich raden dat deze ongelukken vooral voorkwamen bij vliegmaatschappijen van landen met een hoge machtsafstand.

De werking van Hofstedes machtsafstanddimensie in de luchtvaart laat zich goed begrijpen wanneer men beseft dat deze dimensie onder de 8000 piloten uit de studie van Merritt significant positief correleerde met uitspraken als:

* „*The captain should take physical control and fly the aircraft in emergency and non-standard situations.*”

* „*Successful flight deck management is primarily a function of the captain's flying proficiency.*”

* „*Crewmembers should not question the decisions or actions of the captain except when they threaten the safety of the flight.*”

* „*There are no circumstances (except total incapacitation) where the first officer should assume command of the aircraft.*”

* „*Captains who encourage suggestions from crewmembers are weak leaders.*”

* „*Junior crew members should not question the captain's or senior crewmember's decisions.*”

* „*In abnormal situations, I rely on my superiors to tell me what to do.*”¹⁹

In luchtvaartorganisaties van landen met een relatief hoge machtsafstand

staat de gezagvoerder kennelijk volledig centraal, zelfs als dat niet meer zo verstandig lijkt te zijn. Deze luchtvaartorganisaties zullen in de regel alert zijn op dit soort zaken en zij zullen maatregelen nemen om de bezwaarlijke kanten van dit cultuurkenmerk te neutraliseren. Het is op voorhand echter niet met zekerheid te zeggen in hoeverre zij met die maatregelen effect op de vliegveiligheid sorteren.

Masculiniteit

Masculiniteit verwijst naar de mate waarin de dominante waarden in een samenleving meer of minder 'masculien' zijn. Uitingen hiervan zijn bijvoorbeeld competitie- en prestatiegerichtheid en het verlangen naar erkenning voor geleverde prestaties.²⁰ Hier hangen nu precies de persoonlijkheidsfactoren mee samen waar overal ter wereld luchtmachtfunctionarissen en in het bijzonder militaire vliegers op geselecteerd worden. Of het nu gaat om vliegers van het mannelijke of vrouwelijke geslacht, militaire vliegers zijn besluitvaardig, assertief, direct, hebben belangstelling voor techniek, gaan graag uitdagingen aan en tonen in hun gedrag een zekere mate van agressiviteit. Het vak van militaire vlieger vereist nu eenmaal een bepaalde persoonlijkheid. Het selectie- en opleidingsproces levert daardoor vliegers af die in elk land, zowel mannen als vrouwen, in hoge mate masculien in hun gedrag zullen zijn. In dit opzicht zullen nationale luchtmachten elkaar niet veel ontlopen. Dat blijkt ook wel uit het feit dat deze dimensie onder de 8000 piloten van de Merritt-studie een aanzienlijk geringere spreiding vertoont dan in het oorspronkelijke Hofstede-onderzoek onder IBM-vestigingen.²¹

Wél verschillen van land tot land het aantal qua persoonlijkheid voor het beroep van militair vlieger geschikte mensen dat in de bevolking voorkomt.²² Dat gegeven zou verwijzen naar de op zichzelf reeds eerder door Hofstede vastgestelde verschillen in masculiniteit tussen nationale culturen. Maar waarschijnlijk – en de Merritt-studie in de civiele luchtvaart

bevestigt dit – wordt tijdens het selectie- en opleidingsproces een zodanig appèl op masculiene waarden gedaan dat er zich over de nationale luchtmachten heen geen verschillen van betekenis in dit opzicht voordoen. Een significant verband tussen het optreden van ongevallen en de score op de masculiniteitsindex van de verschillende NAVO-landen lijkt dan ook niet aannemelijk. Immers, de regelen der statistiek leren dat hoe geringer de spreiding op een dimensie is, des te kleiner ook de kans is op een correlatie met wat dan ook.

De onderzoeksresultaten

In de navolgende tabel zijn ten eerste de vijf-jaarlijkse gemiddelde *total loss* ongevalsratio's per 10.000 vliegers weergegeven. De gegevens hebben betrekking op de luchtmachten van de veertien NAVO-landen met een luchtmacht, dus exclusief IJsland en Luxemburg; de data betreffen de jaren 1988 tot en met 1992. Voor de Canadese en Noord-Amerikaanse luchtmachten gaat het alleen om de in Europa geplaatste onderdelen. Gerangschikt naar deze ratio's, vertonen de betreffende landen al een zekere regionale samenhang, die loopt van Noordwest-Europa naar het Latijnse cultuurgebied. Alleen Noorwegen vormt in dit patroon een duidelijke afwijking: de relatief grote ongevalsratio van die luchtmacht hangt vermoedelijk samen met de bijzondere geografische omstandigheden ter plekke (nabijheid poolgebied, bergen, fjorden) en de frequentie van plotselinge *cumulus granitus* en bejzelde landingsbanen.²³

Naast de ongevalsstatistieken staan de waarden vermeld voor de vier cultuurkenmerken zoals die door Hofstede gevonden zijn.

Vervolgens is bezien in hoeverre de cultuurindices per land correleren met de genoemde gemiddelde ongevalsratio's. De resultaten zijn weergegeven in tabel 2. Op het waarschijnlijkheidsniveau van $p < 0.05$ (een resterende kans van 1:20 dat de gevonden over-

eenkomsten toch op toeval berusten), blijkt er een verband te bestaan tussen enerzijds de ongevalscijfers en anderzijds zowel individualisme als onzekerheidsvermijding.²⁴

Hoe individualistischer (en beroepsgericht) de nationale (luchtmacht-)cultuur is, des te geringer is de kans op *total loss* ongevallen. Omgekeerd, hoe collectivistischer (en institutioneler) de luchtmachtcultuur, des te groter is de kans op ongevallen. Daarnaast blijkt dat hoe groter de onzekerheidsvermijding oftewel regelgerichtheid binnen een nationale (luchtmacht-)cultuur is, des te groter ook de kans op ongevallen is. Verder is er een bijna significant verband tussen de kans op *total losses* en machtsafstand. Bekijkt men de intercorrelaties, dan ziet men sterke verbanden tussen individualisme en een geringe onzekerheidsvermijding en een geringe machtsafstand. En omgekeerd: een sterke samenhang tussen een collectivistische cultuur en relatief veel onzekerheidsvermijding en een grote machtsafstand. Ten slotte blijken onzekerheidsvermijding en machtsafstand, als bureaucratie-uitingen par excellence, zeer sterk met elkaar samen te hangen. Wat betekent dit alles nu in 'gewone-mensentaal'?

De kans op ongevallen is relatief kleiner in die luchtmachten waar de cultuur individualistischer is, dat wil zeggen meer gericht is op het werk zelf. Functionarissen in deze luchtmachten – of zij nu in de cockpit, op de toren of in de reparatiewerkplaats werkzaam zijn – laten zich bij hun beslissingen meer leiden door beroeps- en niet zozeer door organisatiegebonden motieven. Zij stellen zich verhoudingsgewijs onafhankelijk van de organisatie op. In deze luchtmachtculturen is de machtsafstand bovendien relatief gering (een ondergeschikte durft een meerdere zonodig tegen te spreken) en bovendien heeft men relatief minder moeite om improviserend dus desnoods zonder regels en procedures te werk te gaan, mocht de situatie dat vereisen. *Dit cultuurprofiel leidt blijkens onze analyse tot relatief weinig ongevallen,*

Tabel 1: Ongevalsratio's van veertien luchtmachten en nationale cultuurkenmerken

Land	5 jaars-gemiddelde total loss rate/10,000 hrs	Individualisme	Machtsafstand	Masculiniteit	Onzekerheidsvermijding
Denemarken	0,00	74	18	16	23
Duitsland	0,18	67	35	66	65
België	0,26	75	65	54	94
Groot-Brittannië	0,27	89	35	66	35
Canada ¹	0,27	80	39	52	48
Frankrijk	0,30	71	68	43	86
Nederland	0,34	80	38	14	53
V.S. ²	0,45	91	40	62	46
Griekenland	0,49	35	60	57	112
Turkije	0,50	37	66	45	85
Italië	0,56	76	50	70	75
Noorwegen	0,63	69	31	8	50
Spanje	0,69	51	57	42	86
Portugal	0,73	27	63	31	104

Tabel 2: Matrix van correlaties tussen ongevalsratio's en cultuurkenmerken

Correlations	5 jaars-gemiddelde	individualisme	machtsafstand	masculiniteit
individualisme	-.55 xx			
machtsafstand	.48 xxx	-.58 xx		
masculiniteit	-.07	.15	.27	
onzekerheidsvermijding	.54 xx	-.75 x	.90 x	.21

x p < 0,01
 xx 0,01 < p < 0,05
 xxx 0,05 < p < 0,10

¹ 5 year average betreft alleen CAF-Europa
² Relatief veel ongevallen binnen één jaar na plaatsing in Europa; 5 year average alleen USAFE

althans ongelukken van de categorie der *total losses*.

Hiertegenover staat een cultuurprofiel waarin organisatiegericht, institutioneel denken de boventoon voert. In deze luchtmachtculturen is de organisatiegerichtheid relatief groot en beheersen – bijna logischerwijze – bureaucratiekenmerken het denken en handelen van medewerkers relatief sterk. Het denken, soms krampachtig, in termen van regels, procedures en bevoegdheden (machtsafstand!) domineert over eigen beoordelingsvermogen. In die luchtmachtculturen is volgens onze analyse de kans op *total losses* aantoonbaar groter.

Resultaten

Deze resultaten zijn precies de verbanden die gegeven vorenstaande beschouwingen werden verwacht. Ook in de militaire luchtvaart spelen cultuurverschillen tussen landen kennelijk een belangrijke rol in het complex van *human factor*-oorzaken van

vliegtuigongevallen die in een *total loss* van het betreffende vliegtuig eindigen. De gevonden verbanden wijzen in zoverre af van de resultaten uit het onderzoek van Boeing in de burgerluchtvaart, dat nu voor de militaire sector ook een significant verband is gevonden met onzekerheidsvermijding. De verbanden met individualisme en machtsafstand zijn eerder al door Boeing, maar dan alleen voor de burgerluchtvaart, vastgesteld. Het voor de militaire sector additionele verband met onzekerheidsvermijding is wellicht een gevolg van het feit dat onzekerheidsvermijding en machtsafstand bij uitstek typerende aspecten van de militaire organisatiecultuur zijn.²⁵

Cultuur en technologie

Dat er significante verbanden bestaan tussen cultuur-variabelen en ongevalratio's wordt waarschijnlijk veroorzaakt door het meer of minder goede 'passen' van cultuur-kenmer-

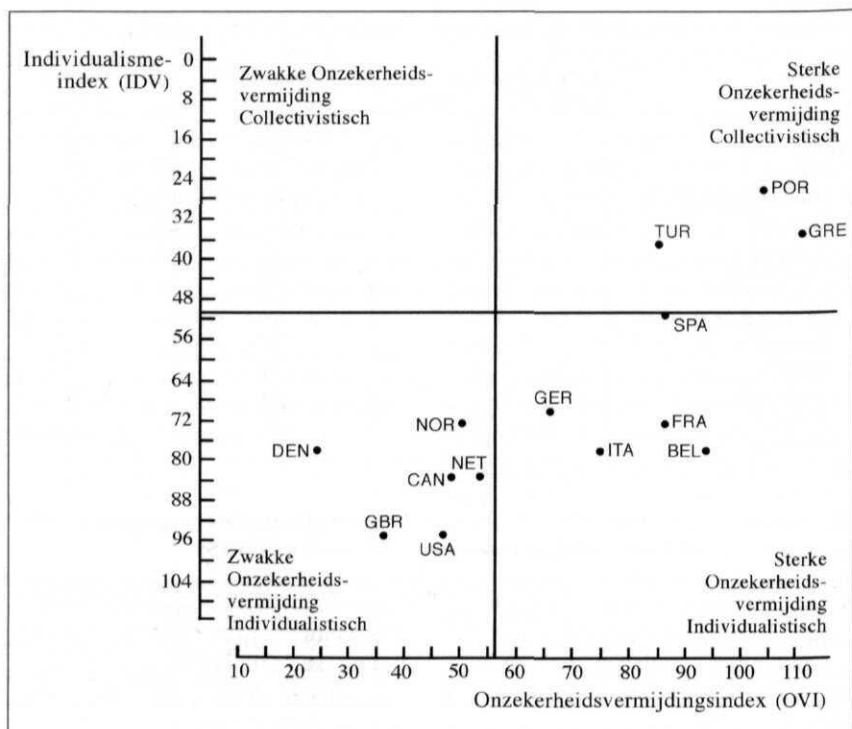
ken van sommige landen bij de moderne technologie en de daarbij behorende organisatie-vereisten waarmee in de (militaire) luchtvaart gewerkt wordt. De culturele achtergrond van vliegers en ander luchtmachtspersoneel bepaalt mede de mate waarin met succes in deze hoogwaardig technologische organisatie-omgeving kan worden geopereerd. De luchtvaarttechnologie en de daarbij behorende systeemkenmerken vereisen voor het succesvol voorkomen en afhandelen van *emergencies* boven alles adequaat, zakelijk optreden. Of we nu praten over meerkoppige bemanningen van transportvliegtuigen of helikopters of over vliegers van *single seat* straalvliegtuigen, maakt in wezen niet uit. Net zo min als er grote verschillen zijn in consequenties van het handelen op de grond tijdens het onderhoud en reparatie, de vluchtbegeleiding, het handelen in de cockpit of – weer op de grond – het bestrijden van de gevolgen van een ongeval of ramp. →

In afbeelding 2 is ter illustratie de relatieve positie weergegeven van de 14 NAVO-landen op de dimensies individualisme en onzekerheidsvermijding.²⁶

Voor wat de *total loss* vliegongevallen betreft nemen de NAVO-luchtmachten van de landen uit tabel 1 ongeveer dezelfde relatieve positie ten opzichte van elkaar in als is aangegeven in afbeelding 2. De gemiddelde *total loss accident-rate* neemt toe naarmate we in de grafiek van links onder naar rechtsboven bewegen, dat wil zeggen van een sterk individualisme en een zwakke onzekerheidsvermijding naar collectivisme en een sterke onzekerheidsvermijding. Dit is tevens een beweging naar economisch wat minder ontwikkelde landen, c.q. landen die nog wat minder lang op een relatief hoog economisch welvaartsniveau staan. Het zijn deze landen waar een minder ideale 'fit' te verwachten is tussen enerzijds moderne technologie en de daarbij behorende organisatievereisten en anderzijds kenmerken van de nationale cultuur.

Betekenis van de bevindingen voor de NAVO-luchtmachten

Vele problemen rondom de factor 'cultuur' worden in NAVO-luchtmachtorganisaties opgelost door de grondige selectie van het personeel. Vervolgens worden de effecten van de culturele factor gemitigeerd door de vrijwel permanente opleidings- en oefen-activiteiten, die nadrukkelijk plaatsvinden in een supranationaal kader, gericht op een adequate omgang met de hoogwaardige technologie. Zo organiseren de *tiger squadrons* van de NAVO regelmatig *Tiger Meets*, waaraan zelfs door squadrons uit Oost-Europa wordt meegedaan. Desalniettemin blijven die culturele effecten doorwerken, tot in de uiterste consequentie toe, namelijk bij het ontstaan van ongelukken. De gegevens die wij hieromtrent hebben gepresenteerd, zijn in dit verband niet mis te verstaan.



Afb. 2 Cultuurele typering van 14 NAVO-landen

Afgezien van de mogelijk gevaarlijke bijzonderheden van de eigen nationale cultuur, zal de culturele component zich ten aanzien van twee bijzondere situaties relatief sterk doen gevoelen. Ten eerste *in de interactie tussen luchtmachten*, zoals die zich onder meer kan voordoen in gezamenlijke operaties. Werken met verschillende luchtmachten leidt onverbiddeijk tot interactie met andere cultuurkenmerken met alle mogelijke gevolgen van dien. Ten tweede *binnen de eigen luchtmachtorganisaties*, nu zogenaamde allochtone burgers zich steeds vaker aanmelden voor functies in en rondom de vliegerij. Op Woensdrecht bijvoorbeeld begint thans gemiddeld één allochtone leerling-vlieger per klas de elementaire militair-vlieger-opleiding (EMVO). Het is dus een kwestie van tijd voordat militaire vliegers met een verschillende culturele achtergrond samen missies gaan uitvoeren. Ondanks 'neutraliserende' selectie- en opleidingsactiviteiten zullen zich in die situatie ongetwijfeld uiteenlopende culturele effecten gaan voor-

doen. Het volgen van Ramadan-voorschriften kan bijvoorbeeld invloed hebben op *pilot performance*. Of er zouden effecten kunnen zijn uitgaande van de variabelen individualisme/collectivisme, onzekerheidsvermijding en machtsafstand zoals wij die in dit artikel hebben gesignaleerd. Ten slotte kunnen er effecten zijn die samenhangen met meerderheids- minderheidsverhoudingen in de teams.

Aanbevelingen

Wat kunnen luchtmachtorganisaties, in het bijzonder de leiding, hieraan doen?²⁷ Ten eerste is *cultural awareness*, het besef dat de factor cultuur er überhaupt toe doet, van principieel belang. Ontkenning van de culturele factor, en dus ook verontachtzaming van de resultaten die wij in dit artikel gepresenteerd hebben, is onverstandig. Na de erkenning volgt de handeling. Van managementwege zal uitvoering moeten worden gegeven aan mogelijkheden om kenmerken van

andere culturen, waarmee luchtmacht personeel te maken krijgt, te leren kennen. In theoretische zin, maar ook in praktische zin. Dat laatste kan gebeuren door aan bestaande opleidingsprogramma's (zoals niveauopleidingen, vlieg- en wapeninstructeursopleidingen en CRM-cursussen) zogenaamde *cultural assimilators* toe te voegen. Dat zijn geprogrammeerde onderwijsmiddelen (*software*, video's of in vivo) om personeel interculturele communicatie-vaardigheden te laten ontwikkelen. De noodzaak hiervan is evident, ongeacht of het nu – in het geval van de KLu – om de eigenlijk toch vanzelfsprekende samenwerking met de Belgische Luchtmacht gaat dan wel (straks) om de integratie van allochtone Nederlanders in Nederlandse KLu-teams, laat staan wanneer interactie van West-Europese met meer 'exotische' luchtmachten in het kader van bijvoorbeeld VN-operaties aan de orde is.

In het algemeen zal de leiding zich moeten bekommeren om de samenstellingen van de teams overal waar wordt afgeweken van de standaardnationale bezetting. Daarbij zal de training afgestemd moeten zijn op de culturele achtergrond van de betrokken teamleden. Het ligt voor de hand dat personen met een culturele achtergrond van grote machtsafstand op andere elementen getraind moeten worden dan personen met een achtergrond van relatief geringe machtsafstand. Net zo goed als de (CRM-)training gedifferentieerd zou moeten worden voor mensen met een relatief grote en mensen met een relatief geringe neiging tot onzekerheidsvermindering. Het zou echter te ver voeren om hier op de vele aspecten van alleen al dit vraagstuk verder in te gaan.²⁸

Culturele bijsturing

Bovenvermelde aanbevelingen laten onverlet dat de belangrijkste bevinding van onze analyse toch eigenlijk op een geheel ander vlak ligt. Dat is namelijk de ondubbelzinnige bevinding dat de kans op ongevallen in de

militaire luchtvaart toeneemt naarmate de luchtmachtcultuur van een land collectivistischer is, dat wil zeggen meer organisatiegericht, en bovendien meer regelgeleid is en meer doordrongen van machtsverhoudingen. Het zijn kenmerken die traditioneel horen bij de militaire cultuur, maar die tegelijkertijd duidelijke verschillen tussen nationale militaire organisaties laten zien.

Voor luchtmachtorganisaties impliceert deze bevinding in ieder geval één vraag; de vraag namelijk of zij er wellicht goed aan zou doen – alleen al om de kans op ongevallen (verder) te verkleinen – om de organisatiecultuur bij te sturen in de richting van meer individualisme, (nog) meer beroepsgerichtheid, meer afrekenen, minder dominantie van regels en procedures, en ten slotte minder hiërarchisch denken. Een cultuur dus waarin – in psychologische termen gesproken – meer plaats is voor intern georiënteerde mensen (mensen die uitkomsten van het werk aan eigen kunnen en inzet toeschrijven) dan voor extern-gerichte mensen, dat wil zeggen mensen die de uitkomsten van het werk toeschrijven aan zaken die buiten hun eigen beïnvloedingsbereik liggen (het systeem, de procedures, het mandaat, pech of toeval).²⁹

De suggestie van culturele bijsturing behelst op haar beurt weer ten minste twee nieuwe vragen. Ten eerste de vraag hoe zo'n culturele bijsturing te realiseren zou zijn. Ten tweede de vraag welke mate van 'regelgeleidheid' nog nét wel en welke nét niet meer vruchtbaar is. De antwoorden op beide vragen verdienen een verdieping die in dit bestek niet mogelijk is. Wij beperken ons daarom tot een enkele indicatie. Bij het antwoord op de eerste vraag denken wij aan mogelijkheden op het gebied van demografisch en *Human Resources Management*; bij het antwoord op de tweede vraag aan de operationalisering van het onderscheid tussen zogenaamde 'coercive' en 'enabling bureaucracies'.³⁰ Uiteraard zijn in luchtvaartorganisaties regels en procedures

belangrijk, maar zij moeten boven alles zinvol zijn en mensen in de gelegenheid stellen hun werk goed te doen. Bovendien moet het aantal regels te overzien en te hanteren zijn. Organisaties moeten de 'slechte regels', waaraan iedereen zich ergert en die iedereen aan zijn laars lapt, zien te verwijderen onder handhaving uiteraard van de 'goede regels', waarvan het nut door iedereen onderschreven wordt.³¹ Slechts wanneer deze condities zijn vervuld, is een adequate omgang met de regels – ergens tussen verontachtzaming en inflexibele toepassing in – te verwachten. Slechts dan is het mogelijk en redelijk om van mensen individuele rekenschap omtrent hun daden te verlangen. Eerder niet.

In 1991 publiceerde Geert Hofstede een enigszins gepopulariseerde versie van zijn werk onder de titel *Cultures and Organizations. Software of the mind*. De ondertitel luidde *Intercultural cooperation and its importance for survival*. Dat het woord 'survival' in de meest letterlijke zin moet worden opgevat – mogelijk letterlijker dan Hofstede zelf heeft kunnen vermoeden – hopen wij met het voorgaande te hebben aangetoond. Cultuur heeft te maken met overleving in de meest letterlijke zin van het woord: in de lucht, op het land en op zee; overleving van eigen personeel maar ook van anderen. Cultuur is een zachte factor, maar wel eentje met harde gevolgen. ■

Wij zijn dank verschuldigd aan elt. Alicares (ALBV/Staf BDL) voor zijn inspanningen bij het naspeuren van de ongevalsgegevens. Voor assistentie bij de berekeningen zijn wij dr. R. Moelker erkentelijk; drs. H. Born verschaftte ons een nuttige theoretische suggestie. Maj. drs. I. Schatori (DPKLu/AGW) en kol. drs. J. Terpstra (KL/GW) voorzagen een eerdere versie van commentaar. Met gem. F. Vogelpeel hadden wij een interessant gesprek over een eerder concept. Prof. dr. G.H. Hofstede was zo vriendelijk ons inzage te verschaffen in de luchtvaartstudie van A. Merritt die tijdens het samenstellen van dit manuscript nog niet gepubliceerd was. Uiteraard zijn alleen de auteurs verantwoordelijk voor de inhoud van dit artikel. →

Noten

- ¹ Het betreft hier gegevens met betrekking tot de NAVO-luchtmachten afkomstig van de *Air Forces Flight Safety Committee*. De 80 procent is inclusief *ground crew error, maintenance error en flight control error*. Voor wat de civiele luchtvaart betreft geldt hetzelfde; zie b.v. E.F. Weener en P.D. Russell, Aviation safety overview flight safety foundation, in: *Proceedings FSF 46th International Air Safety Seminar/23th International Conference of the International Federation of Airworthiness*, 1993, blz. 22.
- ² De idee van cultuur als *software* is afkomstig van Geert Hofstede; zie de ondertitel van zijn boek uit 1991: *Cultures and Organizations. Software of the mind*, McGraw Hill, London, 1991. Het citaat is afkomstig uit A. Swidler, Culture in action: symbols and strategies, *American Sociological Review*, 1986 (51), 273-286; citaat staat op blz. 273.
- ³ Zie bijvoorbeeld diens artikel: Crew factor accidents: regional perspective, in: *Proceedings IATA 22nd Technical Conference*, 1993 en het onder 1 genoemde paper.
- ⁴ E.F. Weener, Crew factor accidents: regional perspective, zie 2. Zie ook: P. Phelan, Cultivating safety. Cultural differences must be ironed out, if air safety is to continue to improve, in *Flight International*, 1994 (146) nr. 4435, blz. 22-24.
- ⁵ Zie A. Merritt, Cross cultural issues in CRM-training, in: *Proceedings ICAO Flight Safety and Human Factors Seminar*, may 1994.
- ⁶ Met name voor verwijzingen naar communicatiefouten met een culturele achtergrond, zie NTSB-aircraft Accident Report 91-04 (Washington DC, 1991), blz. 75.
- ⁷ G.H. Hofstede, *Culture's consequences. International differences in work-related values*, Sage, Beverly Hills, 1980; G.H. Hofstede, *Cultures and organizations: Software of the mind. Intercultural cooperation and its importance for survival*, McGraw Hill, London etc., 1991.
- ⁸ J.A.A. van Doorn, Militaire en industriële organisatie, in: J.A.A. van Doorn, *Organisatie en maatschappij. Sociologische opstellen*, Stenfort Kroese, Leiden, 1971, m.n. blz. 223.
- ⁹ Zie achtereenvolgens: M. Hoppe, *A comparative study of country-elites: international differences in work-related values and learning and their implications for management-training and development*, Phd. thesis, University of North Carolina at Chapel Hill, 1990; A. Merritt, Culture in the cockpit: Do Hofstede's dimensions replicate?, *Journal of Cross-Cultural Psychology*, 1998 (in druk); J. Soeters, Cultuur en discipline in militaire academies van veertien landen, in MS 166(1997)(1) 21-28; J. Soeters, Values in military academies. A thirteen country study, *Armed Forces and Society*, 1997 (in druk); J. Soeters en R. Recht, Culture and discipline in military academies: an international comparison, *Journal of Political and Military Sociology*, 1998 (in druk).
- ¹⁰ Zie hierover: P.C. Boer, Beleidsbeslissingen en bedrijfsveiligheid in de krijgsmacht, *Carré*, 1997-01, blz. 10-13.
- ¹¹ Bekend is het relaas van de zogenaamde Tuskegee Airmen, de eerste Afro-Amerikaanse piloten van de *US Airforce*. Afro-Amerikanen werden pas tijdens de Tweede Wereldoorlog tot de vliegeropleiding toegelaten, onder meer vanwege de angst voor sterk oplopende tekorten aan vliegend personeel die niet meer uit de gewone mannelijke blanke bevolking aangevuld zouden kunnen worden. Zie hierover: Ch. Moskos en J. Sibley Butler, *All that we can be. Black leadership and racial integration the army way*, Basic Books, New York, 1996.
- ¹² G.H. Hofstede, op.cit., 1991, hoofdstuk 3, m.n. blz. 52.
- ¹³ G.H. Hofstede, op.cit., 1991, blz. 52.
- ¹⁴ Zie voor een in dit verband interessante beschouwing over het thema angst en het functioneren in een organisatie: H. Flam, Fear, loyalty and greedy organizations, in: St. Fineman (ed.), *Emotion in organizations*, Sage, London, 1994, blz. 58-75.
- ¹⁵ Zie A. Merritt, noot 9.
- ¹⁶ G.H. Hofstede, op.cit., 1991, hoofdstuk 5.
- ¹⁷ Flight Safety Lecture, Crse 7106/2 CFFTS, Jan. 1972.
- ¹⁸ G.H. Hofstede, op.cit., 1991, hoofdstuk 2.
- ¹⁹ Voor een beschrijving van vliegtuigongevallen waarbij dronken en overspannen piloten betrokken waren, zie: P. Phelan, noot 4. De correlerende uitspraken zijn afkomstig uit de studie van Merritt, noot 9. Overigens speelt het effect van machtsafstand in de cockpit zelfs in de Nederlandse luchtvaart. De analyse van het Tenerife-ongeluk (botsing tussen KLM- en Pan American-toestel) is wat dit betreft niet mis te verstaan. Een citaat omtrent de conversatie in de KLM-cockpit gedurende de laatste seconden voor de fatale botsing: „On hearing this, the KLM flight engineer asked: 'Is he not clear that Pan American?' The captain replied with a emphatic 'Yes' and, perhaps influenced by his prestige, making it difficult to imagine an error of this magnitude on the part of such an expert pilot, both the copilot and flight engineer made no further objections. The impact took place about 13 seconds later." Uit: K. Weick, The vulnerable system: an analysis of the Tenerife air disaster, *Journal of Management*, 1990 (16), 571-593. Weergegeven is de originele Engelse vertaling van de cockpit-communicatie zoals gebruikt in de Engelstalige ongevalsverslagen. De items uit de studie van Merritt zijn in deze cockpit-conversatie overduidelijk te herkennen.
- ²⁰ G.H. Hofstede, op.cit., 1991, hoofdstuk 4.
- ²¹ Zie Merritt, noot 9.
- ²² Over-lunch-discussion, *Aircrew Selection Working Group-meeting*, Den Haag, 1987, discussie over nationale vlieger-selectie-rendementen (conform notities toenmalige ACSWG-secretaris).
- ²³ Write off rate/10.000 flight hours, statistische overzichten *Air Forces Flight Safety Committee (Europe)*, 1988-1992, all types.
- ²⁴ De correlaties blijken in alle gevallen nog sterker te zijn wanneer de gegevens voor de *US Airforce Europe (USAFE)* van de analyse worden uitgesloten. Deze luchtmacht veroorzaakt relatief veel ongevallen (te veel in verhouding tot het nationale culturele profiel) in het eerste jaar waarin de Amerikaanse vliegers in het Europese theater operationeel zijn. Waarschijnlijk is de omschakeling van het ene naar het andere continent een op zichzelf staande oorzaak van ongevallen van deze vliegers.
- ²⁵ J.Q. Wilson, *Bureaucracy. What government agencies do and why they do it*, Basic Books, New York, 1989, m.n. blz. 163 -164. Zie ook noot 9.
- ²⁶ Afgeleid van figuur 5.2 uit G.H. Hofstede, op.cit., 1991, blz. 129.
- ²⁷ Voor een uitgebreider overzicht van de te nemen maatregelen zij bijvoorbeeld verwezen naar J. Soeters en M. van Twuyver, National and ethnic stereotyping in organizations, in: C.C. Barfoot, *Beyond Pug's Tour. National and ethnic stereotyping in theory and literary practice*, Rodopi, Atlanta/Amsterdam, 1997, blz. 495-510.
- ²⁸ Over de prestaties van zogenaamde 'gemengde' teams is in de VS onderzoek gedaan: T.J. Cox, S.A. Lobel en P.L. McLeod, Effects of ethnic groups cultural differences on cooperative and competitive behavior on a group task, *Academy of Management Journal*, 1991 (14), blz. 827-847. Zie voor verdere opmerkingen over de noodzaak van cultureel gedifferentieerde CRM-trainingen Merritt, noot 9.
- ²⁹ B.v. J. Rotter, M. Seeman en S. Liverant, Internal versus external control of reinforcement: a major variable in behavioral theory, in: N. Washburne (ed.), *Decisions, values and groups*, Pergamon Press, Oxford, 1962.
- ³⁰ Dit onderscheid is afkomstig uit: P.S. Adler en B. Borys, Two types of bureaucracy: enabling and coercive, *Administrative Science Quarterly*, 1996 (41), 61-89.
- ³¹ Zie hierover: Ch. Perrow, *Complex organizations. A critical essay*, 3rd ed., Random House, New York, 1986.

Rules of Engagement

Ervaringen van Nederlandse land- en luchtmachtmilitairen tijdens UNPROFOR en IFOR¹

mr. W.B. Kroon – luitenant-kolonel van de Militair Juridische Dienst*
J.B.C. van der Veer*

Inleiding

„Abstract terms and theories mean nothing to a soldier who is threatened by deadly force. He needs and deserves a specific, concrete guide for action and plenty training to go with.”²

„The Rules of Engagement had to be known intimately by everyone, yet in their full form they stretched to several pages of complicated instructions. For a soldier operating on the ground, under fire and under very great time pressure, something much shorter is required. A card was produced which encapsulated the main circumstances when fire could be returned, but even that was a little complicated...”³

Deze citaten onderstrepen het belang van goede training met *Rules of Engagement* (ROE) en duidelijke instructies voor degene die eventueel geweld moet gebruiken. Zijn de *Rules of Engagement* voor Nederlandse militairen eigenlijk wel duidelijk? Wordt er voldoende mee getraind en zijn er lessen te trekken uit de ervaringen met ROE in de periode UNPROFOR/IFOR?

Om dergelijke vragen te kunnen beantwoorden, is de inbreng van militairen die in de praktijk met ROE hebben gewerkt noodzakelijk. In een eerder inleidend artikel over ROE is

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

* J.B.C. van der Veer is stagiair bij de vakgroep Militaire Operationele Wetenschappen van de Koninklijke Militaire Academie.

In het kader van het onderzoek naar *Rules of Engagement* (ROE) aan de Koninklijke Militaire Academie te Breda (KMA) heeft de vakgroep Militaire Operationele Wetenschappen (MOW) in maart 1997 een enquête gehouden onder militairen van de Koninklijke Land- en Luchtmacht. Het doel van deze enquête was aan de hand van praktijkervaringen van Nederlandse land- en luchtmachtmilitairen een beeld te krijgen hoe met ROE wordt getraind, in hoeverre de ROE voor de uitgezonden militairen duidelijk waren en hoe zij de ROE tijdens hun inzet hebben toegepast. Ook zijn er vragen gesteld over wijzigingen in de ROE tijdens operaties, samenwerking met militairen van andere nationaliteiten en schendingen van de ROE. De militairen onderkenden een spanning tussen hun opdracht enerzijds en de hen toebedeelde bevoegdheden en middelen anderzijds. In onderstaand artikel zijn de bevindingen uit de enquête weergegeven.

uiteengezet dat bij totstandkoming van deze regels militair-operationele mogelijkheden, juridische kaders en politieke wenselijkheid op elkaar worden afgestemd.⁴ In de door ons gehouden enquête (in maart 1997) hebben wij onderzocht in hoeverre de ROE in de praktijk werkbaar waren. Verschillende Nederlandse land- en luchtmachtmilitairen is verzocht een vragenlijst in te vullen die twaalf open vragen bevatte. De vragen betroffen zowel hun ervaringen met ROE bij de voorbereiding op uitzending als tijdens hun optreden in voormalig Joegoslavië. Het uitgevoerde onderzoek heeft zich bij de Koninklijke Landmacht (KL) beperkt tot de ervaringen van vijf bataljons. De bataljonscommandanten van *Dutchbat* I, II en III en IFOR I en II zijn benaderd met het verzoek twee van hun voormalige compagniescommandanten, twee pelotonscommandanten en twee groepscommandanten een vragenlijst te doen toekomen met het verzoek deze ingevuld aan de vakgroep MOW

te retourneren. Van deze 35 militairen hebben 21 hun medewerking verleend.

Bij de Koninklijke Luchtmacht (KLu) zijn twee detachementscommandanten benaderd met het verzoek een vragenlijst ter beantwoording toe te zenden aan een voormalig officier operatiën en een tweetal vliegers. In totaal hebben tien KLu-militairen gereageerd. Zeven van hen zijn in periode van oktober 1993 tot en met april 1997 tweemaal of vaker naar de basis in Italië uitgezonden geweest. Ten slotte zijn drie juristen (twee van de

¹ Er wordt in dit artikel gesproken over de UNPROFOR/IFOR periode (februari 1994 - december 1996). In deze periode zijn verschillende operaties uitgevoerd. Voor een overzicht hiervan wijzen wij u op afbeelding 1.

² Clarence E. Briggs III, *Operation Just Cause*, Panama December 1989, a soldier's eyewitness account, 1990, blz. 142.

³ Colonel Bob Stewart, *Broken Lives*, UK 1993, blz. 321.

⁴ W.B. Kroon, M. Jacobs – MS166(1997)(3) 124-130.

KL, één van de KLu) benaderd, die allen hebben gereageerd.⁵

Opzet

Hierna volgt eerst een beschrijving van de ervaringen van de KL militairen met *Rules of Engagement* waarbij de training met ROE en opleiding in ROE aan de orde komen en wordt ingegaan op de ontwikkeling van de ROE tijdens de uitvoering van een operatie.

Ook bespreken wij de vragen of de ROE voor de Nederlandse militairen duidelijk geformuleerd waren en hoe de Nederlandse KL-militairen de omgang met ROE door militairen van andere nationaliteiten hebben ervaren. Daar waar relevant zullen we een onderscheid maken tussen militairen die deel uitmaakten van UNPROFOR en IFOR.

Vervolgens zullen de ervaringen van KLu-militairen met ROE worden beschreven. Ook in deze beschrijving zal aandacht worden besteed aan training met ROE, wijzigingen, duidelijkheid, en samenwerking met militairen van andere nationaliteiten. Daarna vergelijken we de ervaringen van KL en KLu-militairen, waarna een afsluiting volgt.

KL-ervaringen met Rules of Engagement

Vorbereiding

Uit de enquêtes blijkt dat een gedegen training met en opleiding in ROE voorafgaand aan uitzending van groot belang is. In de praktijk zijn er nogal eens barrières die een goede voorbereiding in de weg staan. Zo blijkt bijvoorbeeld dat de ROE niet altijd tijdig beschikbaar zijn. De oorzaak hiervan is dat er voor aanvang van crisisbeheersingsoperaties meestal een korte voorbereidingstijd is, waardoor er ook weinig tijd is om met de voor die operatie geldende ROE te oefenen. *Dutchbat I* werd ingezet tijdens een reeds lopende operatie en kon ter voorbereiding oefenen met gebruikmaking van de ROE van het Nederlandse verbindingsbataljon en transportbataljon, die op dat moment al in voormalig Joegoslavië aanwezig waren. IFOR I moest bij de voorbereidende oefeningen echter gebruik maken van de ROE zoals die voor UNPROFOR waren vastgesteld, omdat de voor IFOR geldende ROE nog niet beschikbaar waren. Pas nadat op 14 december 1995 het Dayton-akkoord werd gesloten, konden de

IFOR ROE definitief worden vastgesteld.

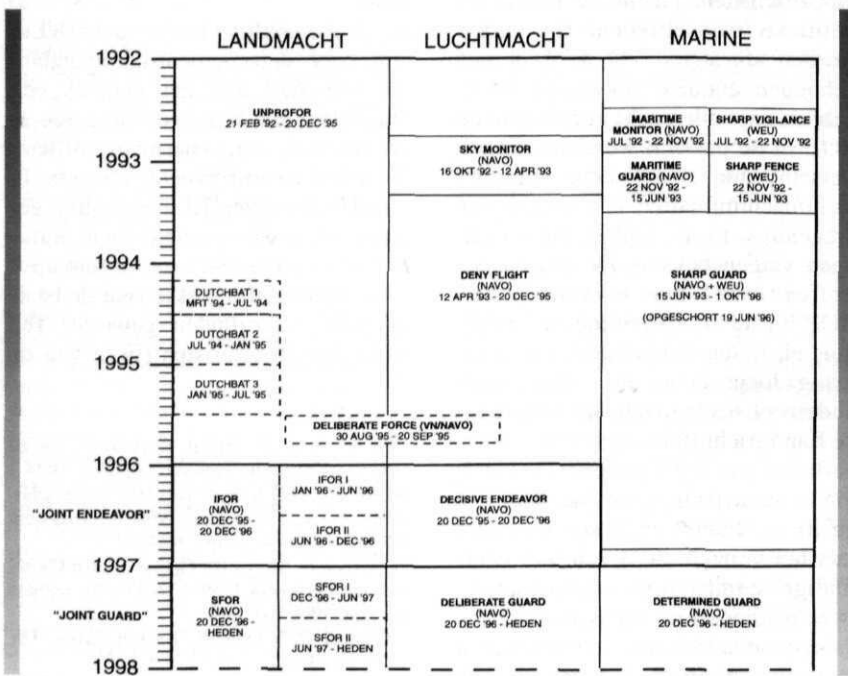
Hoewel de nieuwe ROE niet sterk afwaken van de oude, was de aard van de operatie wel veranderd. De taakstelling en de beschikbare middelen hebben invloed op de wijze waarop in een bepaalde situatie wordt gereageerd en hebben naar alle waarschijnlijkheid ook invloed op de wijze waarop een eenheid door de strijdende partijen wordt benaderd. Bij de voorbereiding op het werken met ROE zal hiermee dan ook rekening moeten worden gehouden.

Tijd

Uit de enquêtes blijkt dat de tijd die de eenheden aan theoretische ROE besteedden verschilt. De duur varieerde tussen twintig minuten en enkele uren. Verder blijkt dat bij de bataljons veel tijd is besteed aan praktijk-oefeningen met ROE. De daaraan bestede tijd is moeilijk exact vast te stellen omdat de ROE in oefeningen geïntegreerd waren. In een aantal compagniesoefeningen en één eind-oefening op bataljonsniveau werden verscheidene scenario's nagespeeld. De gespeelde situaties waren gebaseerd op ervaringen van militairen die in voormalig Joegoslavië hadden gediend. Alle praktijkoefeningen werden naderhand geëvalueerd.

Formatie

Met betrekking tot de opleiding en training concludeerde de Sectie *Lessons Learned* van de KL dat de eenheden vaak in een vrij laat stadium voor uitzending compleet gevuld werden. De late formatie van de eenheden leidde ertoe dat eenheden nauwelijks op teamniveau geoefend waren. Als gevolg van de herstructurering van de krijgsmacht werden ze in feite vanuit 'oprichting' uitgezonden.⁶ Uit de enquêtes blijkt dat de nadruk lag op oefensituaties waarin militairen de ROE op individueel



Afb. 1

⁵ Zie afbeelding 1 voor een overzicht van de periode en de eenheden waar het onderzoek zich op richt.

⁶ Sous-chef Operatiën, Sectie *Lessons Learned* KL: IFOR, Resultaten Debriefing, Den Haag, maart 1997, conclusie 4a-d.

niveau moesten toepassen. Daaruit leiden wij af dat aan training met ROE in grotere verbanden en met ondersteunende eenheden waarschijnlijk weinig aandacht is geschonken.

ROE in voormalig Joegoslavië

Bij conflicten zonder duidelijke frontlijnen en waarin ook burgers betrokken waren, hebben de Verenigde Naties (VN) vaak voor een dilemma gestaan. De VN wilden meer geweld kunnen gebruiken zonder partij in het conflict te worden. Op basis van ervaringen tijdens de operatie in Congo (ONUC) in het begin van de jaren zestig begonnen de VN naast de gebruikelijke doctrine van reactief gebruik van geweld met het uitzetten van een nieuwe doctrine die in alle volgende mandaten voor *peace-keeping* operaties werd opgenomen.⁷ Terwijl het officiële beleid bleef dat geweld alleen gebruikt werd ter zelfverdediging kregen de interventietroepen er aanvullende taken bij, waaronder assistentie van de regering bij het herstellen en bewaren van de openbare orde en veiligheid. Het mandaat moest daarvoor zeer ruim worden geïnterpreteerd. Secretaris-generaal Hammarskjöld omschreef dit als optreden „on the outer margin of the mandate of the United Nations”.⁸

Bij aanvang van de UNPROFOR-operatie was de definitie van het begrip ‘zelfverdediging’ in de ROE beperkt tot het verdedigen van VN-medewerkers. Bij de aanpassing van de ROE op 27 november 1994 door de *Force Commander* werd de definitie uitgebreid, waardoor gebruik van geweld ook mogelijk werd ter verdediging van personen die onder bescherming van UNPROFOR waren gesteld.⁹ Daarnaast mochten na deze datum wapens geladen in plaats van halfgeladen worden gedragen. Ondanks deze ruimere bevoegdheden waren commandanten in de daaropvolgende periode terughoudend met het gebruiken daarvan.

Tijdens de operatie van IFOR is door de *Supreme Allied Commander Europe* (SACEUR) een belangrijke aanvul-

7 sep 1996

INLEGVEL
behorende bij
AIDE-MEMOIRE VOOR IFOR COMMANDANTEN ÈN
IFOR INSTRUCTIEKAART GEWELDSINSTRUCTIE

Het gebruik van strikt noodzakelijk geweld, met inbegrip van het afgeven van gericht vuur, is toegestaan tegen elke persoon,

- a. die een levensbedreigende handeling pleegt of een ander waarschijnlijk ernstig lichamelijk letsel toebrengt, óf
- b. van wie u redelijkerwijs vermoedt dat hij of zij dat gaat doen,

èn indien er geen andere manier is om dit te voorkomen.

Deze instructie is van kracht met ingang van heden en geldt gedurende de periode van de verkiezingen in september '96 tot nader order.

Afb. 2

ling op de geweldsinstructie bekendgesteld. In de aanloop naar de verkiezingen van 14 september 1996 in Bosnië bestond de kans dat bevolkingsgroepen onderling geweld zouden gebruiken. Noch de *Aide-Memoire* voor IFOR-commandanten, noch de geweldsinstructiekaart boden mogelijkheden tegen dergelijke vormen van geweld op te treden. SACEUR heeft daarom gebruik gemaakt van zijn bevoegdheid geweld toe te staan ter preventie van ernstige misdaden.¹⁰ Door middel van een ‘*additional clarification*’ van de ROE gaf hij toestemming geweld toe te passen tegen een ieder die een (potentieel) levensbedreigende handeling pleegde óf een handeling die een ander waarschijnlijk ernstig lichamelijk letsel toebrengt, ongeacht tegen wie deze handeling gericht was.

Deze aanwijzing werd niet letterlijk door de verschillende nationale contingents gevolgd. Canada, Groot-Brittannië en Nederland maakten, rekening houdend met hun nationale wetgeving, ieder hun eigen versie van de wijziging bekend.¹¹ De Nederlandse versie kwam als volgt tot stand.

Het ministerie van Defensie stelde de Engelstalige versie vast zoals die voor de Nederlandse militairen zou gaan gelden, waarna de stafofficier Juridische Zaken van het Contingentscommando een concept-vertaling maakte. Deze vertaling werd vervolgens be-

⁷ Voor het eerst opgenomen in de Aide-Memoire voor UNFICYP in 1964.

⁸ M. Goulding, *The Use of Force by the United Nations, International Peacekeeping*, Vol. 3, No. 1, Spring 1996, blz. 8.

⁹ Force Commander's Policy Directive Number (13), Annex A, page A-1, 27 november 1994, toegevoegd: 'and those for whom one has a responsibility to protect'.

¹⁰ Deze bevoegdheid werd afgeleid uit de volgende ROE: Annex E (Rules of Engagement) to SACEUR OPLAN 10405 (Joint Endeavor) final, 16 december 1995, Appendix 1, blz. E-1-2: L12, blz. E-9: ae. en blz. E-1-5: 3h.

¹¹ De ROE bieden troepenleverende landen de mogelijkheid met inachtneming van hun nationale wetgeving beperktere ROE voor hun eenheden op te stellen. Annex E (Rules of Engagement) to SACEUR OPLAN 10405 (Joint Endeavor) final, 16 december 1995, blz. E-1, nr. 3a(1): „Nothing in these ROEs requires any persons to perform actions against national laws to which they are subject. Accordingly, national forces may issue amplifying instructions, or translations of the Aide-Memoires or Soldiers Cards to ensure compliance with their national law”.

sproken met de toenmalige bataljonscommandant en na overleg met de sectie Juridische Zaken van de Bevelhebber werd de definitieve tekst vastgesteld door de Nederlandse Contingentscommandant. Op 7 september 1996 gaf hij een inlegvel uit bij de *Aide-Memoire* en de IK-Geweldsinstructie.¹²

De tekst van het inlegvel werd vervolgens gedurende de periode van de verkiezingen tot nader order van kracht. De bepalingen zijn echter nooit ingetrokken. De aanvullende regels zijn nu opgenomen in de nieuwe *Aide-Memoire* voor SFOR-commandanten en de SFOR-geweldsinstructiekaart. Dit betekent dat voor SFOR-militairen ook de mogelijkheid bestaat om in te grijpen als burgers in Bosnië elkaar onderling ernstig lichamelijk letsel dreigen toe te brengen.

Duidelijkheid van de ROE

Bijna alle geënquêteerden vonden de aan hen verstrekte ROE, voor zover deze gericht waren op het optreden van het individu, duidelijk. Het blijkt echter niet mogelijk bij oefeningen alle situaties te voorzien en te oefenen. Dit betekent dat van de individuele militair wordt verwacht dat hij in een soms zeer beperkte tijd de afweging kan maken of een bepaalde situatie het gebruik van geweld rechtvaardigt. Uit de enquête blijkt dat deze verwachting tot onzekerheid bij militairen kan leiden. In de training met ROE zal daarom aan het omgaan met dergelijke onzekerheden op zowel op individueel niveau als bij leidinggevend meer aandacht dienen te worden besteed.

De voor UNPROFOR uitgezonden militairen verschilden van mening of de ROE een belemmering vormden voor het uitoefenen van hun taak. Mogelijk vond dit zijn oorzaak in de onduidelijkheid die bij deze militairen bestond over het doel van hun missie. Een geënquêteerde verklaarde: „De ROE zouden een verdere uitwerking moeten zijn van een verstrekte opdracht om een bepaald doel te bereiken. Er was door *BH-Command*

geen duidelijke opdracht/missie laat staan een intentie verstrekt voor het optreden in mijn gebied van verantwoordelijkheid. Concreet: ROE waren uitgebreid genoeg. Ik had geen opdracht.”

Het mandaat van de VN werd bovendien voortdurend bijgesteld en was in de loop der tijd onoverzichtelijk geworden door de vele resoluties.

De eerder gememoreerde aanpassing van de definitie van het begrip ‘zelfverdediging’ zorgde ook voor onduidelijkheid. De individuele militair zou door deze aanvulling, indien noodzakelijk, in staat moeten zijn geweest robuuster op te treden. De geënquêteerden verklaarden echter dat zij de opdracht hadden restrictief met deze bevoegdheid om te gaan. Bij een aantal van hen ontstond hierdoor de indruk dat zij over onvoldoende bevoegdheden beschikten.

Er bestonden tijdens de UNPROFOR-periode echter goede operationele redenen om terughoudend te zijn in het gebruik van geweld. Commandanten ter plekke konden vaak niet zeker zijn van militaire superioriteit, waardoor gebruik van geweld tot niet beheersbare escalatie kon leiden. Bovendien wilden noch de Veiligheidsraad, noch hun eigen regering dat de VN-troepen partij werden in het conflict. Daarnaast bestond het gevaar dat de partij waartegen geweld gebruikt werd niet meer meewerkte aan het vredesproces of vergeldingsmaatregelen nam.

Toepasbaarheid van de ROE

Voorts waren er bezwaren op politiek niveau. Beroep op zelfverdediging ter rechtvaardiging van het gebruik van geweld voor aanvullende taken kon de onpartijdigheid van de VN aantasten, waardoor het maatschappelijk draagvlak voor de operatie zou afnemen. Bovendien kan het al te lichtvaardig gebruik van geweld kans op meer slachtoffers met zich meebrengen, waardoor het risico ontstond dat de politieke steun voor de operatie in troepenleverende landen zou verdwijnen.¹³

In praktijk leidde het afzien van gebruik van geweld in situaties waarin de troepenmachten wel over de bevoegdheden daartoe beschikten ertoe dat de VN hun geloofwaardigheid verloren. Dit bleek vooral uit het toenemende aantal gijzelingen van VN-medewerkers door de strijdende partijen. Deze situatie leidde tot machteloosheid bij VN-personeel en verontwaardiging bij de troepenleverende landen.

Als een troepenmacht niet beschikt over ‘escalatiedominantie’ komen militairen voor dilemma’s te staan. Bij elk gebruik van geweld dreigt het gevaar dat de militairen van excessief gebruik van geweld worden beschuldigd. Grijpen de militairen echter niet in, dan bestaat het risico dat hen te weinig doortastend optreden wordt verweten.

Afwegingen om al dan niet tot het gebruik van geweld over te gaan, vinden ook vaak nog onder tijdsdruk plaats. Vaak kan pas achteraf, wanneer de gevolgen bekend zijn, worden vastgesteld of zij juist hebben gehandeld.

Daarnaast zorgde de introductie van het begrip ‘safe area’ voor problemen. De geënquêteerden waren van mening dat zij onvoldoende bevoegdheden en middelen hadden om de veiligheid van een dergelijk gebied te garanderen. Het was voor het eerst dat de Veiligheidsraad de secretaris-generaal expliciet machtigde geweld te gebruiken ter bescherming van burgers. De onder-secretaris-generaal van de VN noemde dit besluit ‘zeer onverstandig’. In 1996 schreef hij in een artikel dat het secretariaat ervan overtuigd was dat dit een ‘mission impossible’ was.¹⁴ Bij *Dutchbat* rezen tijdens de ‘Gorazde-crisis’ vragen omtrent de ROE. Voor het optreden op bataljonsniveau bestonden helemaal geen richtlijnen. Een toenmalige compagniescommandant schreef in een boek over zijn persoonlijke ervaringen

¹² Zie afbeelding 2.

¹³ M. Goulding, op. cit., blz. 9.

¹⁴ M. Goulding, op. cit., blz. 11.

gen in deze periode: „We probeerden ons een voorstelling te maken hoe de zaken ook in Srebrenica uit de hand zouden kunnen lopen. *Dutchbat* had al eerder aan *Bosnia-Herzegovina-Command* gevraagd hoe ze op een eventuele regelrechte aanval van de VRS (de Bosnisch-Servische Strijdkrachten) op de enclave moest reageren. Moesten we als VN-eenheid deze enclave per definitie als *safe area* beschouwen en de zone dus verdedigen? Of zouden we toezien en slechts als de VRS ons direct bedreigde de wapens oppakken? Tot nu toe was daar geen duidelijk antwoord op gekomen. Het leek soms wel of het begrip '*safe area*' alleen in de media voorkwam!”¹⁵

IFOR had een duidelijker opdracht. Het doel van hun missie was ook in de ROE omschreven: implementatie van het Dayton-Vredesakkoord.¹⁶ De genquêteerden waren van mening dat zij voldoende bevoegdheden hadden om hun taken uit te voeren, met name na de eerder besproken *additional clarification* van 7 september 1996.¹⁷ Gelet op het doel van de aanvulling (het voorkomen van ongeregelde tussen bevolkingsgroepen bij de verkiezingen) en het proportionaliteitsbeginsel had het misschien meer voor de hand gelegen om in dergelijke situaties toestemming te geven voor het gebruik van zogenaamde niet-letale wapens (traangas, waterkanonnen, rubberkogels en dergelijke), ter assistentie van de lokale politie.

De ROE van IFOR voorzagen wel in de mogelijkheid van inzet van dergelijke wapens.¹⁸ Het Nederlandse contingent beschikt echter niet over *riot control*-middelen en is dus ook niet op inzet daarvan voorbereid. Gebruik van deze middelen wordt in Nederland tot de taak van de politie gerekend. Overigens was er wel een Britse eenheid die over dergelijk materiaal beschikte en voor het gebruik daarvan ook een speciale opleiding had genoten in Noord-Ierland.

Ook bij IFOR ontstond discussie over de interpretatie van bepaalde definities in de ROE. Dergelijke vraagstukken zijn niet altijd op het niveau van een troepenleverend land op te lossen.

Indien zich in de praktijk nieuwe, onvoorziene situaties voordoen, kan via de hiërarchische lijn verduidelijking, aanvulling of aanpassing van de ROE verzocht worden. Indien mogelijk dient ook de politieke leiding in dit proces betrokken te worden.¹⁹

Misverstand

Eén van de geënquêteerden van *Dutchbat* merkte het volgende op: „De 'Rules' lieten hen zo vrij dat ze vaak met compleet andere beslissingen bij hetzelfde incident toch keurig de 'Rules' opvolgden omdat de 'Rules' toch vaag omschreven zijn”.

Dit citaat illustreert een algemeen misverstand met betrekking tot ROE. ROE formuleren wel de bevoegdheden die een militair ter beschikking staan, ze leggen echter nimmer de verplichting op deze ook te gebruiken. Uitgezonderd militairen hebben bij uitvoering van de hen opgedragen taken een zekere vrijheid in de keuze van de middelen om het doel te bereiken. Dat betekent dat er niet altijd in vergelijkbare situaties op dezelfde wijze moet worden gereageerd. Operationele of politieke omstandigheden kunnen gebruik van geweld in de weg staan.

Tijdens de IFOR-operatie bleek dat de ROE beter waren afgestemd op het mandaat. Ook de middelen waren beter toegesneden op de uitvoering van de taken. Een genquêteerde verklaarde: „Als we meer bevoegdheden hadden gehad, zou dat niet alleen in strijd met het Dayton-akkoord zijn geweest, maar ook ons werk moeilijker gemaakt hebben, omdat men dan ook zou verwachten dat we deze bevoegdheden zouden gebruiken.”

Het beschikken over ruime bevoegdheden in de ROE garandeert dus niet dat er in de praktijk krachtadiger kan worden opgetreden. De taakstelling en de militair-operationele omstandigheden spelen een minstens zo belangrijke rol.

Toepassing van de ROE

Dutchbat opereerde in een zeer onrustige periode en beschikte over onvolgende middelen om bij escalatie van

geweld effectief te kunnen reageren. Deze omstandigheden dwongen het bataljon zeer terughoudend gebruik te maken van geweld. Toch kwam daadwerkelijk gebruik van geweld het meest voor in de UNPROFOR-periode. In de meeste gevallen betrof het schietincidenten.

IFOR daarentegen heeft nauwelijks geweld hoeven toepassen. Dreiging met inzet van de aanmerkelijk zwaardere bewapening die IFOR ter beschikking had, bleek in de praktijk meestal afdoende om het gestelde doel te bereiken.

Van schendingen van de ROE wordt door de geënquêteerden een enkele keer melding gemaakt. Zo was er een Nederlandse militair die een in een colablikke gevalstrikte handgranaat als nabijbeveiliging had aangelegd. Hiermee handelde hij in strijd met de ROE. Inzet van een dergelijk middel bij uitvoering van een bewakingstaak voldoet niet aan het beginsel 'minimum aan geweld'. Deze militair is door de militaire kamer van de Arrondissementsrechtbank in Arnhem veroordeeld. In het door de militair ingestelde hoger beroep is op dit moment nog geen uitspraak gedaan.

Een ander voorbeeld vormt een Deense chauffeur die in strijd met de ROE zijn wapen geladen droeg en nogal agressief gedrag vertoonde. Daarmee bracht hij zijn collega's in gevaar en na twee maanden werd hij door zijn contingentscommandant naar huis gestuurd. ➔

¹⁵ Kap. E. Jellema, First-in. De ervaringen van de commandant Bravo-compagnie *Dutchbat*-1 in Srebrenica, Sdu 1996, blz. 136.

¹⁶ IFOR INSTRUCTIEKAART GEWELDS-INSTRUCTIE, 1e uitgave, OPS BLS, 18 december 1995, artikel 1: „Het doel van de missie is uitvoering geven aan het vredesplan.”

¹⁷ Zie afbeelding 2.

¹⁸ Annex E (Rules of Engagement) to SACEUR OPLAN 10405 (Joint Endeavor) final, 16 december 1995, Appendix 1, p. E-1-2, No. L19: „The use of riot control means against non-belligerents in circumstances deemed appropriate by an Authorised Commander is permitted”.

¹⁹ Zie ook: Lt Col A.S. Paphiti, Rules of Engagement within Multinational Land Operations, MRT 89, 1996 nr. 1, blz. 12.

Het precieze aantal schendingen van de ROE is niet bekend. De commandant heeft de taak controle op naleving van de ROE te laten plaatsvinden. Dat dit in de praktijk niet altijd mogelijk is, blijkt uit de opmerking van een geënquêteerde dat „door de omstandigheden niemand in staat was te zien of het bataljon zich aan de regels hield of niet.”

Een andere geënquêteerde meldde: „In een aantal gevallen is door het bataljon doelbewust een bepaalde actie ondernomen waarbij geweld kon en mocht worden toegepast, een en ander onder controle van de compagniescommandanten.”

Deze opmerking roept de vraag op hoeveel ruimte de ROE laten voor dergelijk optreden. Een voorbeeld van een geval waarbij werd geopeerd aan de grenzen van de ROE was het zogenaamde Vrbanja-brugincident.²⁰ Bij dit incident waren overigens geen Nederlandse militairen rechtstreeks betrokken. Deze door de VN neutraal verklaarde brug werd door een Franse compagnie heroverd nadat hij door Serviërs met geweld was bezet. Hierbij sneuvelde zowel enkele Servische als Franse militairen. De Fransen rechtvaardigden hun optreden met een beroep op het gebruik van geweld ter zelfverdediging bij uitoefening van de aan hun opgedragen taak en waren van oordeel dat in dit geval binnen de grenzen van de ROE was gehandeld.

Het is maar de vraag of Nederlandse militairen in een dergelijke situatie op dezelfde wijze zouden hebben gehandeld. In dergelijke situaties dient een commandant een afweging te maken tussen het belang van het heroveren van een brug, en het risico dat er bij een dergelijke actie mensen om het leven komen.

Samenwerking met andere nationaliteiten

In onze enquête hebben wij ook gevraagd of er bij samenwerking met militairen van andere nationaliteiten bij toepassing van de ROE verschillen in interpretatie waren te constateren. *Dutchbat* I, II en III hebben voorzo-

ver zij in de enclave Srebrenica zijn ingezet, niet veelvuldig met andere nationaliteiten samengewerkt omdat deze in de enclave nauwelijks aanwezig waren. Ook buiten de enclave was de samenwerking op het gebied van ROE beperkt. Wel hebben militairen van *Dutchbat* verklaard dat zij verschil in optreden merkten met voorgaande eenheden in hun sector en met eenheden in naburige sectoren. *Dutchbat* ondervond nadelige gevolgen van het meer agressieve optreden van Nordibat in de sector Tuzla. Bij een schietincident werden door twee Deense Leopard pelotons 72 tankgranaten op een Bosnisch-Servische stelling gevuld, waarna de Serviërs de kortste bevoorradingsroute naar de enclave Srebrenica blokkeerden. Dit is een voorbeeld van robuust optreden binnen de kaders van de ROE dat tot onbedoelde neveneffecten leidde. Terwijl Nederlandse militairen in de enquête verklaren soms niet te begrijpen waarom niet robuuster werd opgetreden, ervoeren zij de gevolgen van dit krachtadig optreden als zeer ongewenst.

Voorts verklaarden de geënquêteerden dat door uiteenlopende achtergronden van deelnemers aan multinationale operaties vaak verschillen in interpretatie van ROE bestonden, vooral wanneer het niet-NAVO-partners betrof. Dit heeft te maken met een gebrekkige kennis van het Engels en/of beperkte opleiding en training met ROE.

Daarnaast bestonden soms verschillen in interpretatie omdat nationale wetgeving een belemmering vormt voor het onverkort toepassen van ROE. Overigens verklaarde een geënquêteerde dat hij van militairen van diverse nationaliteiten klachten hoorde over het gebrek aan coördinatie door de VN tussen de verschillende contingenten.

Tijdens het optreden van IFOR stonden de Nederlandse militairen onder bevel van een Britse commandant. De verklaringen over het optreden van de Britten lopen uiteen. Sommige geënquêteerden meenden dat de Britten re-

strictievere ROE hanteerden. Anderen stelden dat de Britse interpretatie niet afweek, maar dat zij meer terughoudend optraden. Weer anderen constateerden zowel in interpretatie van de ROE als in de wijze van optreden geen verschillen tussen de Nederlandse en de Britse eenheden.

Bij de uitwerking van de *additional clarification* gaven de Britten blijk van een meer restrictieve uitwerking van de ROE. De Britse rechter heeft de Britten in het verleden bij excessief gebruik van geweld terechtgewezen. Een duidelijk voorbeeld hiervan is te vinden in de zaak Clegg.²¹ Clegg was een Britse militair die tijdens zijn werkzaamheden in Noord-Ierland volgens de Britse rechter zonder noodzaak te veel geweld had gebruikt. Onder vergelijkbare omstandigheden zou hij in Nederland naar alle waarschijnlijkheid met succes een beroep hebben kunnen doen op de strafuitsluitingsgrond noodweerexces, een begrip dat in het Britse strafrecht niet voorkomt.²² Voor de restrictievere Britse regelgeving is een aantal verklaringen denkbaar. Het kan zijn dat de Britten daadwerkelijk terughoudend omgaan met gebruik van geweld of dat de stringente regels een reactie zijn op te robuust optreden van Britse militairen. Uit de enquête is dit ons niet duidelijk geworden.

Klu-ervaringen met de Rules of Engagement

Voorbereiding

Bij de Koninklijke Luchtmacht wordt, zoals gebruikelijk in NAVO-verband, ook bij reguliere oefeningen altijd met ROE gewerkt. Deze ROE worden voor luchtoperaties aangevuld met *Special Instructions* (SPINS) – nadere aanwijzingen die betrekking hebben op het uitvoeren van een specifieke missie.

²⁰ Trouw, 29 mei 1995.

²¹ N. Jörg, De zaak-Clegg: noodweer/self-defense en de Rules of Engagement, MRT 89, 1996 nr. 2, blz. 50.

²² Wetboek van Strafrecht, artikel 41 lid 2.

Uit de enquêtes blijkt dat de luchtmacht in vredes- en oefensituaties veel aandacht besteedt aan instructie en training met ROE. Bij de voorbereiding op uitzending naar Italië werden de luchtmachtmilitairen over de op dat moment geldende ROE en SPINS gebriefd, waarna deze door de vliegers zelfstandig werden bestudeerd.

Aan de hand van de meest recente ROE werden bij de trainingsvluchten in Nederland scenario's nagespeeld. Na aankomst in Italië volgde een tweede briefing, verzorgd door het detachement dat werd afgelost. Daarenboven werd soms door delegatie van het hoofdkwartier te Vicenza, het *Combined Air Operational Center* (CAOC), eveneens een briefing over ROE verzorgd.

Ondanks deze intensieve training constateerde de Algemene Rekenkamer dat de KLu ter voorbereiding op de uitzending naar voormalig Joegoslavië wel een specifiek opleidingsprogramma gepland had, maar dat deze door tijdgebrek niet uitgevoerd kon worden.²³

Wijzigingen van de ROE

Uit de mededelingen van de geënquêteerden blijkt dat de ROE tijdens de uitzending nauwelijks zijn veranderd. Wel zijn de SPINS regelmatig bijgesteld. Het betrof dan niet zozeer het gebruik van geweld, maar veelal veranderingen in de *airspace structure*. Dit betekende dat de status van bepaalde gebieden werd veranderd, waardoor bijvoorbeeld de minimaal toegestane vlieghoogtes werden aangepast. Een geënquêteerde verklaarde dat na het neerschieten van een Amerikaanse F-16 op 2 juni 1995 het CAOC bepaalde dat het aanstralen van een NAVO-vliegtuig door een vuurleidingsradar diende te worden beschouwd als 'vijandelijke bedoeling' (*hostile intent*). Volgens de ROE mag bij *hostile intent* het vuur worden geopend.

Omdat wij niet over alle relevante Air-ROE beschikken, hebben wij niet kunnen vaststellen of in dit geval de ROE zijn gewijzigd of dat het hier

ging om een *additional clarification* van de bestaande ROE.

Van de door ons geënquêteerden was een voormalig detachementscommandant betrokken bij de NAVO/VN-besprekingen over maatregelen naar aanleiding van de val van Srebrenica en Zepa. Ook heeft hij meegewerkt aan de daarop volgende wijziging van de ROE. De overigen gaven te kennen niet direct bij wijzigingen in de ROE betrokken te zijn geweest.

Wel merkten meerdere geënquêteerden op dat elke vlieger de mogelijkheid heeft een verzoek tot wijziging van de ROE via zijn commandant aan het CAOC te richten.

Duidelijkheid van de ROE

De ROE die voor de operaties boven Bosnië gehanteerd werden, weken niet sterk af van de ROE die bij reguliere oefeningen gebruikt worden. Eén vlieger was van mening dat de SPINS in de loop van de tijd onduidelijk werden door de grote omvang, maar in het algemeen vond men zowel de ROE als de SPINS zeer duidelijk. Behalve bij zelfverdediging was voor het gebruik van geweld altijd toestemming nodig van het CAOC. Bij twijfel was door middel van radiocontact altijd directe communicatie over gebruik van geweld mogelijk.

Problemen kwamen in beginsel alleen voor bij 'split second'-beslissingen. In die situaties is er geen tijd om het CAOC te raadplegen. Vele van de geënquêteerden gaven dan ook aan dat de interpretatie van het begrip 'hostile intent' voortdurend ter discussie stond. Naast de hierboven beantwoorde vraag of het aanstralen door een vijandelijke radar als *hostile intent* dient te worden gekwalificeerd, waren er bij de vliegers bijvoorbeeld vragen over het moment waarop precies van *hostile intent* kan worden gesproken: is dat op het moment dat een vlieger een vijandelijke nadering (*hostile approach*) waarneemt, óf wanneer de vlieger binnen de dracht van vijandelijke wapens is, óf pas wanneer er reeds is geschoten op zijn

vliegtuig? Het bleek in de praktijk niet altijd mogelijk iedere denkbare situatie te voorzien en daarvoor passende antwoorden te geven.

Eén geënquêteerde merkte het volgende over ROE op: „De ROE zijn een zeer belangrijk instrument om de militair te beschermen tegen eigen, eventueel verkeerde interpretaties van de situatie. De ROE bieden ten eerste een handleiding voor crisissituaties waar snel en adequaat handelen vereist is en ten tweede bieden ze een vangnet waardoor de militair die zich aan de ROE houdt niet verantwoordelijk kan zijn voor fouten/hiaten in de ROE”. Alhoewel handelen conform de ROE een militair in beginsel vrijpleit, geven de ROE de militair geen vrijbrief geweld te gebruiken.

Toepassing van de ROE

Zoals reeds eerder opgemerkt, is buiten het vuren uit zelfverdediging voor het gebruik van wapensystemen altijd toestemming van de commandant van het CAOC vereist. De vliegers stonden altijd in radiocontact met het CAOC en konden dus vrijwel constant worden gecoacht. Dit beperkt schendingen van ROE tot een minimum. Mogelijk is dit de oorzaak dat in de enquête door de luchtmachtmilitairen geen voorbeelden zijn gemeld van schendingen van de ROE.

De militairen van de KLu moesten, net als hun collega's bij de KL, gedurende de UNPROFOR-periode zeer terughoudend zijn in het gebruik van geweld. Eén geënquêteerde schreef het volgende: „Tijdens operatie *Deny Flight* kwam het toch regelmatig voor dat wij overtredingen constateerden van de resolutie (van het vliegverbod). (...) Ondanks dat dit een overtreding van het verbod was, kreeg men niet de toestemming om gepast geweld te gebruiken, omdat dit waarschijnlijk politiek te gevoelig lag.” Pas aan het einde van deze periode

²³ Algemene Rekenkamer, *Leren van vredesoperaties*; Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 605, nrs. 1-2, blz. 15.

²⁴ VN Veiligheidsraad, Resolutie 836 (1993).

kwam er verandering in deze situatie. De bevoegdheid om op grote schaal geweld toe te passen tegen de strijdende partijen die *safe areas* bedreigden bestond al langer, maar daar was tot dan toe nauwelijks gebruik van gemaakt.²⁴ Op 16 juni 1995 had de Veiligheidsraad de inzet van meer VN-troepen mogelijk gemaakt, waardoor een grotere verscheidenheid aan middelen konden worden ingezet om het mandaat uit te voeren.²⁵ Naar aanleiding van de vele gijzelingen van VN-personeel, de herhaaldelijke gewapende aanvallen en bombardementen op *safe areas* werd besloten tot operatie *Deliberate Force*.²⁶ De ontwikkelingen hadden gezorgd voor de politieke wil om robuuster op te treden. Het bombardement op de markt in Sarajevo waarbij vele burgerslachtoffers waren gevallen, gaf de doorslag. Mede dankzij uitgebreide aandacht van de media voor dit voorval kon het robuuste optreden van de NAVO-troepen ook rekenen op brede maatschappelijke steun. Bovendien was het grootste deel van het VN-personeel uit de door Serviërs gecontroleerde gebieden teruggetrokken waardoor de VN minder kwetsbaar voor represailles waren geworden. Het Nederlandse detachement, waarvan de helft van de door ons geënuquëerde militairen destijds deel uitmaakte, heeft gedurende deze operatie in totaal 150 bommen afgeworpen op Bosnisch-Servische doelen. Ook hierbij werd de toepassing van de ROE nauwkeurig gecontroleerd. Bij deze operatie werd echter, in tegenstelling tot *Deny Flight*, al vooraf toestemming tot het uitvoeren van een aanval gegeven. Het CAOC had daarna nog wel de mogelijkheid deze toestemming in te trekken waardoor een aanval kon worden stopgezet.

Samenwerking met andere nationaliteiten

Bij de luchtoperaties boven Bosnië werd door de KLu alleen samengewerkt met NAVO-partners. Dit maakte het mogelijk om met één Engelse versie van de ROE te werken die door het CAOC was vastgesteld. Bij internationale oefeningen in

NAVO-verband is het gebruikelijk om met gezamenlijke ROE te trainen. Volgens de genquëeerden leidde dit ertoe dat bij de operaties boven Bosnië goed met de andere landen kon worden samengewerkt en geen verschillen in interpretatie van de ROE werden geconstateerd.

In de Golfoorlog was er nog sprake van een vrij groot verschil tussen de Amerikanen en de Britten in interpretatie van het proportionaliteitsbeginsel wanneer het ging om 'onvermijdelijke' burgerslachtoffers.²⁷ Deze verschillen kwamen niet naar voren in de door ons gehouden enquête.

Voorts vonden op het CAOC regelmatig zogenaamde *players-meetings* plaats, waarin elke wijziging van de ROE of SPINS werd doorgesproken door de vertegenwoordigers van de deelnemende landen in samenspraak met de vliegers. Voor zover interpretatieverschillen konden ontstaan werden deze hier besproken en werd daarover een gemeenschappelijk standpunt bepaald.

Vergelijking tussen Koninklijke Land- en Luchtmacht

De KL en KLu verschillen qua organisatiestructuur, omvang, taakstelling en middelen. Dit heeft ook gevolgen voor het werken met ROE. Niettemin menen wij dat van elkaars ervaringen kan worden geleerd.

Bevelslijnen

Bevelslijnen bij de landmacht zijn in het algemeen langer dan bij de luchtmacht. Het is bij de landmacht niet mogelijk groeps- en pelotonscommandanten beschikking te geven over een directe verbinding met het hoofdkwartier. Daarom zullen beslissingen omtrent het gebruik van geweld soms op een laag niveau in de organisatie dienen te worden genomen. Dit betekent dat op alle niveaus kennis van en training met ROE noodzakelijk is. Ook in een grootschalig conflict of *peace-enforcing* operatie zal een mili-

tair naar verwachting met ROE worden geconfronteerd.²⁸

Wij zouden er dan ook voor willen pleiten bij aanvang van de onderdeelvorming of misschien zelfs al in de Algemene Militaire Opleiding met ROE te oefenen. Een vroegtijdige introductie van ROE heeft als voordeel dat bij een korte voorbereidingstijd voor een operatie het begrip 'ROE' en het werken daarmee niet meer hoeft te worden aangeleerd.

Overleg

In tegenstelling tot de KL, oefent de KLu bij reguliere oefeningen altijd met ROE, ook in internationaal verband. Bij de KL gebeurt dit voornamelijk bij de voorbereiding van uitzendingen en wordt minder frequent met buitenlandse eenheden geoefend. Meer aandacht voor samenwerking met buitenlandse (NAVO) eenheden op het gebied van ROE is ons inziens gewenst. De Sectie *Lessons Learned* KL deed in haar eindverslag van IFOR de volgende aanbeveling: „In de huidige situatie (NL-Mechbat onder bevel van een UK-Div), zou een NL-Officier die in bijvoorbeeld Camberley een studie zou hebben gevolgd, van groot belang kunnen zijn om het typisch Britse waarden en normenpakket te interpreteren en dit te 'vertalen' voor de NL-commandanten ter plaatse”.²⁹

Naar onze mening zou voor aanvang van een operatie overleg over de interpretatie van ROE tussen commandanten die met elkaar moeten samenwerken zeer nuttig kunnen zijn, bijvoorbeeld in situaties waarin Nederlandse eenheden onder bevel van een eenheid van een andere nationaliteit worden gesteld.

²⁴ VN Veiligheidsraad, Resolutie 998 (1995).

²⁵ Zie afbeelding 1.

²⁶ Paphiti, op. cit., blz. 2.

²⁷ Ook in de Golfoorlog werden ROE gehanteerd. In het Operational Law Handbook van de US Army, 1993, TAB H, wordt onderscheid gemaakt tussen 'peacetime' en 'wartime' ROE.

²⁸ Sous-chef Operatiën, Sectie *Lessons Learned*, bij IFOR Resultaten Debriefing, bijlage A, eindverslag, par. 40.

²⁹ Zie ook noot 11.

Een belangrijk verschil is voorts dat bij de luchtmacht één Engelstalige versie van de ROE gehanteerd werd, terwijl bij de landmacht de verschillende nationale contingenten ieder hun eigen gewelddsinstructies opstelden.³⁰

De meeste contingenten moeten hier toe de Engelstalige versie vertalen, waardoor het risico bestaat dat interpretatieverschillen ontstaan.

Daarnaast worden bij vaststelling van de nationale gewelddsinstructies altijd de beperkingen in acht genomen die uit het eigen rechtssysteem voortvloeien. Ook wanneer militairen uitgezonden worden voor crisisbeheersingsoperaties blijven zij aan hun nationale recht onderworpen. Dit kan een effectief gezamenlijk optreden in de weg staan.

Ten slotte gaven militairen van de luchtmacht aan zelf een verzoek tot wijziging van de ROE te kunnen richten aan de tot wijziging bevoegde instantie. Alhoewel deze mogelijkheid ook voor militairen van de landmacht bestaat, kwam dit uit de enquête niet naar voren.³¹ Daaruit zou kunnen worden afgeleid dat dit voor de landmachtmilitairen zo vanzelfsprekend is dat zij daarvan geen melding maakten, of dat zij niet voldoende van deze mogelijkheid in kennis werden gesteld.

Evaluatie

De Algemene Rekenkamer concludeerde in haar rapport *Leren van vredesoperaties* in 1996 het volgende: „De organisatie van het leerproces bij de Defensiestaf en de krijgsmachtdelen bleek te wensen over te laten. Hierdoor was er onvoldoende zicht op het gebruik van evaluatieresultaten. Wel zijn er duidelijke aanzetten tot verbetering zichtbaar.”³²

In 1997 is binnen de KL begonnen met het verspreiden van de relevante conclusies uit de debriefingsresultaten van crisisbeheersingsoperaties. Bij deze debriefings is tot nu toe niet specifiek aandacht geschonken aan ROE.

Afsluiting

Verhouding tussen politiek en militairen

De wijze waarop militairen uitvoering geven aan ROE kan een belangrijke rol spelen in het welslagen van een crisisbeheersingsoperatie. Omdat de uitgezonden militair dagelijks met ROE werkt, moeten deze nauwkeurig zijn afgestemd op het doel van de missie en de vaak beperkte militaire mogelijkheden. Voor iedere operatie dienen de ROE dan ook zorgvuldig te worden opgesteld, rekening houdend met specifieke politieke en/of geografische omstandigheden en andere interventievoorwaarden.

In de UNPROFOR-periode is duidelijk gebleken dat de houding van de politieke leiding, zowel op nationaal als internationaal niveau van cruciale betekenis is. Verschillende door ons geënquêteerde militairen die in deze periode waren uitgezonden, benadrukten in hun reacties het belang van duidelijke stellingname door de politiek. De Nederlandse regering is zich gaan beraden over toekomstige uitzendingen van militairen. De ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie stelden een nieuw toetsingskader vast, waarin dan ook nadruk is gelegd op de haalbaarheid van de gestelde politieke doelen. In dit toetsingskader werd over ROE het volgende opgemerkt: „De Rules of Engagement (Roe's) van de uitgezonden eenheden moeten ondubbelzinnig zijn geformuleerd en voor alle aan de uitvoering van specifieke militaire taken deelnemende eenheden (ook die van andere landen) in principe gelijk zijn. Bij vredebewarende operaties is het van belang dat de ROE ook onder moeilijke omstandigheden een effectieve taakuitoefening mogelijk maken.”³³

Verhouding tussen bevoegdheid en opdracht

ROE leggen geen verplichting op geweld te gebruiken om het beoogde doel te bereiken. Bovendien is het niet in iedere situatie die gebruik van geweld formeel toestaat ook verstandig van de bevoegdheden gebruik te

maken. De beslissing tot gebruik van geweld is onder andere afhankelijk van de situatie ter plekke, politieke factoren en de middelen waarover de militairen beschikken.

Behalve internationale belangen kunnen ook nationale politieke belangen en nationaal recht een rol spelen bij de beslissing geweld te gebruiken. De uitgezonden militair moet zich bewust zijn van het feit dat zijn beslissing geweld te gebruiken vergaande consequenties kan hebben en dat, ook als de ROE het toelaten, zijn commandant kan verbieden op te treden. Dergelijke beperkingen, die niet rechtstreeks uit de ROE voortvloeien, leiden soms tot frustraties bij militairen wanneer zij niet goed begrijpen waarom terughoudendheid is geboden. Hetzelfde geldt wanneer zij onvoldoende middelen toegewezen hebben gekregen om adequate actie te kunnen ondernemen, waardoor zij soms voor dilemma's komen te staan. Dit kan leiden tot onzekerheid. Uit de enquête blijkt dat niet alle militairen op een goede wijze met deze onzekerheden kunnen omgaan.

Flexibiliteit van de ROE

In crisisbeheersingsoperaties zijn verschillende fases te onderscheiden. Deze fases zijn onder andere afhankelijk van de in die periode uit te voeren taak en van het dreigingsniveau. Soms doen zich daarbij onverwachte ontwikkelingen voor. Dit maakt flexibiliteit van de ROE noodzakelijk, omdat te ruime bevoegdheden om geweld te gebruiken in bepaalde fases het ge-

³¹ Annex E (Rules of Engagement) to SACEUR OPLAN 10405 (Joint Endeavor) final, 16 december 1995, p. E-4, 3f: „Any limitation or restriction considered to threaten the safety of the force and/or successful conduct of the mission should be addressed immediately upon discovery and reported up the chain of command. Commanders will request ROE revision as appropriate.” Deze bepaling geldt voor alle krijgsmachtdelen.

³² Eindoordeel Algemene Rekenkamer in het rapport 'Leren van vredesoperaties', blz. 18.

³³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 23 591, nr. 5, blz. 12.

³⁴ US Army Operational Law Handbook, blz. H-99.

vaar van geweldsescalatie met zich meebrengt.

Voor betere afstemming van de ROE op verschillende fases van operaties zou bij multinationale troepen een systeem van verschillende kleuren ROE-kaarten kunnen worden ingevoerd, zoals is geïntroduceerd bij de *US Army*.³⁴ Afhankelijk van de situatie in het gebied kunnen op deze wijze vrij eenvoudig andere ROE van kracht worden, terwijl de verschillende ROE voor een militair toch overzichtelijk blijven.³⁵ Een andere manier om flexibiliteit te bevorderen, is het maken van onderscheid in ROE voor omgang met gewapende en ongewapende vijandelijke troepen.³⁶ Dit onderscheid is niet altijd duidelijk en kan ons inziens verwarrend werken. Het eerste idee spreekt ons meer aan. Alhoewel uit de enquête niet blijkt dat er behoefte was aan een dergelijke differentiatie kunnen wij ons operaties voorstellen waarbij, afhankelijk van de ontwikkelingen in het operatiegebied of de fase van de operatie, andere ROE gewenst zijn. Verschillende kleuren ROE-kaarten zouden hierbij een nuttig hulpmiddel kunnen zijn. Onverwachte wijzigingen kunnen ook met een inlegvel worden aangebracht, zoals tijdens IFOR is geschied. Bij voorzienbare ontwikkelingen in het conflict zouden, analoog aan het Amerikaanse systeem, vooraf uitgereikte ROE-kaarten kunnen worden gebruikt.

De huidige ROE in voormalig Joegoslavië, bevatten ook bevoegdheden om op te treden tegen geweld tussen niet-strijdende partijen. In vredessituaties is *riot control* een politietak; indien echter in een gebied waar Nederlandse militairen dienen op te treden,

de politie onvoldoende is georganiseerd of over onvoldoende middelen beschikt, is assistentie van militairen aan de lokale politie of overheid mogelijk. Volgens ons dient per operatie te worden vastgesteld of het assisteren van de lokale politie tot de taak van een eenheid kan gaan behoren. Als dit het geval is, dienen de militairen daarin te worden getraind en middelen te krijgen om bijvoorbeeld bij rellen te kunnen optreden. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan *pepperspray* of traangas. Het gebruik van dergelijke niet-letale wapens ter assistentie van de politie kan escalatie van geweld voorkomen.

De Nederlandse opvatting

In Nederland heerst soms de opvatting dat Nederlandse militairen robuuster dienen op te treden en dat zij van de toegekende bevoegdheden om geweld te gebruiken meer gebruik moeten maken. Daarentegen wordt het sneuvelen van Nederlandse militairen in crisisbeheersingsoperaties nauwelijks aanvaard.³⁷ Andere landen zijn (ogenschijnlijk) sneller bereid slachtoffers onder eigen militairen te accepteren. Een ons inziens belangrijke oorzaak van de terughoudendheid in optreden, het gebrek aan escalatiedominantie, is sinds operatie *Deliberate Force* weggenomen. Het is echter de vraag hoe er in Nederland met deze tegenstelling zal worden omgegaan indien er onverhoopt in Bosnië, als gevolg van meer robuust optreden, slachtoffers zullen vallen.

(Multi)nationale afstemming van ROE

Uit onze enquête is ook het belang van afstemming over het gebruik van geweld binnen multinationale troepenmacht naar voren gekomen. Sturing in de uitvoering van de ROE blijkt bij de luchtmacht beter mogelijk omdat alle vliegers voortdurend in contact staan met het CAOC. Toch blijkt ook bij de luchtmacht in de praktijk regelmatig afstemming noodzakelijk omdat de ROE tijdens operaties vragen oproepen. De KLu heeft in voormalig Joegoslavië steeds met NAVO-part-

ners samengewerkt, waardoor de communicatie en samenwerking blijkens de genquêteerden goed verliep.

Om de ROE ook een meer geïntegreerd onderdeel van het optreden van de landmacht te maken, zou de KL ons inziens niet alleen bij voorbereiding op een uitzending maar reeds bij initiële opleidingen en oefeningen ROE dienen te introduceren. Hierdoor kunnen zij beter voorbereid kunnen zijn op het werken met ROE onder wisselende omstandigheden. Ook indien een eenheid op een laat moment wordt geformeerd of de ROE nog niet beschikbaar zijn, is binnen zeer korte tijd adequate training met de toepasselijke ROE mogelijk.

ROE dienen constant de aandacht te hebben, zowel van militairen als de politiek. Zowel in oefensituaties als tijdens daadwerkelijke inzet blijft aandacht voor het gebruik van geweld van belang en is voortdurende training en nadere uitleg noodzakelijk. Uit de reacties die de door ons benaderde militairen gaven, blijkt dat bij het overgrote deel het belang van ROE duidelijk is, maar dat er toch soms nog onduidelijkheden zijn of aanvullende uitleg van ROE noodzakelijk is. Deze reacties onderstrepen daarom het belang van een goede opleiding en training voor een uitzending maar ook het belang van een goede terugkoppeling en eventueel aanvullende training tijdens de uitvoering van een operatie.

De resultaten van de enquête hebben enkele vragen opgeroepen over de totstandkoming van de ROE en ervaringen van militairen die hierbij zijn betrokken. In onze enquête zijn deze onderwerpen slechts beperkt aan de orde gekomen omdat wij ons vooral hebben gericht op militairen die de ROE hebben moeten toepassen. Het vervolg van ons onderzoek naar ROE zal zich dan ook toespitsen op de totstandkoming van ROE op zowel nationaal als internationaal niveau en de problemen die zich daarbij in de praktijk kunnen voordoen. ■

³⁵ Paphiti, op. cit., blz. 11.

³⁶ C.L. Grotzky, The impact of Standing Rules of Engagement (SROE) on peace enforcement operations, paper submitted to the Naval War College, Newport, R.I., blz. 14.

³⁷ Zie over dit onderwerp ook: Kernvraag, 1997/2, nr. 112, themanummer Offerbereidheid, waarin o.a. een interview met oud-minister van Defensie Ter Beek, „Het verantwoord risico”.

Oude en achtergelaten chemische wapens

drs. M.J.K. van Butselaar*

Het gebruik van gif in conflicten is zo oud als de wereld. Drank Socrates niet al de gifbeker?

Het was pas na de opkomst van de chemische industrie, aan het eind van de vorige en het begin van deze eeuw, dat het mogelijk werd om chemische wapens op grote schaal in te zetten. Chemische wapens waren massavernietigingswapens geworden. Op 22 april 1915 vond de eerste grootschalige aanval met chemische wapens plaats in Ieper, België.

Restanten van chemische oorlogsvoering blijven in een aantal gevallen jarenlang nasmeulen. In België hebben boeren nog bijna dagelijks te maken met overblijfselen uit de Eerste Wereldoorlog. Een groot deel van die overblijfselen heeft een chemische lading. Een precies percentage is niet aan te geven; en soms is het moeilijk een onderscheid te maken tussen de verschillende soorten, vaak zeer oud, wapentuig. De origine van de wapens is ook moeilijk te achterhalen. Oude chemische wapens bevatten niet zelden een combinatie van chemische stoffen waarvan sommige in meer of minder mate nog werkzaam zijn.¹

Na de Eerste Wereldoorlog ging de ontwikkeling van strijdgassen door.

* Drs. M.J.K. van Butselaar is vorig jaar afgestudeerd in de Politicologie en Bestuurskunde aan de Vrije Universiteit in Amsterdam op de doctoraalscriptie: *Old and Abandoned Chemical Weapons: The Implementation of a Regime.*

Chemische wapens werden door sommige landen gezien als een effectief middel om onbegaanbare rebellerende gebieden te controleren. De Engelsen bijvoorbeeld hadden strijdgassen tot hun beschikking in Mesopotamië, Afghanistan en India. De Nederlanders ontwikkelden hun versie van chemische wapens in Batujajar bij Bandung op West-Java in 1940 en 1941.

Het gebruik van chemische wapens in het interbellum door Franse en Spaanse strijdkrachten in hun Noord-Afrikaanse koloniën, door de Italianen in Abessinië (het tegenwoordige Ethiopië) in 1936-1937 en door de Japanse bezetters van China in de jaren dertig is algemeen bekend.² Het is aannemelijk dat veel oude chemische wapens zijn achtergebleven in de voormalige koloniën of bezet gebied. In het geval van China bijvoorbeeld, heeft Japan op bilateraal niveau toegegeven verantwoordelijk te zijn voor het achterlaten van dergelijke wapens.

Soms echter is het moeilijk te bepalen of een land nu nog verantwoordelijk kan worden gehouden voor het achterlaten van chemische wapens.

Zo hebben de geallieerden na de Tweede Wereldoorlog Duitse chemische munitie gedumpt in de Baltische zee. Vergiftigingen van met name Deense vissers zouden aanleiding moeten zijn de munitie te vernietigen. Maar wie is nu verantwoordelijk voor deze chemische wapens van nazimakelij? Het huidige Duitsland of de geallieerden die de lading gedumpt hebben?

Verdragen

Al in de vorige eeuw werden pogingen ondernomen om te komen tot een verbod op het gebruik van strijdgassen. In de 'Verklaring van Brussel' van 1874 werd het oorlogsrecht vastgelegd. Daarin werd ook opgenomen dat gif of gifwapens niet in een oorlog gebruikt mochten worden, evenals wapens, projectielen of materialen die waren bedoeld om onnodig lijden te veroorzaken.³ Het verdrag bevatte geen sancties op overtreding van de bepalingen.

In 1899 riep tsaar Nicholas II de Eerste Haagse Vredesconferentie bijeen. Technische ontwikkelingen maakten destijds het gevaar reëel dat gassen zouden kunnen worden gebruikt in wapens. De partijen kwamen overeen af te zien van het gebruik van projectielen die waren bedoeld om verstikkende of irriterende gassen te verspreiden.

De Tweede Haagse Vredesconferentie van 1907, bijeengeroepen door de Amerikaanse president Roosevelt, bekrachtigde de overeenkomst van de Eerste Haagse Conferentie maar voegde daar de clausule aan toe dat ook moest worden afgezien van het gebruik van projectielen en materialen die waren bedoeld om onnodig leed te veroorzaken. Omstreeks 1914 hadden alle Europese landen het verdrag geratificeerd, met uitzondering van Italië.⁴

In 1925 werd, na de verschrikkingen als gevolg van onder meer de inzet van strijdgassen in de Eerste Wereldoorlog, het Protocol van Genève

ondertekend.⁵ Dat Protocol verbodt slechts *het gebruik* van strijdgassen en biologische wapens in oorlog, niet het bezit ervan. Veel staten vertaalden dat in *non-first-use* en behielden zich het recht voor terug te slaan met gelijke middelen bij een aanval met chemische of biologische wapens.

Enkele staten maakten verder een voorbehoud ten aanzien van de inzet van strijdgassen in een gewapend bin-nenlands conflict en ten aanzien van de inzet van chemische wapens in een treffen met een tegenstander die het Protocol niet had ondertekend.

De verschillende schendingen van de geest van het Protocol, onder andere ook door de Amerikanen in de Viet-namoorlog, zorgden ervoor dat het thema biologische en chemische oorlogsvoering op de ontwapeningsconferentie van de Verenigde Naties in Genève besproken werd.^{6,7}

In 1972 werd het verdrag voor een verbod op biologische en toxische wapens gesloten en startten de onderhandelingen over de totale afschaffing van chemische wapens. De Koude Oorlog was er in belangrijke mate de oorzaak van dat het tot september 1992 duurde voordat een conceptverdrag voor de afschaffing van chemische wapens ter goedkeuring aan de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties voorgelegd kon worden.

In januari 1993 werd uiteindelijk in Parijs het chemische-wapenverdrag ondertekend. Het verdrag houdt een verbod in op de ontwikkeling, productie, opslag en het gebruik van chemische wapens én ziet toe op de vernietiging ervan.⁸ Tot op heden hebben 167 landen het verdrag ondertekend. Op 29 april 1997 trad het verdrag in werking, dat is een half jaar nadat het minimale aantal van 65 ratificaties werd bereikt. De uitvoerende organisatie van het verdrag, de *Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons* (OPCW) is gevestigd in Den Haag.

Het chemische-wapenverdrag dat nu is opgesteld, bepaalt strikt de regels voor de hoeveelheid te produceren



Afb. 1 De vernietiging van Iraakse 122 mm-raketten gevuld met het zenuwgas Sarin tijdens een UNSCOM-inspectie (foto: VN)

chemische stoffen die zouden kunnen worden gebruikt voor de fabricage van chemische wapens. Routine-inspecties zullen regelmatig bij de aangemelde chemische productiefaciliteiten worden uitgevoerd. Daarnaast bestaat de mogelijkheid van 'uitdagingsinspecties': een lidstaat kan, bij het vermoeden van een schending van het verdrag, een verzoek indienen bij de OPCW voor een inspectie bij een ander lidstaat.

Op de vernietiging van chemische wapens zal ook door middel van inspecties worden toegezien. Assistentie van lidstaten onderling, in geval van een aanval met chemische wapens, is ook gegarandeerd onder de bepalingen van het verdrag. Daarnaast voorziet het verdrag in de uitwisseling van industriële know-how tussen de lidstaten van het verdrag. Dat laatste is een prikkel voor deelname aan het verdrag voor landen met een beginnende chemische industrie. Oude en achtergelaten chemische wapens vormen een bijzonder onderdeel van het verdrag omdat een aantal bepalingen ten aanzien van deze categorie wapens nog onderwerp van discussie is.

Het wapenverdrag

Het eerste artikel van het chemische-wapenverdrag verplicht staten alle chemische wapens binnen de eigen nationale jurisdictie, of chemische wapens achtergelaten in een ander land, te vernietigen. Chemische wapens geproduceerd vóór 1925, het jaar van het Geneefse Protocol, gelden als 'oud' en moeten worden vernietigd als chemisch afval. Chemische wapens die zijn geproduceerd tussen 1925 en 1946 zijn ook als 'oud' aan te merken, tenzij deze nog bruikbaar zijn. In dat geval moeten ze als 'gewone' chemische wapens worden vernietigd: een beduidend duurdere opgave. Alle chemische wapens die zijn geproduceerd ná 1946 moeten worden vernietigd volgens de bepalingen van het verdrag. Chemische wapens moeten daartoe binnen 30 dagen na inwerking treding van het verdrag worden aangegeven. Als ná inwerkingtreding niet-aangemelde chemische wapens worden ontdekt, moeten ze binnen 180 dagen alsnog worden gemeld bij de OPCW. Chemische wapens die zijn begraven (en begraven blijven) vóór 1 januari 1977 of in zee zijn gestort vóór 1 januari

1985, hoeven niet te worden opgegraven c.q. te worden opgevest voor vernietiging. Het is aan de lidstaten zelf of zij deze wapens willen opgraven om ze alsnog te kunnen vernietigen.

Vreemd genoeg is het zo dat opgegraven chemische wapens vernietigd moeten worden volgens het verdrag, maar chemische wapens die uit zee worden opgevest hoeven nog steeds niet vernietigd te worden onder dezelfde bepalingen.

Zoals gezegd kunnen veel staten, naast de drie officiële bezitters van chemische wapens (de VS, Rusland en Irak), te maken hebben of krijgen met restanten van (oud) chemisch wapentuig. Ook dit aspect maakt dat de bepalingen over oude en achtergelaten chemische wapens zo bijzonder zijn binnen het chemische-wapenverdrag.

Interpretatieproblemen

In het verdrag is de bepaling opgenomen dat een land dat chemische wapens heeft achtergelaten na 1 januari 1925 op het grondgebied van een ander, zonder toestemming van deze laatste, verantwoordelijk is voor de vernietiging van deze wapens. Die verantwoordelijkheid is soms moeilijk te bewijzen, zoals met de gedumpte Duitse munitie in de Baltische zee. Onder de bepalingen van het verdrag hoeft deze munitie niet eens te worden opgevest, maar vergiftigingen van vissers geven hiertoe wel de morele verplichting.

Daarnaast doet zich het probleem voor van identificatie van de oorspronkelijke eigenaar van een chemisch wapen. Als na vijftig jaar een chemisch wapen wordt gevonden, is het moeilijk een nauwkeurige registratie te achterhalen. Veel hangt in dat geval af van de goedwillendheid van het land dat verantwoordelijk wordt gehouden voor het achterlaten van het wapen. Inspecties en bemiddeling door de OPCW kunnen tot op zekere hoogte uitkomst bieden door arbitrage, als een bilaterale overeenkomst voor vernietiging, zoals Nederland

die heeft gesloten met Indonesië in het project-Obong, niet van de grond komt.

Niet alle achtergelaten chemische wapens zijn 'oud' en niet alle oude chemische wapens zijn achtergelaten. Voor wat betreft de bepalingen voor oude chemische wapens kan een zeer specifiek interpretatieprobleem beschreven worden, namelijk de bruikbaarheidscriteria.

Bruikbaarheid

De bepaling van de bruikbaarheid van chemische wapens die zijn geproduceerd tussen 1925 en 1946, is op dit moment een groot probleem. De *Expert Group on Old and Abandoned Chemical Weapons* van de OPCW probeert invulling te geven aan dat begrip om het regime voor vernietiging, dat uiteen wordt gezet in de verificatie-annex van het verdrag, te kunnen uitvoeren. Artikel II van het chemische-wapenverdrag bepaalt dat een chemisch wapen uit drie onderdelen bestaat, te weten: de chemische lading, de munitiehuls en het ontstekingsmechanisme, en de lanceerririchting. Los van elkaar worden deze onderdelen, mits ze bedoeld waren voor chemische oorlogsvoering, ook als chemisch wapen beschouwd.

Een sleutel voor de bepaling van de bruikbaarheid van oude (dat is in de periode 1925-1946) chemische wapens is de staat waarin ze verkeren, de mate van aantasting. Dit laatste kan niet worden aangegeven met een simpel 'vergaan: ja of nee', en dus 'bruikbaar of niet'. Mosterdgas, bijvoorbeeld, kan na tachtig jaar nog steeds vijf procent van zijn puurheid bezitten, en in combinatie met andere resten worden gebruikt voor een nieuwe chemische bom.

Toch zal men een staat van ontbinding moeten vaststellen waarbij technische experts moeten concluderen dat een wapen niet meer bruikbaar is. De vrijwilliger die een chemische lading uit een zestig jaar oude bom probeert te halen voor hergebruik, moet nog gevonden worden!

Er zijn verschillende oplossingen om de bruikbaarheid van oude chemische wapens te bepalen: van de drie onderdelen van een chemisch wapen is bepaald dat de ontbinding van de chemische lading en de munitiehuls bepalend zullen zijn voor de uitkomst van de bruikbaarheid van een oud chemisch wapen. De vraag doet zich nu voor of het gehele wapen ook bruikbaar is als slechts één van de twee onderdelen bruikbaar is? Als beide onderdelen onbruikbaar zijn, is het antwoord duidelijk.

Een andere interpretatie luidt dat als één van de onderdelen onbruikbaar is, het hele wapen onbruikbaar is. Er zit echter een addertje onder het gras: wat als een technisch probleem wordt voorgesteld, is in feite een politiek probleem. Al eerder stipte ik aan dat de vernietiging van recentere chemische wapens veel meer kosten met zich meebrengt dan de vernietiging van oude chemische wapens. Deze laatste mogen als chemisch afval verwerkt worden, de meer recente niet. Bovendien zou de optie die inhoudt dat als één van de twee onderdelen bruikbaar is, het gehele wapen als bruikbaar wordt aangemerkt, enorme budgettaire consequenties met zich meebrengen voor de OPCW. Het toezicht op de vernietiging van chemische wapens van recente makelij is immers veel strenger dan het toezicht op de verwerking van oude chemische wapens. Bovendien zouden veel meer inspecties moeten worden uitgevoerd om juist te bepalen of een onderdeel bruikbaar is of niet. Deze impasse is tot op heden nog niet opgelost. Daarvoor kan een aantal verklaringen gegeven worden. De eerste is dat door obstakels op te werpen een aantal delegaties tijd probeert te winnen, tijd om het verdrag in eigen land goedgekeurd te krijgen. Vooral de bezwaren tegen de strikte inspecties door de OPCW in de chemische industrie zijn voor sommige politici reden om vraagtekens te zetten bij het verdrag.⁹ Daarnaast is het niet ondenkbaar dat het onder druk zetten van de onderhandelingen over de definitie van de bruikbaarheid van oude chemische



Afb. 2
Dezelfde
UNSCOM-
inspectie leidt tot
deze vondst
van chemische
wapens
 (foto: VN)

wapens in de implementatiefase te maken heeft met het fenomeen 'issuelinkage'.¹⁰ Om winst te behalen op een gerelateerd terrein, wordt een blokkade op een ander terrein, dat van belang is voor de tegenpartij, opgeworpen om een troefkaart in handen te krijgen. Als voor de definitie van bruikbaarheid 'als één onderdeel bruikbaar, dan is het hele wapen bruikbaar' wordt gekozen, betekent dat dat veel Europese landen ineens niet alleen bezitters van chemische wapens worden, maar ook dat de kosten van vernietiging van deze 'oude' chemische wapens dramatisch stijgen, omdat daarvoor speciale installaties nodig zijn en strikte controle door middel van inspecties. Het schermen met deze interpretatie suggereert dat delegaties winst proberen te behalen op een gerelateerd terrein door de druk op West-Europese landen op dit punt te vergroten.

Gebrek aan krachtig leiderschap in het overkómen van de obstakels is ook een mogelijke verklaring. Dat was er wel bij het totstandkomen van het verdrag toen de Verenigde Staten na de Glasnost in Sovjet-Unie en het

einde van de Golfoorlog grote druk uitoefenden. In de Golfoorlog was aangetoond dat chemische wapens niet nodig waren om met gelijkwaardige slagkracht te beantwoorden. Dit laatste argument was tot dan door de VS gebruikt om een veiligheidsvoorraad van twee procent te houden, ondanks het al eerder getekende bilaterale verdrag tussen de voormalige Sovjet-Unie en de VS, waarin de intentie stond om een begin te maken met de vernietiging van de chemische wapenvoorraad. Conventionele raketten van de VS waren militair efficiënter en doeltreffender dan de eventuele inzet van chemische wapens, zelfs onder de reële dreiging van Irak om Scuds met een chemisch lading in te zetten. Bovendien kan de uitwerking van chemisch wapens vooraf nooit geheel bepaald worden. Het risico is groot dat ook eigen soldaten gewond kunnen raken bij de lancering van deze wapens. Daarnaast is het zo dat het internationale prestige van een land dat chemische wapens zou inzetten, forse deuken kan oplopen in de internationale publieke opinie. In de lijn van het normen-model van Sagan¹¹ is het 'not-done' om chemi-

sche wapens te bezitten of te produceren, laat staan ze te gebruiken in een oorlog. De ontkenningen van Libië in dit verband kunnen hiervoor als voorbeeld dienen.

Al deze overwegingen brachten de VS ertoe krachtig de totstandkoming van het huidige verdrag te bevorderen. Zo'n impuls om uit de huidige impasse ten aanzien van oude en achtergelaten chemische wapens te komen, ontbreekt thans.

Oplossingen

Zijn er oplossingen? De meest voor de hand liggende zou zijn om te bepalen dat alle chemische wapens van vóór 1946 als 'oud' worden bestempeld en dus als chemisch afval verwerkt mogen worden. Dit zou een enorme kostenbesparing inhouden voor zowel de OPCW als de betrokken lidstaten; de vernietiging wordt immers goedkoper en verificatie is slechts marginaal nodig. De diplomatieke oplossing die op dit moment opgeld doet in de *Expert Group* is die van de *risk-assessment*.

De groep oude chemische wapens (1925-1946) wordt, na bepaling van de bruikbaarheid door de OPCW, ingedeeld in twee categorieën: bruikbaar en niet-bruikbaar.

De bruikbare chemische wapens dienen vervolgens als chemische wapens te worden vernietigd onder het strikte toezichtsregime van het verdrag. De niet-bruikbare chemische wapens worden opnieuw in groepen ondergebracht op basis van de mate waarin zij een risico vormen voor het doel en de bepalingen van het verdrag.

Dat risico zou dan worden bepaald aan de hand van criteria zoals de grootte van de gehele voorraad, de chemische samenstelling van de wapens, of politieke en militaire factoren (bijvoorbeeld de kans op betrokkenheid van het betreffende land in een gewapend conflict). Een

laag risico zou dan in geringe mate hoeven te worden gecontroleerd; vormen de wapens echter een hoog risico dan zullen afdoende maatregelen moeten worden genomen voor exacte verificatie.

De categorieën van risico-indeling lopen van 'laag', 'middel', 'verhoogd' naar 'hoog'. Deze oplossing lijkt niet erg gelukkig; ze kan de aanzet zijn tot een eeuwigdurende discussie over de implementatie van verificatiemaatregelen.

Voor elk van de beschreven groepen is geen maat aangegeven; de vraag is of die maat wel aan te geven is.

Conclusie

De naweeën van chemische oorlogsvoering in de Eerste Wereldoorlog

zijn tot op de dag van vandaag voelbaar. Ook veel niet-Europese staten hebben nog te maken met restanten uit eerdere oorlogen en bezettingen. Het chemische-wapenverdrag moet het mogelijk maken om de problemen rondom de vernietiging van oud wapentuig aan te pakken. Opportunisme in de onderhandelingen over de uitvoering van het verdrag hebben van het onderwerp van oude en achtergelaten chemische wapens tot een gevaarlijke troefkaart gemaakt.

Wil het chemische-wapenverdrag de voorbeeldfunctie die het heeft voor toekomstige ontwapeningsverdragen behouden, dan moeten de geschetste problemen snel en concreet uit de wereld worden geholpen. Naast de problematiek van oude en achtergelaten chemische wapens speelt bovendien een aantal andere onderwerpen een belangrijke rol in de implementatiefase van het verdrag, zoals de al eerder genoemde inspectie van chemische industrie, het trage ratificatieproces van hoofdrolspelers (de Sovjet-Unie heeft tot op heden het verdrag nog niet geratificeerd, de VS hebben dat pas vijf dagen voor de inwerkingtreding gedaan!) en het ontbreken van een aantal Arabische staten op de lijst van ondertekenaars van het verdrag.

Euforie over een succesvolle uitvoering van het verdrag is dan ook nog niet aan de orde. Het wachten is op nieuw, krachtig leiderschap, zoals onder de Amerikaanse president Bush tijdens de onderhandelingen over het verdrag in Genève, om de implementatie tot een succes te maken.

Iets voor de Europese Unie? ■

Noten

¹ K. Lohs, „Toxic Military Wastes And The Challenge Of Obsolete Chemical Ammunition,” in: *ASA Newsletter*, 1995.

² J.P. Zanders, *Towards Understanding Chemical-Warfare Weapons Proliferation*, Vrije Universiteit Brussel, 1994.

³ T. Stock, *History Of The Negotiations On The CWC-Short Overview*, SIPRI Stockholm, 1995.

⁴ L.F. Haber, *The Poisonous Cloud, Chemical Warfare In The First World War*, Claderon Press, Oxford, 1986.

⁵ J.P. Zanders, *Towards Understanding Chemical-Warfare Weapons Proliferation*, Vrije Universiteit Brussel, 1994.

⁶ De Amerikanen ratificeerden het Protocol van Genève overigens pas in 1975 en bovendien was het niet duidelijk of de ontbladeringsmiddelen die de VS gebruikten ook onder de ver-

bodsbepalingen vielen van het Protocol.

⁷ T. Stock, *History of the Negotiations on the CWC, Short Overview*, SIPRI, Stockholm, Zweden, 1995.

⁸ M. Bentinck, „Het Chemisch Wapenverdrag, een mijlpaal in het internationale ontwapeningsproces”, in: *Internationale Spectator*, februari 1993, nr 2.

⁹ Zie verder de *domestic approach* van Robert D. Putnam, „Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two Level Games”, in: *International Organization*, Vol 42, nr 3.

¹⁰ A.Carter, *Success and Failure in Arms Control Negotiations*, SIPRI/ Oxford University Press, Oxford, 1989.

¹¹ Lezing van professor Scott Sagan, gehouden op 22 maart 1996 bij SIPRI, Stockholm, Zweden.



De lokroep van het Net

Zin en onzin van internet voor de militair

mr. drs. G.C.A. Steenbakkers*
drs. Th.W.M. Hoeks*

Few people knew anything about the World Wide Web two years ago. Now it's the most important force in computing, poised to profoundly influence society for years to come.

Inleiding

„Het lijkt wel alsof je er tegenwoordig niet meer behoort als je geen internet-account hebt. Een beetje manager schaamt zich er haast voor een visitekaartje zonder e-mailadres uit te delen. Niet de lease-auto of de zaktelefoon, maar een aansluiting op de digitale snelweg vormt de nieuwe scheidslijn tussen de have's en de have-not's.”

Met deze welluidende tekst begon een bijlage van *Intermediair* in de tweede helft van 1995.¹ Inmiddels zijn we twee jaar verder en wordt het tijd om in deze *Militaire Spectator* aandacht te besteden aan de mogelijkheden en onmogelijkheden van het internet, de zin en onzin van het internet en de stand van zaken bij Defensie. Deze kritische beschouwing kent een aantal invalshoeken.

Eenzijds zal worden gekeken naar de

algemene kant van het internet, dat wil zeggen wat is het, wat kan het en wat kan het niet. Daarnaast zal worden gekeken vanuit een militair perspectief. De vraag die hierbij centraal staat luidt: wat kan het internet betekenen voor de defensieorganisatie? Daarna zullen we kijken naar een aantal problemen van internet, zoals beveiliging en bandbreedte, en we eindigen met een summier overzicht van de ontwikkelingen van internet en intranet (NAFIN) bij de Nederlandse defensieorganisatie. We sluiten af met conclusies.

Internet

Geschiedenis van internet

The internet is the biggest change in human communication since the printing press.

The White House

De geschiedenis van het internet begint in 1969. In dat jaar werd in Amerika gestart met ARPAnet (*Defense Advanced Research Projects Administration*), de militaire voorloper van het internet. Het doel van dit netwerk was de koppeling tot stand te brengen tussen vier onderzoekslaboratoria die gezamenlijk onderzoek deden voor het Amerikaanse ministerie van Defensie. Op dat moment bestonden er al meerdere netwerken. Het belangrijkste verschil met deze netwerken ligt in de architectuur van het netwerk: tot op dat moment waren netwerken geconstrueerd, waarbij de route die moest worden gevolgd om

informatie uit te wisselen tussen twee punten, van tevoren vaststond. Het ARPAnet bracht daar verandering in. Het is te vergelijken met een visnet, waarbij men via de knopen naar een ander punt kan. Wanneer een knoop ontbreekt, is het via andere paden nog steeds mogelijk aan de andere kant van het visnet te komen. (Geppart, e.a., 1997) Nadat is gebleken dat het ARPAnet goed functioneert, groeit het aantal deelnemers aan dit netwerk gestaag.

Vanaf 1973 worden steeds meer andere netwerken op het ARPAnet aangesloten. Vanwege de open, decentrale structuur van dit netwerk zijn hier geen bezwaren tegen. De groei van het aantal mensen dat gebruik maakt van het net gaat zo snel (met name wetenschappers gebruikten het zeer frequent) dat in 1983 het militaire deel van het net wordt afgesplitst en het ARPAnet voortgaat als academisch netwerk.

De onstuimige groei kent geen keerpunt. Het netwerk van netwerken die met elkaar verbonden zijn, vormt het hart van het internet (INTERconnected NETWORK). Het internet is dus niet iets dat plotseling ontstaat of wordt opgericht, maar het ontstaat geleidelijk, het evolueert gestaag.

Op dit moment is het internet uitgegroeid tot een volwaardig informatiemedium. Het aantal gebruikers is enorm. Zo 'bezoeken' in Nederland per dag gemiddeld 1,2 miljoen mensen de pagina (op het internet wordt dit meestal 'site' genoemd) van de omroep (www.omroep.nl). In no-

* Mr. drs. G.C.A. Steenbakkers is als universitair docent Organisatiekunde verbonden aan de Faculteit Militaire Bedrijfskunde van de Koninklijke Militaire Academie.

Drs. Th.W.M. Hoeks is plaatsvervangend hoofd Faculteitsbureau van dezelfde faculteit.

¹ Dit artikel hebben we dezelfde titel gegeven als een bijlage bij het tijdschrift *Intermediair* van 8 september 1995. Deze titel geeft namelijk goed weer wat de auteurs met hun artikel beogen.

vember 1996 heeft een marktonderzoeksbureau, Jupiter Communications, een wereldwijd onderzoek gedaan naar het aantal gezinnen dat een internetaansluiting heeft. In 1996 bedraagt dit 23,4 miljoen en dit zal waarschijnlijk uitgroeien naar een totaal aantal gezinsaansluitingen van 66,6 miljoen in het jaar 2000.

De functies van internet

Het internet biedt verschillende mogelijkheden. De volgende functies kunnen onderscheiden worden:

- Telnet: op afstand inloggen op een computer;
- File Transfer Protocol (FTP): bestanden verzenden van een server naar een cliënt en omgekeerd;
- Simple Mail Transfer Protocol (SMTP) of e-mail: verzenden en ontvangen van elektronische post;
- Network News Transfer Protocol (NNTP): opvragen en posten van berichten in nieuwsgroepen;
- Gopher: raadplegen van databanken van tekst- en andere bestanden die zich op verschillende computers op het internet bevinden, via een menustructuur;
- HyperText Transfer Protocol (HTTP): raadplegen van documenten en andere bestanden die met elkaar verbonden zijn door middel van hyperlinks. Men noemt deze 'gelinkte' documenten hypertext-pages: documenten waarin verwijzingen zijn opgenomen naar andere documenten. Door simpelweg op de hyperlink te klikken, vraagt men de pagina op waarnaar verwezen wordt. Deze pagina kan zich zowel op dezelfde server, als op een andere server ergens op het internet bevinden;
- World Wide Web (WWW): raadplegen van elektronische informatie op internet. Het grote verschil tussen het zeer populaire WWW en het minder populaire Gopher, zit in de mogelijkheden om foto's, geluid, video en grafische bestanden te gebruiken. Bij Gopher is dit niet mogelijk, want deze informatie is opgeslagen als ASCII-tekst, terwijl het WWW veel grafische mogelijkheden biedt.

Het World Wide Web heeft gezorgd voor de doorbraak van het internet naar een breder publiek. Hierbij hebben twee aspecten een belangrijke rol gespeeld. Op de eerste plaats het beschikbaar komen van gebruikersvriendelijke grafische interfaces, de zogenaamde *browsers*, waarmee informatie op het internet gezocht kan worden. De meest bekende zijn Netscape Navigator en Microsoft's Internet Explorer. Een ander aspect is de toegankelijkheid van het internet. Het 'surfen' over internet is eenvoudig, als gevolg van de toepassing van de hiervoor beschreven hyperlinks. Op die manier is het volledige internet toegankelijk via muisklikken. Hyperlinks zijn veel krachtiger om over het internet gedistribueerde informatie te ordenen dan een menustructuur.

De organisatie van internet

De open structuur van internet, dat voornamelijk bestaat uit aan elkaar gekoppelde computers of netwerken, zorgt voor een gebrekkige organisatie van het internet. Regelmatig komt dan ook in het nieuws dat individuen niet-wenselijke informatie via het internet verspreiden, variërend van kinderporno tot oproepen voor extreem-rechtse demonstraties of ontmoetingen van voetbalsupporters. Toch zijn er enkele actieve spelers in het internetveld:

- Internet access provider

Wie toegang wil tot internet, moet zich wenden tot een internet access provider. Deze beschikt over een eigen netwerk, dat gekoppeld is aan één van de *backbones* van het internet. Zij bieden twee manieren van internet-toegang aan. De eerste manier is het inbellen op hun dial-up servers met een modem, via analoge telefoonlijnen of ISDN. Wil men echter een permanente verbinding opzetten tussen het eigen lokale netwerk (LAN) en internet, dan staan zij in voor de connectie tussen het LAN van de klant en hun eigen netwerk.

- Telefoonmaatschappijen

De telefoonmaatschappijen staan in de eerste plaats in voor de exploitatie

van de backbones van het internet, bijvoorbeeld de intercontinentale connecties. Daarnaast zijn er de *leased lines* die de verschillende LANs en subnetwerken van het internet met elkaar verbinden. Deze zijn weliswaar gehuurd door de access providers en hun klanten, maar worden geëxploiteerd door de telefoonmaatschappijen.

- Commerciële on-line informatie-diensten

De commerciële on-line informatie-diensten (onder meer Compuserve) zijn reeds een tiental jaar actief als informatiemakelaars. Zij sluiten overeenkomsten met tal van inhoudsleveranciers (bijvoorbeeld persbureaus die nieuwsberichten en beursnoteringen verschaffen) en verkopen deze informatie als een globaal pakket in de vorm van abonnementen op hun on-line dienst. De on-line diensten beschikken daarbij over hun eigen netwerken.

Sinds enkele jaren zijn deze eigen netwerken gekoppeld aan het internet via een zogenaamde *gateway*. Het laatste jaar hebben zij echter ten gevolge van het grote succes van het internet hun diensten geherpositioneerd. In plaats van informatiemakelaar, profileren zij zich meer en meer als aanbieders van internet-toegang met een extra (hun informatiediensten). Specifiek aan de on-line diensten is dat zij in tegenstelling tot de sterk versnipperde markt van de access providers, een zeer geconcentreerde markt vormen.

Daarnaast zijn er nog een tweetal internet-organen die orde scheppen in de chaos van het internet. Deze twee organisaties, InterNIC en Internet Society, vormen de basis voor de - weliswaar beperkte - regelgeving op het internet.

InterNIC

Het InterNIC kent de IP-adressen en de daaraan gekoppelde domein- en hostnamen toe, die toelaten om elke computer op het internet op een unieke manier te identificeren. Om een verbinding te kunnen opzetten met

een computer op het internet is het immers noodzakelijk dat men die computer op het netwerk lokaliseert. Het InterNIC staat in voor het toekennen van deze adressen op wereldniveau. Onlangs nog was er veel te doen over het toekennen van bedrijfskenmerkende namen in Website-adressen en e-mailadressen. In de VS claimde onlangs een particulier softwarebureau het recht op de URL: www.anwb.com te hebben. De ANWB in Nederland heeft hiertegen geprotesteerd, aanvankelijk zonder succes. Later kon de ANWB tegen vergoeding van de gemaakte kosten alsnog de URL overnemen.

Internet Society

De Internet Society is een organisatie die bestaat uit vertegenwoordigers van de internet-operatoren en gebruikers en heeft als belangrijkste doel het opstellen van nieuwe standaarden voor de communicatie op het internet. Door standaardisatie van protocollen blijft de compatibiliteit op het internet gewaarborgd.

De betekenis van internet voor de militaire organisatie

Roger A. Gerber holds the rank of Major in the United States Army. He is a third generation Combat Engineer Officer in a family line rich with military history and tradition. Many of the traditions and responsibilities he is trusted with are very similar to those of his father and his father's father. One tradition, however, is quite different. Where his father would receive written military correspondence via a messenger of the Postal Service, Major Gerber does so with electronic mail from a computer terminal in his office.

And That's an Order!
by Joeseeph Battisfore

Bij het stellen van de vraag: 'Welke betekenis heeft internet voor Defensie', denkt men onwillekeurig terug aan het 'militaire' ontstaan van internet op het hoogtepunt van de Koude Oorlog. Internet moest worden ont-

wikkeld omdat Defensie in tijd van oorlog op een betrouwbaar systeem moest kunnen bouwen. Die permanente en latente oorlogsdreiging van toen is er heden niet meer. Wij zullen ons daarom concentreren op de betekenis van internet voor de defensieorganisatie in vreedstijd. Het belang van internet voor Defensie in oorlogstijd vergt nadere studie en zou mogelijk iets zijn voor een volgende bijdrage. In vreedstijd zijn er volgens ons drie belangrijke functies voor internet: informeren, communiceren en zichzelf presenteren.

Informeren

Bij 'informeren' denken wij allereerst aan de talrijke openbare Websites over defensieaangelegenheden, voornamelijk uit de Verenigde Staten. De meeste daarvan kunnen vrij geraadpleegd en uitgeprint worden, bijvoorbeeld voor educatieve doeleinden. Militaire docenten op de KMA halen regelmatig informatie van internet en passen deze in in het onderwijsprogramma van de militaire bedrijfskunde (cases over 'mijnen' en 'mijnopruiing', maar ook over *Grand Strategy en Battlefield Digitization en the Soldier of the XXI century*). Ook nuttig en interessant voor Defensie zijn de sites van bedrijven en instellingen waarmee ze een directe of indirecte relatie heeft, zoals TNO en CBS. Om de lezer een indruk te geven van de verscheidenheid aan informatie die wereldwijd op internet beschikbaar is, hebben wij op het einde van dit artikel een afbeelding gemaakt met adressen van een aantal interessante Websites. Ook onze eigen Militaire Inlichtingendienst maakt gebruik van deze zogeheten *Open Source Intelligence*.

In de tweede plaats denken wij aan het gebruik van Discussielijsten (*Mailinglists*). Dit zijn lijsten die informatie bevatten over allerlei (van oorsprong alleen wetenschappelijke items, zoals DNA, sociale wetenschappen enzovoort) serieuze en minder serieuze onderwerpen. Men kan

zich abonneren op zo'n lijst en zodra iemand hierop een bijdrage plaatst, wordt deze op hetzelfde moment naar de postbussen van alle abonnees gestuurd. Ook kan men zelf een bijdrage plaatsen en het is zelfs mogelijk een nieuwe lijst te starten, bijvoorbeeld over de kwaliteit van de BBT'ers of de gevolgen van de opschorting van de dienstplicht. Wil men niet meer meedoen met een mailinglijst, dan kan men het abonnement via e-mail opzeggen.

In de derde plaats denken wij aan toepassingen van internet-technologie in het defensiebrede (Intra-)netwerk *Netherlands Armed Forces Integrated Network (NAFIN)*. Als dat operationeel is, dienen zich nieuwe mogelijkheden aan voor het personeel van Defensie om zich op de hoogte te houden van interne en bedrijfsnoodzakelijke informatie die van belang is voor het eigen functioneren: het raadplegen van vacaturebanken, dagelijkse orders en procedures, het opvragen van modificaties aan materieel, onderhoudsrapporten en voorschriften. En dat allemaal met de pc op het bureau of de notebook in het veld. De gewenste informatie kan vervolgens met FTP binnengehaald en geïnstalleerd worden op de eigen pc (denk aan gestandaardiseerde softwarepakketten).

Heel belangrijk zou wel eens kunnen worden de mogelijkheid van 'teleleren' via inter/Intranet: het 'downloaden' van lessen, maken van opdrachten en toetsen en het krijgen van certificaten na succesvolle afronding. Of het opvragen van informatie over bijcholingscursussen COKL, het cursusaanbod van ILMO, KMSL, KMS, de (actuele) studiegidsen van KIM, IDL en KMA. De KMA heeft reeds vergevorderde plannen om haar onderwijsondersteuning in het KMA-II traject via internet en later via NAFIN te gaan verzorgen. Het wachten is nog op de technische realisatie.

Vrij recent is er een nieuwe internet-technologie bijgekomen die niet wacht totdat iemand op internet langsurft voor informatie (*informa-*

tion pull), maar die de informatie 'opdringt' aan de Netsurfer (*information push*). Het bekendste programma is Pointcast. Dit stelt de gebruiker in staat om een, op zijn wensen en interesses afgestelde zoekrobot kranten en magazines te laten afzoeken naar nieuws, bijvoorbeeld Hi-tech, internet of sport. Deze servicedienst verheugt zich in een gestage toename van abonnees. In plaats van één abonnement op één krant beschikt men over een abonnement op voorkeursartikelen uit verschillende kranten en magazines. Tot nu toe is de service gratis, omdat de reclame-inkomsten de kosten compenseren. In de toekomst zal er moeten worden betaald volgens het *pay-per-view* beginsel. Deze technologie is interessant voor Defensie als het NAFIN operationeel is. Men kan zich voorstellen dat werknemers van Defensie wekelijks een op hun wensen afgestemde hoeveelheid defensie- en krijgsmachtgerelateerde artikelen krijgen.

Communiceren

Naast de speciale communicatiefaciliteiten als MDTN, ASCON² en FAX, voegt internet daar nog de mogelijkheid toe van *Electronic Mail* (e-mail). De bereikbaarheid van personen krijgt hiermee een extra dimensie, mits de gebruiker zich voorneemt om de elektronische postbus regelmatig leeg te halen. Verder is het handig dat men aan ieder bericht nog een file met data, tekst, geluid of beelden kan koppelen (*attachment*) en meesturen. De kwaliteit van deze files is vele malen beter dan die welke via een fax worden verstuurd. En het gaat stukken sneller dan met fax of gewone brievenpost (denigrerend ook wel '*snail mail*' genoemd). Wat nodig is, is een e-mailadres zodat men ook post kan ontvangen.

² MDTN en ASCON gaan in de toekomst verdwijnen als het NAFIN-netwerk operationeel zal zijn. Spraak, beeld en geluid worden via dezelfde glasvezelkabel(s) getransporteerd.

Onder '*communiceren*' zouden ook de *Newsgroups* ofwel Discussiegroepen gerangschikt kunnen worden. Deze lijken op de eerder genoemde Discussielijsten, maar de onderwerpen waarover gediscussieerd wordt, zijn over het algemeen minder serieus en de discussie is meer actief en direct, soms zelfs zo dat het uit de hand loopt. Iedereen die mee wil doen kan mee discussieren over een bepaald onderwerp, of het nu over stierenvechten, de machtswisseling in voormalig Zaïre of over de opleiding van cadetten gaat. Wel moet men zich houden aan de etiquette die geldt voor *Newsgroups* (en ook voor e-mail), anders wordt men fijntjes op de vingers getikt of in het ergste geval van de lijst verwijderd.

Elke discussiegroep heeft een 'beheerder' die kan ingrijpen of de discussie stop kan zetten. Om zich op de hoogte te stellen van de etiquette moet men eerst de FAQ's (*Frequently Asked Questions*) lezen. Dit is meestal de eerste file die op de computer binnenkomt bij het abonneren op een newsgroup. Discussiegroepen zijn ingedeeld in categorieën, oorspronkelijk waren er zeven: soc. = social sciences, comp. = computers, sci. = science, misc. = miscellaneous enzovoort. Alles wat niet onder te brengen was in deze zeven werd onder de alt. = alternative geschoven. Momenteel is over deze discussiegroepen veel te doen omdat zij illegale software (Photoshop en Office '97) en bijbehorende serienummers gratis en voor niets aanbieden.

Betekenis voor defensie hebben deze *Newsgroups* niet meteen, wel als NAFIN er in de toekomst is. Dan kan men denken aan speciale discussiegroepen binnen de defensieorganisatie met defensiespecifieke onderwerpen als werkgelegenheid bij Defensie, Personeelsbeleid, Asbestproblematiek, Herculesramp of over een nieuw en compacter *Mission Statement* voor de KL.

Van grote betekenis voor Defensie kan Videoconferencing worden. Op dit moment wordt hiermee reeds geëxperimenteerd tussen het Duyverman Computer Centrum en de Centrale

Organisatie in Den Haag. Toepassingen zijn te voorzien voor het onderwijs (teleleren) en vergaderingen, waarbij de deelnemers geografisch zijn verspreid (CO en I GE/NL).

Presenteren

Onder de veelzijdige titel „Net niet” werd onlangs in het tijdschrift *Management Team* een analyse gemaakt van een aantal websites van grote Nederlandse bedrijven. In dat onderzoek werd geconcludeerd dat professionele organisaties allerminst professioneel omgaan met de mogelijkheden van het internet. Op dit moment heeft ruim 40 procent van de Nederlandse ondernemingen een internetaansluiting. Van deze bedrijven biedt bijna 60 procent zelf informatie aan. Internet is in staat om als communicatiemedium een meerwaarde te bieden ten opzichte van traditionele media. Er moet dan wel aan een aantal voorwaarden voldaan zijn. De pagina moet 'snel' zijn, dat wil zeggen dat een gebruiker niet al te lang moet wachten voor het beeld opgebouwd is, zelfs als er foto's of afbeeldingen in zijn opgenomen. Daarnaast dient de informatie zinnig, actueel en volledig te zijn. Veel bedrijven laten zich verleiden om eenmalig op het internet te gaan. Om gebruikers terug te laten keren en het bedrijf in de belangstelling te laten staan, dienen pagina's regelmatig gemodificeerd te worden. Bovendien moet het gemakkelijk zijn om producten of diensten te bestellen. Kleine spelletjes of het aanbieden van mooie screensavers maakt een internetpagina niet alleen creatiever, maar ook interessanter voor gebruikers.

Onze eigen krijgsmacht heeft sinds vorig jaar ook een eigen algemene website. Hier vindt u informatie over de verschillende krijgsmachtdelen (Centrale Organisatie, Koninklijke Landmacht, Koninklijke Luchtmacht, Koninklijke Marine en Koninklijke Marechaussee). Daarnaast zijn er rubrieken te vinden met betrekking tot werving, nieuws, vredesmissies,

reservisten en veteranen. Met een centrale, oranje kleur en uniforme lay-out presenteert het ministerie zich aan de internetgemeenschap.

Voorlichting en presentatie van de eigen producten dragen bij aan de openheid naar buiten en het bereiken van een belangstellend publiek. Daarom is het jammer dat niet de KLu zelf, maar een ideeële organisatie (AAA Medical) de evaluatierapporten over de Herculesramp op internet beschikbaar stelt; Defensie zou in dit soort zaken meer 'pro-actief' dan 'defensief' moeten opereren. Internet betekent immers vanaf het eerste begin 'openheid', 'verbondenheid van computers in netwerken' en 'alom beschikbaarheid van informatie'. Vanzelfsprekend is er ook informatie die niet bestemd is voor anderen en ogen en oren, deze dient dan wel met zorg beveiligd en afgeschermd te worden.

Problemen van internet

Zoals bijna te verwachten was, bij massaal gebruik van een nieuw communicatiemedium, doet zich ook bij internet een aantal problemen voor. Een deel van deze problemen (of eigenlijk liever: aandachtspunten) kunnen als kinderziektes worden gezien, andere zijn van meer structurele aard.

Bandbreedte of snelheid

Het gebruik van internet, met name tijdens spitsuren, is erg traag. Het grote aantal gebruikers maakt de digitale snelweg traag en er ontstaan regelmatig files. In hoge mate is dit te wijten aan het gebruik van grafische bestanden op het World Wide Web en de geringe bandbreedte van telefoonlijnen. Als de bandbreedte van de internationale telefonie-infrastructuur toeneemt, zal de snelheid op het internet toenemen.

De problemen rond snelheid nemen grote vormen aan. Dit heeft inmiddels geleid tot experimenten in Amerika met een nieuw type internet, waarover nog vrijwel geen informatie

beschikbaar is. Het probleem van de bandbreedte zal waarschijnlijk zeer spoedig opgelost worden. Er zijn verregaande plannen om nog dit jaar in Amsterdam en Haarlem toegang tot internet aan te bieden via het kabelnet, waarmee het bandbreedte-probleem grotendeels zal zijn opgelost.

Beveiliging

Beveiliging is een van de grootste problemen van internet. Dit geldt zowel voor de mogelijke schending van auteursrechten, voor het betalen via internet (hier komen we zometeen op terug), voor confidentiële informatie en voor het verspreiden van virussen. Het is op internet mogelijk om informatie te beveiligen door het vragen van wachtwoorden om de aanvraag goed te keuren. Hier is dus sprake van een vorm van autorisatie. Deze vorm staat of valt met de betrouwbaarheid van de gebruiker. Indien wachtwoorden op memo's op beeldschermen worden geplakt, is deze beveiliging wellicht ontoereikend.

Daarnaast blijft het altijd mogelijk om wachtwoorden te 'kraken', maar dit gevaar is op het internet niet groter dan elders in de maatschappij. Ook in Parijs is het mogelijk om de best beveiligde kluis ter wereld te kraken. Aagje M.'s zullen altijd blijven bestaan!

Ditzelfde geldt voor de verspreiding van virussen. Het probleem is niet zo groot als soms wordt voorgedaan. Er zijn adequate programma's om virussen te scannen en te verwijderen en bovendien houdt slechts een klein aantal 'zieke geesten' zich bezig met deze vorm van vandalisme.

Een laatste punt van aandacht zijn auteursrechten. Het internet is op dit moment een vrij medium, waar men het niet zo nauw neemt met de auteursrechten (er is overigens ook nog weinig geregeld). De toekomst zal daar wel oplossing voor bieden, met name door het 'afkopen' van auteursrechten.

Betalingen

Op dit moment zijn er problemen met veilige betalingen via internet. Dit

aspect hangt nauw samen met de beveiliging van het internet; door het toegankelijke karakter van het internet (zeer open structuur) is het moeilijk om betalingen via internet te laten plaatsvinden. Toch is de kans op fraude wellicht niet groter dan het gebruik van pincodes en pasjes bij normaal giraal betalingsverkeer.

Een aantal jaren geleden is er een organisatie opgericht om het digitale betalingsverkeer te stroomlijnen, *Digicash*, waardoor de problemen rondom het betalingsverkeer en de beveiliging daarvan in de nabije toekomst zullen verminderen. Een reeds aan de testfase ontstegen '*cyberpay*' is *I-pay* van PTT Telecom en de Postbank in samenwerking met Planet Internet. Na een bankaccount te hebben aangevraagd en de nodige software geïnstalleerd te hebben, kan men direct per computer geld overmaken naar de '*cyberbase*' op iemands harde schijf. Zodra men op internet een koop wil sluiten en *I-pay* staat bij de betaal mogelijkheden, dan hoeft men maar op de *I-Pay button* te klikken en de transactie vindt plaats door het over-en afboeken van '*cyberflorins*'.

Conclusies

De onstuimige opmars van internet lijkt ons nog lang niet ten einde. Steeds meer zullen we te maken krijgen met internet als medium. In dit artikel hebben we de functies van internet de revue laten passeren: informeren, presenteren en communiceren. Deze drie functies spelen ook voor de krijgsmacht een belangrijke rol. De pagina die de krijgsmacht sinds vorig jaar bezit (www.minddef.nl), is een aanzet om invulling te geven aan vooral de presentatiefunctie.

De informatiefunctie is eveneens van groot belang. Een aantal voorbeelden van interessante informatie treft u aan op bladzijde 484.

De communicatiefunctie is op dit moment in de krijgsmacht nog onderbelicht. In de nabije toekomst zal hier zeker aandacht aan geschonken wor-

Literatuur

- Battisfore, J., And That's an Order! In: *Internet in Military, Fort Stewart Electronic Information and Distribution*, August, 1992. (Retrieval by Gopher.)
- Geerlings, B., Heijne, M. & Rexwinkel, R., SURFnet Gids 96/97, SURFnet bv, augustus 1996.
- Geppart, G. & Veen, Y. van der, Introductie tot het internet, Deel 1: Geschiedenis en gebruiksmogelijkheden van "het Net", in: *Studieblad PTT Telecom*, 52e jrg., nr. 3, maart 1997.
- De lokroep van het Net, special over internet, in: *Intermediair*, 8 september 1995.
- Lonkhuyzen, P. van., Net Niet, in: *Management Team*, 24-3-1997, blz. 65-69.
- Musch, R.E., Concurrentievermogen met het internet, in: *IT-monitor*, nr. 5, 1997, 12-13.
- NGI-magazine, special over IT in de krijgsmacht, april 1997.

den, mede onder invloed van ontwikkelingen als NAFIN.

De meeste problemen die internet op dit moment nog geeft, zullen naar alle waarschijnlijkheid op korte termijn worden opgelost. Andere problemen zullen blijven bestaan, maar deze zijn veelal niet groter dan de problemen die 'traditionele' media met zich meebrengen.

De lokroep van het Net, zal de krijgsmacht niet onberoerd laten!



VERZOEK AAN AUTEURS

Auteurs wordt verzocht bij hun manuscript – zo mogelijk – de diskette aan te leveren: WORD PERFECT 5.1 (DOS) of nieuwe versies. Eventueel: WORD. (NB. Alinea's eindloos typen; slechts ter afsluiting een HARDE RETURN geven, evenals voor een witregel. Geen speciale codes en layout-elementen invoeren.)

Regelmatig worden illustraties ingezonden die niet of nauwelijks geschikt zijn voor verkleining en reproductie. In dit verband wordt verwezen naar de „Regels voor kopijverzorging” (pt. 2) die achterin de Militaire Spectator worden afgedrukt (zie jl. augustusnummer).

Computertekeningen op diskette zijn slechts bruikbaar indien vervaardigd m.b.v. een speciaal tekenprogramma.

REDACTIE

<http://www.mindef.nl/>

Onze eigen krijgsmacht heeft sinds vorig jaar een algemene internetsite. Hier vindt u informatie over de verschillende krijgsmachtdelen (Centrale Organisatie, Koninklijke Landmacht, Koninklijke Luchtmacht, Koninklijke Marine en Koninklijke Marechaussee). Daarnaast zijn er rubrieken te vinden met betrekking tot werving, nieuws, vredesmissies, reservisten en veteranen. Het ministerie van Defensie is verantwoordelijk voor de site.

<http://204.7.227.75:443/f21home.html>

Interessante informatie over de plannen van het Amerikaanse leger op weg naar de 21-ste eeuw, het welbekende Force XXI-programma is hier te vinden. Deze Webserver is soms moeilijk te bereiken, een redelijk alternatief is:

http://ttdl-www.nrl.navy.mil/tf_XXI/tfxi.htm

Zie ook onderaan de Homepage: 'Related Sites'.

<http://www.ericsson.com.au/US/prs/mktfile/mf-003.html>

Een enigszins commerciële pagina van het telecommunicatiebedrijf Ericsson geeft u inzicht in de ontwikkelingen rondom de digitale soldaat.

<http://www.nmcp.med.navy.mil/Archive/Sdiego/SANDIE/sld017.htm>

Een overzichts-slide uit een presentatie over de digitale soldaat.

<http://www-tradoc.army.mil/>

Het Amerikaanse TRaining and DOctrine Command (TRADOC) heeft veel informatie te bieden. Het URL van deze veelzijdige Amerikaanse pagina's is TRADOC, dat is de plaats WHERE TOMORROW'S VICTORIES BEGIN, en als zodanig ook een internetsite die niet gemist mag worden.

<http://www.nato.int/>

Ook de NAVO is op internet vertegenwoordigd, waarbij vele organen aparte sites hebben. De rubriek Nieuws geeft u een overzicht van de ontwikkelingen bij NAVO en ook belangrijke issues als de uitbreiding van de NAVO blijven niet onbesproken.

<http://gvalnex1.icrc.org/>

Over de toepassing van internationaal humanitair recht kunt u onder andere informatie vinden op de pagina's van het Internationale Rode Kruis. Met name de pagina 'Thematiques' met daarop onder meer de volgende onderwerpen: *Les mines*, *Les armes laser*, *Les effects des armes (en anglais)* en *L'eau et la guerre (en anglais)*, is een aanbeveling waard.

<http://www.worldonline.nl/wiz/economie/defensie.html>

WIZ-Economie heeft op WorldOnline een aparte site gemaakt met informatie over de Defensie-industrie. Hierin staan weer interessante verwijzingen naar boeken, ARPA, Simulation, TNO-Defensieonderzoek.

<http://www.fas.org/irp/intelwww.html>

Er staan ook veel interessante websites over Inlichtingen en met name Militaire Inlichtingen in de VS op het adres: *Intelligence on the Web*.

<http://www.defenselink.mil/>

Zeker de moeite waard is Defense LINK, de World Wide Web Information Service of the DoD. Van hieruit komt men naar verschillende andere sites die met Defensie te maken hebben.

Afb. 1

Zoals reeds eerder gesteld in dit artikel is het soms lastig om effectief en efficiënt op het internet te zoeken. Zoekmechanismen bieden daarbij niet altijd (vaak niet) uitkomst. Zo vindt men bijvoorbeeld bij het zoeken naar 'krijgsmacht' met behulp van het zoekmechanisme Hotbot, maar liefst 307 treffers. Indien men op dezelfde manier zoekt met Engelse termen, loopt dit aantal bij 'army' op tot 493298 en 'airforce' levert 6596 'hits'. De getallen voor een ander zoekmechanisme, Infoseek, leveren respectievelijk de volgende resultaten: 'no results', 305907 en 7372. Mede daarom hebben we een aantal interessante sites voor u op een rijtje gezet.

Shirbrig: de trage weg naar een snelle-interventiemacht

drs. C.P.M. Klep - Sectie Militaire Geschiedenis KL

Inleiding

Iedereen ziet het nut er eigenlijk wel van in. Het is een manier om met relatief beperkte middelen veel ellende later te voorkomen. We hebben het over een snelle-interventiemacht voor de VN. Het heeft nooit aan ideeën voor een dergelijke strijdmacht gemankeerd, alleen ontbrak steeds de politieke wil om er tastbare inhoud aan te geven. Al tijdens de Koude Oorlog bleek dat er geen speelruimte voor een apart VN-leger was. De grote mogendheden dachten er niet aan zelfs maar een fractie van de zeggenschap over hun legers aan de VN af te staan.

Wel kwam in de loop van de jaren zestig in de marge van de internationale machtspolitiek een bescheiden alternatief tot stand: het *stand-by* systeem. Lidstaten konden nu vooraf aangeven welke troepen ze voor komende *peacekeeping* operaties gereed wilden houden. Het waren vooral kleinere en middelgrote staten, zoals Canada, de Scandinavische landen en Nederland, die het *stand-by* systeem enige 'body' gaven. Maar het bleef een omslachtig en weinig meeslepend initiatief. De *stand-by* bijdragen waren immers geheel vrijblijvend. Ze verplichtten geen enkele lidstaat tot de feitelijke deelname aan een *peacekeeping* operatie.

Het ons haast ontslapen *stand-by* idee leek in 1992 een kleine reanimatie te gaan beleven toen secretaris-generaal Boutros Boutros-Ghali in zijn *Agenda for Peace* de lidstaten verzocht alle eerdere *stand-by* bijdragen te bevesti-

gen en waar mogelijk nader te specificeren. Op deze manier wilde hij een bijgewerkte database van beschikbare *stand-by* eenheden creëren. Het *UN Stand-by Arrangements System* (UNSAS) zou dan een hardere en geloofwaardigere kern krijgen. Nederland reageerde in juni 1994 als een der eerste landen. Het (her)bevestigde zijn eerdere troepenaanbiedingen, te weten een infanteriebataljon, een mariniersbataljon, twee fregatten, twee mijnenvegers, een squadron F-16's, twee F-27 transporttoestellen, een maritiem patrouillevliestuig, een detachement marechaussees en verder individuele stafofficieren, waarnemers en specialisten.

Het Rwandese debacle

Maar nog terwijl de Nederlandse regering zijn *stand-by* bijdragen aan het VN-secretariaat in New York doorgaf, bleek hoe krachteloos ook Boutros-Ghali's UNSAS-initiatief in werkelijkheid was. In Rwanda voltrok zich begin 1994 een genocide. Radicale Hutu's brachten honderdduizenden Tutsi's en politieke opposanten uit de eigen bevolkingsgroep om het leven. De afschuwelijke beelden van de slachtpartijen en de daaropvolgende vluchtelingenstromen schokten de hele wereld.

Secretaris-generaal Boutros-Ghali riep de lidstaten op tot snel militair ingrijpen. De Veiligheidsraad verruimde daartoe in mei 1994 het mandaat van de vredesmacht UNAMIR. Niet één van de negentien landen die tot dat moment *stand-by* eenheden

voor UNSAS hadden beloofd, stuurde echter daadwerkelijk troepen voor een humanitaire interventie. Maar het kon nog teleurstellender. Enkele maanden later vroeg Boutros-Ghali zestig lidstaten om troepen en uitrusting voor een *peacekeeping* missie langs de Rwandese grens. Daar hadden inmiddels meer dan een miljoen Hutu's hun toevlucht in primitieve kampen genomen. Boutros-Ghali wilde deze vluchtelingen tegen de wraak van de Tutsi's beschermen, maar hij ontving van de zestig aangeschreven lidstaten geen enkel positief antwoord!

De Rwandese crisis liquideerde Boutros-Ghali's UNSAS-project in het allervroegste stadium. Dat was eigenlijk voorspelbaar: vrijblijvendheid was immers nog steeds troef in het *stand-by* systeem. Zolang de aan UNSAS deelnemende landen hun soldaten naar believen thuis konden houden (of zelfs konden terugtrekken tijdens een missie), zou het systeem nooit echte slagkracht genereren. Rwanda drukte ons wat dit betreft weer met de neus op de feiten: er zijn VN-eenheden nodig waarvan de deelname aan een militaire interventie vooraf kan worden gegarandeerd. Alleen op deze manier kunnen soortgelijke humanitaire drama's in de toekomst worden uitgebannen. En terwijl de stukgelopen UNSAS-gedachte naar de achtergrond verdween, nam het aantal voorstellen voor een geloofwaardige snelle-interventiemacht rap toe. Bijzondere omstandigheden vereisen immers bijzondere middelen. →

Eerdere ideeën voor een snelle, professionele, altijd beschikbare en gespierde VN-interventiemacht waren meestal uit de koker van afzonderlijke deskundigen of (semi-)onafhankelijke 'denktanks' gekomen. Regeringen waren doorgaans terughoudender. Die maakten zich wat meer zorgen over de staatsrechtelijke implicaties van het afstaan van een stuk staatssoevereiniteit (lees: het commando over de eigen militairen) aan de VN. Dat lag ten slotte politiek nogal gevoelig.

De denkbeelden over een snel beschikbare VN-interventiemacht deelden in de praktijk dus het lot van de *stand-by* ideeën: ze schoten nooit echt wortel. Het Rwandese drama zorgde, als gezegd, in 1994 voor een nieuwe reeks initiatieven. Dat deze een hoog kalf-en-putgehalte bezaten, spreekt voor zich. Twee ideeën verdienen niettemin aparte vermelding, het derde – Shirbrig – komt vanwege zijn bijzondere, hybride karakter verderop afzonderlijk en uitgebreid aan bod.

Rapid Deployment Brigade

Minister van Buitenlandse Zaken Hans van Mierlo verwoordde in september 1994 voor de Algemene Vergadering de alom gedeelde gevoelens over de Rwandese tragedie. De ontplooiing binnen veertien dagen van een snelle-interventiemacht in de Rwandese hoofdstad Kigali zou, zo stelde Van Mierlo, de situatie hebben gestabiliseerd en de moord op een half miljoen Tutsi's hebben voorkomen. De minister stelde ook de onvermijdelijke vraag waarom de internationale gemeenschap dan toch passief had toegekeken. „*Let us face it*”, sprak Van Mierlo in zijn politieke mea culpa, „*the reason for our inaction was neither lack of means nor time. The reason was that under the circumstances no government was prepared to risk the lives of its citizens. The physical danger was considered too high*”.

Minister Van Mierlo zocht de oplossing in een professionele internationale reddingsbrigade, een kleine staande strijdmacht van vrijwilligers

in dienst van de VN. Deze eenheid zou vooral het redden van levens in situaties à la Rwanda als taak krijgen. Dit idee werd in 1995 verder uitgewerkt in het *Netherlands Non-Paper* over de vorming van een permanente *UN Rapid Deployment Brigade*. Deze beroepseenheid zou handelen op direct gezag van de Veiligheidsraad en dus niet van omslachtige nationale besluitvormingsprocedures afhankelijk zijn. Het bleef voorlopig echter onduidelijk of de brigade ook voor militaire dwangoperaties zonder instemming van de lokale partijen – de zogenaamde *peace-enforcement* of *chapter seven* missies – zou worden ingezet.

Rapid Reaction Force

Het tweede noemenswaardige initiatief naar aanleiding van de gebeurtenissen in Rwanda kwam van de secretaris-generaal zelf. Boutros-Ghali stelde, als Van Mierlo, vast dat het vaak veel te lang duurde voor de eerste VN-eenheden in een crisisgebied arriveerden. Tussen het besluit van de Veiligheidsraad tot het sturen van een vredesmacht en de feitelijke ontplooiing zaten doorgaans minstens twee maanden. De vertraging liep in een enkel geval zelfs op tot zes maanden. Dat gat moest worden opgevuld, zo benadrukte Boutros-Ghali. VN-eenheden moesten binnen een maand ter plaatse inzetbaar zijn om verdere escalatie de kop in te drukken of misdaden tegen de mensheid te beletten. Boutros Ghali nam daarom begin 1995 in zijn *Supplement to an Agenda for Peace* het idee van een *UN Rapid Reaction Force* op. De bataljons van deze snel inzetbare strijdmacht zouden uit verschillende landen afkomstig zijn, maar wel met dezelfde uitrusting, training en operationele procedures gaan werken. De Veiligheidsraad zou met de *Rapid Reaction Force* over een geloofwaardige strategische reserve voor noodsituaties kunnen beschikken.

Van Mierlo's *Rapid Deployment Brigade* noch Boutros-Ghali's *Rapid Reaction Force* maakten echter enige kans. De Veiligheidsraad schoot beide initiatieven al snel af. Het was op-

nieuw het oude liedje: de permanente lidstaten voelden er nog steeds weinig voor om elementen van hun eigen legers onder blijvend internationaal gezag te plaatsen, en al helemaal niet voor gewelddadige *chapter seven* operaties. De Veiligheidsraad nam ook niet eens de moeite om officieel op het idee voor de *Rapid Reaction Force* te reageren! Zo bleek opnieuw dat de tijd niet rijp was voor een robuuste verbetering van de snelle-interventiecapaciteit van de VN. Alleen binnen het discretere *Stand-by Arrangements System* leken kleine stapjes voorwaarts mogelijk.

Shirbrig in het vizier

De Deense minister van Defensie Hans Haekkerup kondigde al in november 1994 aan dat hij wel zo'n stapje binnen UNSAS wilde wagen. Na een gesprek met Kofi Annan, de toenmalige ondersecretaris-generaal voor vredesoperaties, introduceerde Haekkerup zijn plan voor een *UN Stand-by Forces High Readiness Brigade* (Shirbrig). Een reeks landen toonde serieuze belangstelling, maar voorlopig sloten alleen de NAVO-leden Canada, Nederland en Noorwegen en de neutrale staten Oostenrijk en Zweden zich daadwerkelijk bij het Deense initiatief aan. Zij vormden een implementatiegroep die uit vertegenwoordigers van de verschillende ministeries van Defensie werd samengesteld.

De implementatiegroep moest eerst het Shirbrig-concept nader gaan uitwerken. De zes deelnemers van de implementatiegroep hielden er aanvankelijk bewust een strikt toelatingsbeleid op na. Om de besluitvorming niet nodeloos te blokkeren, beperkte de groep zich in eerste instantie tot dit selecte aantal. De zes waren immers gelijkgestemd en ze hadden samen al de nodige *peacekeeping* ervaring opgedaan. De implementatiegroep zou in de loop van 1997 gaan onderzoeken welke staten nog meer voor deelname aan Shirbrig in aanmerking kwamen. Het ontbreken van de grote Westerse mogendheden leek trou-

wens vooral voor de Oost-Europese landen een uitkomst. Hun eventuele participatie in Shirbrig zou zo immers op geen enkele manier grote buur Rusland tarten.

Taken

Hoe moet Shirbrig er uit komen te zien en welke taken zal ze gaan uitvoeren? De brigade is in essentie bedoeld als een op afroep beschikbare snelle-interventiemacht van vier- à vijfduizend militairen. De eenheid moet binnen vijftien tot dertig dagen in het inzetgebied operationeel kunnen zijn voor lichtere *chapter six* missies. Shirbrig zal niet langer dan vier tot zes maanden voor dezelfde VN-operatie beschikbaar zijn. Duurt de missie langer, dan behoort de brigade te worden afgelost. Op elke inzet volgt steeds een periode van recuperatie waarin de eenheid niet oproepbaar is. De brigade staat altijd onder bevel van de VN, hoewel het vooral in de eerste weken van een missie heel goed mogelijk is dat de brigadecommandant als (de facto) *Force Commander* optreedt.

Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling dat Shirbrig ook met *peace-enforcement* taken zal worden belast. Minister van Defensie Joris Voorhoeve benadrukte dan ook dat Shirbrig geheel los staat van de potige *Rapid Deployment Brigade* die collega Van Mierlo voor ogen heeft. „Voor operaties als in Zaïre of Bosnië is deze macht [Shirbrig] te klein”, zo onderstreepte minister Voorhoeve, „maar bijvoorbeeld in Haïti, waar het leger al was ontwapend door de Amerikanen, zou deze brigade heel goed van pas zijn gekomen. Het gaat dus om lichte vredesbewarende taken”. De minister dacht bijvoorbeeld ook aan het scheiden van troepen, aan de toezicht op wapenstilstanden of aan steun bij humanitaire operaties.

Twee pijlers

Shirbrig moet uit twee pijlers gaan bestaan: een 'brigadepool' en een permanente (kern)brigadestaf. Voor de betrokken eenheden verandert er in de dagelijkse praktijk niet zo veel. Ze zitten al in de kaartenbak van UN-

SAS, ze blijven in hun eigen land gelegerd en ze zijn steeds voor andere dan VN-taken inzetbaar. De brigade zal in de huidige plannen over vier bataljons, drie verkenningspelotons en verschillende (gevechts) ondersteunende eenheden beschikken. Om het doorgaan van een missie te garanderen als bepaalde landen mochten afhaken, zal Shirbrig zo veel mogelijk uit gelijkvormige en dus uitwisselbare compagnieën worden opgebouwd. Het is nog niet duidelijk hoe de combinatie van luchtmobiele, gemechaniseerde en lichte eenheden er precies uit zal komen te zien. Wel is het de bedoeling Shirbrig al per 1 januari 1998 „enige operationele capaciteit” te geven. Een jaar later moet de brigade volledig operationeel zijn.

Tot zover biedt Shirbrig weinig nieuws of vooruitgang op het bestaande UNSAS-systeem. Het succes van Shirbrig moet dan ook vooral van haar staande element komen, de permanente kernbrigadestaf. Het is juist deze staf die ervoor moet zorgen dat Shirbrig binnen vijftien tot dertig dagen wereldwijd inzetbaar is. De kernbrigadestaf zal uit zeventien officieren uit alle deelnemende landen bestaan en in een permanent hoofdkwartier in de buurt van Kopenhagen worden gehuisvest. De kernstaf zal tot een volwaardige operationele brigadestaf worden uitgebreid zodra een inzet aanstaande is. In de opzet van Shirbrig kan elke stafofficier naar het inzetgebied worden uitgezonden. Deze regel geldt zelfs voor officieren uit landen die besluiten niet metterdaad met hun eenheden aan een Shirbrig-missie deel te nemen.

De kracht van de kernbrigadestaf moet vooral de tijdswinst bij noodsituaties zijn. De staf begint in een zo vroeg mogelijk stadium met de operationele planning en bepaalt welke samenstelling van brigade-eenheden het meest geschikt is voor een bepaalde missie. In rustigere tijden zullen de stafofficieren standaardprocedures ontwikkelen of trainingen en kleine gemeenschappelijke oefeningen coördineren. Ook kunnen ze allerlei prak-

tische en tijdrovende zaken regelen, als havengelden en landingsrechten. Zoals de toenmalige sous-chef Operatiën van de Defensiestaf, commodore Carel Hilderink, het uitdrukte in de Defensiekrant: „Straks regelt Shirbrig dat allemaal voor de deelnemende landen. Bij de Directie Juridische Zaken dromen ze daar geloof ik wel eens van”.

'Letter of intent' en beperkt draagvlak

Minister Voorhoeve en zijn Canadese, Deense, Noorse, Oostenrijkse en Zweedse collega's – plus, bij verrassing, hun Poolse ambtgenoot – zetten op 15 december 1996 de volgende stap richting Shirbrig. De zeven ministers van Defensie tekenden in de Deense plaats Odense een '*letter of intent*' betreffende de daadwerkelijke oprichting van de brigade. Een Deense brigade-generaal zou de eerste commandant van de permanente kernstaf worden. Nederland zou voor een jaar de chef-staf leveren en voor drie jaar een operationeel planner. De officieren voor deze functies werden alvast aangewezen. Zij zouden per 1 april 1997 bij de staf gedetacheerd worden.

Maar inmiddels was het optimisme rond Shirbrig al weer flink bekoeld. Het was duidelijk dat er grote problemen waren, vooral op het internationale vlak. De politieke besluitvorming over deelname aan Shirbrig verliep in een aantal belangstellende landen behoorlijk traag. Dat had al tot een half jaar uitstel van het tekenen van de *letter of intent* geleid. De deelnemende landen zouden in de oorspronkelijke planning bovendien kort na de ondertekening van dit basisdocument nog twee aparte *Memoranda of Understanding* tekenen. Het ene memorandum betrof de oprichting van de kernbrigadestaf, het andere de instelling van een politieke stuurgroep voor Shirbrig. Maar alleen initiatiefnemer Denemarken bleek inderdaad bereid het voor de voortgang van het project belangrijkste memo-

randum, dat over de oprichting van de kernbrigadestaf, te ondertekenen. De andere landen vroegen uitstel tot ten minste het voorjaar van 1997.

Het was duidelijk dat de brigadepool van Shirbrig voorlopig vrijwel ongevuld zou blijven. Minister Voorhoeve maakte daarop bekend dat Nederland de memoranda pas zou tekenen als – naast Denemarken – nog twee andere landen hetzelfde deden.

Dit was de ongemakkelijke setting waarin de minister eind 1996 met de Tweede Kamer over Shirbrig overlegde. Een ruime Kamermeerderheid had zich al in 1994 achter het opbouwende regeringsstandpunt over UNSAS geschaard. De ondertekening van de intentieverklaring voor Shirbrig leverde echter minder parlementaire eensgezindheid op. CDA, VVD, GPV en SGP besloten minister Voorhoeve onmiddellijk na terugkeer uit Denemarken ter verantwoording te roepen. De kritiek van oppositiepartij CDA wekte hierbij overigens minder verwondering dan de onverholen scepsis die Voorhoeves eigen VVD tentoonspredde.

De defensiewoordvoerders Van den Doel (VVD) en Verhagen (CDA) vroegen zich af wat Shirbrig nu eigenlijk concreet aan de snelle-interventiemogelijkheden van de VN kon bijdragen. Er deed immers geen enkele grotere mogendheid aan mee. Shirbrig was naar hun mening eigenlijk vlees noch vis. De wereld zat niet echt om nog meer *chapter six* eenheden te springen. Het selecte Shirbrig-geselschap vernauwde bovendien de keuze, daar waar UNSAS met zijn uitgebreide kaartenbak aan eenheden en materieel veel sneller tot maatwerk leidde. En voor de lastige *chapter seven* missies – waarop NAVO en WEU zich steeds meer richtten – bood Shirbrig al helemaal geen soelaas: die werden immers niet tot het takenpakket gerekend. CDA en VVD wezen op nóg een bezwaar. Het internationale draagvlak voor Shirbrig was tot nu toe niet erg groot gebleken. Bleef dit ook in de toekomst zo, dan zou de afzegging van een of twee landen al in het afblazen van een Shirbrig-inzet kunnen resulteren. Zou

Nederland zich in zo'n geval niet groepen voelen om sneller dan gewenst 'ja' tegen de deelname aan bepaalde Shirbrig-operaties te zeggen?

CDA, VVD, GPV en SGP vroegen zich verder af of Shirbrig niet de parlementaire zeggenschap over het uitzenden van Nederlandse militairen aantastte. Vooral het plan om permanent enkele Nederlandse officieren bij de brigadestaf te detacheren, stuitte op scepsis. Zij zouden immers bij een crisissituatie onmiddellijk – en blijkbaar zonder raadpleging van de Kamer – worden uitgezonden. CDA en VVD beschouwden Shirbrig bovendien eerder als een nieuwe militaire organisatie met een eigen staf, dan als een simpele voortzetting van UNSAS. Het feit dat niet de VN, maar de Shirbrig-landen zelf voor de instandhoudingskosten van de kernbrigadestaf gingen opdraaien, leek die veronderstelling te bevestigen. Al met al namen CDA en VVD het minister Voorhoeve kwalijk dat hij zonder overleg met de Kamer de *letter of intent* voor Shirbrig had getekend.

De charme van Shirbrig

Minister Voorhoeve vond dat de charme van Shirbrig nu juist in de haalbaarheid ervan lag. Natuurlijk, zo beaamde de minister, was de brigade slechts een kleine stap voorwaarts. Maar dat mocht de Kamer toch niet verrassen. Voorhoeve beklemtoonde dat hij de Kamer vanaf het prille begin duidelijk had gemaakt dat van Shirbrig geen wonderen mochten worden verwacht. Zo zou de eenheid bijvoorbeeld niet met gestandaardiseerd materieel worden uitgerust. Shirbrig bevorderde volgens Voorhoeve niettemin wel degelijk de snelle, verantwoorde en veilige inzet van de militairen uit de deelnemende landen. Vooral de superieure – door de kernstaf geregelde – planning, voorbereiding en training zou voordeel opleveren ten opzichte van UNSAS.

Voorbeeldfunctie

De bewindsman zag ook wel degelijk een markt voor Shirbrig. Hij meende

zelfs dat een aantal afgelaste *chapter six* missies waarschijnlijk zou zijn doorgegaan als Shirbrig eerder had bestaan. Hij vond het trouwens logisch dat grotere landen als Groot-Brittannië en Frankrijk niet aan Shirbrig of Shirbrig-achtige constructies deelnamen. Deze landen waren immers in staat hun eigen zelfstandige brigades te ontplooiën. Bovendien hoopte Voorhoeve op de voorbeeldfunctie van de nieuwe brigade. Het initiatief zou wellicht andere landen er toe brengen hun UNSAS-eenheden tot Shirbrig-klonen te bundelen.

Minister Voorhoeve vond het verder een misverstand te denken dat Shirbrig de bevoegdheden van het parlement zou aantasten. De brigade paste immers geheel in UNSAS, waarmee de Kamer eerder al had ingestemd. Shirbrig mocht volgens de bewindsman dan ook zeker niet als een opstapje naar Van Mierlo's staande VN-brigade worden beschouwd. De reguliere politieke procedures bleven gewoon van kracht: de regering toetst elk afzonderlijk VN-verzoek tot deelname aan een vredesoperatie en raadpleegt daarbij tijdig de Kamer. Een uitzondering maakte minister Voorhoeve overigens voor de Nederlandse officieren van de brigadestaf. Die moeten naar zijn mening altijd beschikbaar zijn, zelfs voor Shirbrig-operaties waaraan Nederland niet zelf met troepen deelneemt. De regering zal dan ook in een voorkomend geval de Nederlandse officieren niet snel uit de brigadestaf terugtrekken, zo maakte minister Voorhoeve duidelijk.

Motie

De argumenten van de minister konden het CDA niet overtuigen. CDA-wordvoerder Verhagen diende op 19 december 1996 een motie in, waarvan de essentie was „dat het Shirbrig-concept niet bijdraagt tot vergroting van de effectiviteit van en het draagvlak voor VN-operaties”. De motie riep de regering daarom op het memorandum over deelname aan de kernbrigadestaf niet te ondertekenen. Minister Voorhoeve overleefde deze motie. PvdA, D'66 en GroenLinks onderkenden de

beperingen van Shirbrig, maar oordeelden verder mild over het project. De drie partijen waren het met minister Voorhoeve eens dat de brigade als een logische stap in de lijn van UNSAS moest worden gezien. Vooral in de allesbeslissende eerste fase van een crisis zou Shirbrig wellicht baat kunnen bieden. De VVD had intussen besloten de zaak niet op de spits te drijven. Defensiewoordvoerder Van den Doel oordeelde nu: „Het is nog te vroeg om al te oordelen”. PvdA en D'66 hadden zich echter flink aan het gedrag van coalitiepartner VVD geërgerd. De partij had zich eerder namelijk bij de ruime Kamermeerderheid gevoegd die versterking van de snelle-reactiecapaciteit van de VN had bepleit. D'66-woordvoerder Hoekema noemde het „een beetje kinderachtig” dat zijn liberale collega Van den Doel in een zo laat stadium nog ophef maakte over het tekenen van de *letter of intent* voor Shirbrig.

Minister Voorhoeve doorstond dit politieke snelle-interventiestormpje dus zonder al te veel kleerscheuren. Het Shirbrig-project zelf stond er echter nog steeds weinig rooskleurig voor. Op het moment van schrijven, juli 1997, is Denemarken als voorheen het enige land dat het memorandum over de kernbrigadestaf heeft getekend. Zolang een breder draagvlak ontbreekt, wil ook minister Voorhoeve geen nieuwe stappen zetten. Nederland detacheert dus nog

geen officieren bij de kernbrigadestaf van Shirbrig. Ons land zal bovendien slechts als niet-stemgerechtigd waarnemer aan de bijeenkomsten van de begeleidende stuurgroep deelnemen. Minister Voorhoeve streeft wel naar ondertekening van de twee memoranda in het najaar van 1997. Nederland zal intussen, in samenwerking met Denemarken, proberen de internationale steun voor Shirbrig te vergroten. Maar of de brigade als gepland per 1 januari 1998 over „enige operationele capaciteit” zal beschikken en precies een jaar later volledig operationeel zal zijn, is hoogst onzeker.

'Six' or 'seven'?

Shirbrig zal nog wel een tijdje een couveusekindje blijven. Het is zelfs de vraag of de politieke familie het kleintje wel echt wenst. Na een veelbelovende start, lijken verschillende geïnteresseerde regeringen aan het twifelen te zijn geslagen. Is in Shirbrig namelijk niet een constructiefout meegebakken?

Op z'n minst hinkt de brigade op twee gedachten. Het Deense initiatief kwam enerzijds voort uit de terechte verontwaardiging over de internationale onmacht tijdens de volkerenmoord in Rwanda. Het *stand-by* systeem van de VN bleek niet te werken, en Shirbrig moest hierin verbetering brengen. Anderzijds zou ingrijpen in

Rwanda een *peace-enforcement* operatie hebben vereist. En daarvoor is Shirbrig nu juist niet bedoeld.

Het dilemma is duidelijk: Shirbrig kan snel oploaiende en gewelddadige humanitaire rampen binnen een maand, en dus waarschijnlijk als eerste, bereiken, maar de eenheid heeft er verder weinig te zoeken indien robuust optreden vereist is.

In meer algemene zin botst het traditionele *peacekeeping* karakter van Shirbrig (*chapter six*) hoe dan ook met de neiging van de Veiligheidsraad om vredesmachtens steeds vaker met *chapter seven* mandaten op weg te sturen. IFOR is hiervan een goed voorbeeld. Het gevaar is verder dat de lichtbepapende Shirbrig na haar ontplooiing alsnog in een *peace-enforcement* situatie terecht komt. Vroeg interveniëren betekent soms vroeg partij kiezen! Wie redt de brigade dan uit de brand?

En ligt de sleutel tot het succes van een snelle militaire interventie eigenlijk niet ergens anders, namelijk bij een doortastende politieke besluitvorming? *Stand-by* eenheden als Shirbrig kunnen wellicht het moment van internationaal ingrijpen iets vervroegen. Maar ze zullen zonder de bijbehorende politieke daadkracht – en een heilzaam vermogen tot *peace-enforcement* – in de praktijk in veel situaties weinig échte toegevoegde waarde opleveren. ■



MENINGEN van anderen

Met zeer veel belangstelling las ik de interessante uiteenzetting van professor Teitler.* Natuurlijk werd ik bijzonder getroffen door zijn uitvoerige aandacht voor het in 1928 verschenen voorschrift V.P.T.L., waarin – na zo vele jaren strijd en na zo vele zeer diverse ervaringen tegen zeer verscheidene soorten tegenstanders in de Indische Archipel – 'eindelijk' voor het Indische Leger een sublimatie daarvan in een 'nietig boekje' werd vastgelegd: een van de knapste Westerse contraguerrilla-documenten.

Als KNIL-cadet maakte ik – in mijn tweede jaar op de KMA (1930) – kennis met datzelfde voorschrift, dat tot 1949 zijn waarde zou behouden. Wij, de infanterie-KNIL-cadetten, kenden de inhoud goed. Maar ik herinner mij in hoofdzaak dat daarin geregeld werd hoe de verhouding moest zijn tussen civiele gezagsdragers (het B.B.) en de militaire commandanten. Teitler vermeldt jammer genoeg niet dat er – tegelijk met dat 'nietige voorschriftje' een zeer belangrijk en vrij lijvig Voorbeeldenboek V.P.T.L. verscheen, waarin met talrijke korte en langere samenvattingen goed en slecht optreden – in zeer verschillende omstandigheden – werd beschreven. Wij verslonden vooral dit boek, omdat het zo uitstekend toonde hoe het wél of juist niet had gemoeten.

Een jaar of wat later – nu circa zestig jaar geleden – diende ik in Borneo en heb ik persoonlijk ervaren hoe uitermate nuttig die voorgeschiedenissen waren. Als patrouillecommandant kwam ik eens in omstandigheden terecht die deden denken aan het dramatisch verloop van de beruchte patrouille-Nutters (1911) – naderhand zo goed beschreven door mevrouw Szekely-Lulofs in haar boek *Hongerstocht*.

De omstandigheden bij het zoeken naar een 'doorsteek' tussen twee stroomgebieden

* G. Teitler, Krijgshistorische kanttekeningen bij doctrinevorming. MS166(1997)(5)205-213.

den (van West naar Oost) bleken sterk af te wijken van wat ik had mogen verwachten, op grond van een recent patrouille-rapport, dat een mislukte poging beschreef om die doorsteek te vinden, maar dan juist van Oost naar West. Ook de eenvoudige schetsjes waarmee ik 't moest doen – we hadden toen nog geen topografische kaarten – gaven mij geen beter beeld. Radioverbindingen waren nog niet voor ons beschikbaar. Een dreigende 'hongerstocht' kreeg ik natuurlijk voor ogen. Ik liet tijdig de dagelijkse rijstransoenen minderen en de nog resterende voorraad doorlopend streng bewaken. En dankzij mijn kennis van de geschiedenis van genoemde patrouille-Nutters raakte ik niet in de verleiding identieke fouten te maken, die tot dat drama hadden geleid. Ik bleef vertrouwen behouden in mijn kompas, et cetera.

Het zou mij hier te ver voeren om volledig uiteen te zetten hoe het allemaal afliep, maar ik wil wél vermelden dat de opluchting die zich niet alleen bij mij maar bij de hele brigade (inclusief de kettingberen) manifesteerde, aantoonde hoezeer iedereen – gedurende een aantal dagen – in uiterste spanning had geleefd! De discipline was geen moment verslapt geraakt, de eenheid had zich uitstekend gedragen! Ik dank daarvoor nu nog – na zestig jaar – dat Voorbeeldenboek V.P.T.L., dat van zoveel waarde was.

Nog één punt: Teitler vermeldt dat het jaar 1928 (waarin het V.P.T.L. was verschenen) zich verder liet verklaren door het feit dat juist in die tijd de laatste Atjeh-veteranen zich opmaakten de dienst te verlaten. Ik moet daarbij opmerken, dat ik eerst op Java en daarna ook nog enige tijd op Borneo heb mogen dienen onder de toenmalige Itkol., resp. kolonel Gosenson R.M.W.O., die tot in de Tweede Wereldoorlog in actieve dienst zou blijven, tot hij in 1945, samen met genm. Overakker, op 9 januari door de Japanse bezetter werd geëxecuteerd. Gosenson was een echte Atjeh-veteraan, had een enorme kapwond, dwars over zijn gezicht, en zijn spraakvermogen was belemmerd door z'n vervormde tong. Maar zijn moreel was onaangestast gebleven en hij was een uitstekend commandant, zoals ik persoonlijk heb mogen ervaren!

E.R. D'ENGELBRONNER – genm bd

BOEKEN bespreking



Nooit meer vechten?

Beschaving, technologie en toepassing van militair geweld. Diverse auteurs, 83 blz., geïll., Uitg.: Stichting Maatschappij en Krijgsmacht 's-Gravenhage, 1996. Prijs: f 16,50

Ruim een jaar geleden, om precies te zijn op 30 november 1995, organiseerde de Stichting Maatschappij en Krijgsmacht, in samenwerking met het Instituut Defensie Leergangen en de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap, op het Instituut Defensie Leergangen in Rijswijk de conferentie 'Nooit meer vechten?' Onder voorzitterschap van generaal b.d. A.K. van der Vliet werd door een gerenommeerd aantal civiele en militaire deskundigen gesproken en gediscussieerd over bovengenoemd onderwerp. Inmiddels zijn de toen gehouden voordrachten als conferentiebundel onder de titel 'Nooit meer vechten?' in gedrukte vorm verschenen. De titel is duidelijk in de vragende vorm gesteld. Deze vraag wordt gesteld naar aanleiding van een stellingname die de laatste tijd regelmatig wordt betrokken over de terughoudenheid van de internationale gemeenschap om met grondtroepen gewapenderhand ergens orde op zaken te stellen. Die terug-

houdenheid wordt dan verklaard vanuit een afnemend incasseringsvermogen, vooral in de Westerse wereld voor de gevolgen van geweldstoepassing, onder meer onder invloed van de massamedia. *Peacekeeping* zou nog wel te verkopen zijn maar *peace-enforcing* niet (langer) meer. De vraag doet zich dan voor of deze stellingname juist is. Daarnaast doen zich tal van andere vragen voor zoals: is die terughoudendheid een nieuw verschijnsel, zijn er veiligheidspolitieke verschillen tussen de diverse landen? Het moge duidelijk zijn dat al deze vragen voornamelijk worden gesteld met een regelmatige verwijzing naar Sebrenica. Tijdens de conferentie werden deze verschillende vragen door diverse sprekers ter discussie gesteld en vanuit hun persoonlijke visie beantwoord.

De conferentie en deze publicatie willen op de toekomst gerichte analyses bieden van wat kan worden beschouwd als een civiel-militair kernprobleem van deze tijd. Zo begint generaal-majoor Marns mr. drs. C. Homan in zijn inleiding met de vraag of de Nederlandse Krijgsmacht te lief is voor oorlog, zoals wel wordt beweerd. Ook prof. dr. G. Teitler stelt die vraag in zijn bijdrage getiteld 'Fransen, Nederlanders en andere krijgshaftige volkeren'. Door beide sprekers/auteurs wordt duidelijk gemaakt dat Nederland wel degelijk een militaire traditie heeft (Slag in de Javazee, politionele acties Nederlands-Indië). *En passant* relateert Teitler overtuigend ook nog de vermeende Franse militaire traditie.

Prof. P. Volten en prof. Siccama geven vanuit verschillend perspectief hun visie op interventies. Volten beziet interventies vanuit historisch perspectief onder de titel: 'Mourir pour Danzig?' en geeft aan dat er steeds sprake is van dilemma's. Waarom en op welke momenten besluit de internationale gemeenschap door middel van een internationale troepenmacht een bepaald gebied te beveiligen en hoe raken bepaalde landen daarbij door coalitieverplichtingen betrokken, en zijn staat en bevolking bereid te interveniëren ten gunste van een andere staat? Siccama spreekt over zin en onzin van interventies, refereert daarbij aan Somalië, Rwanda en Bosnië en behandelt de *Lessons Learned*. Hij trekt daarbij de lijn door naar het

Nederlandse interventiebeleid en de in 1995 door het kabinet ingediende notitie over het toetsingskader voor de uitzending van militaire eenheden.

Prof. H. Tromp en dr. J. Grin gaan in op de technische mogelijkheden in de oorlogvoering. Beiden komen op de vraag: kunnen de Westerse landen hun technologische voorsprong gebruiken om te kunnen vechten zonder veel slachtoffers te maken aan eigen zijde en zonder onaanvaardbaar veel slachtoffers onder de burgerbevolking van een agressor? Tromp beziet deze vraag in relatie tot de inzet van het luchtwapen voor zogenaamde chirurgische operaties met *Precision Guided Munitions* (PGM) om op die manier niet de vijand te vernietigen maar hem te verlammen en te verblinden. Tromp ziet in de evolutie van het luchtwapen in combinatie met de ontwikkeling van de PGM's een nieuwe militaire revolutie. Op die manier kunnen aan beide zijden slachtoffers worden gespaard.

In zijn bijdrage onder de titel 'Technologie als toverwoord' onderkent Grin ook deze ontwikkeling maar waarschuwt ervoor dat technologie-als-toverwoord niet de oplossing is voor het probleem van de weerstand tegen de inzet van troepen in VN-operaties.

Onder de titel 'Commandovoering in vredesoperaties' gaat dr. J.W. Honig met name in op de organisatie en structuur van de commandovoering van UNPROFOR aan de ene kant en IFOR aan de andere kant. Hij stelt dat de commandovoering tijdens de IFOR-operaties naar verwachting wel goed zal verlopen maar dat commandovoering in het algemeen bij multinationale vredesoperaties altijd wel omslachtig zal blijven, tenzij landen bereid zijn beslissingen over te laten aan een kern van grote landen of aan een plaatselijke militaire commandant. Die omslachtigheid wordt immers vaak veroorzaakt door het grote aantal deelnemende landen en door de cultuurverschillen tussen de samenwerkende landen en legers.

Tevens wijst Honig op het feit dat conflicten als in Bosnië zowel door politieke als militaire initiatieven moeten worden opgelost. Hij stelt dan ook dat „militairen een politieke rol hebben en zelfs een medeverantwoordelijkheid dragen voor het beleid dat in samenspraak wordt vast-

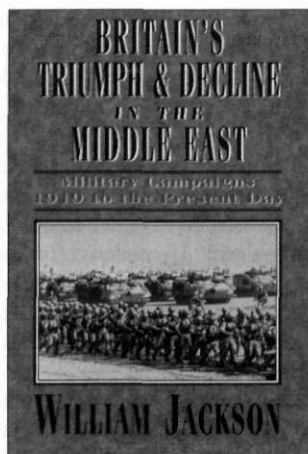
gesteld". „Er moet hard worden gewerkt aan het ontwikkelen van een betere samenwerking tussen politici en militairen.”

Dit laatste is ook een onderwerp dat de dagvoorzitter van de conferentie generaal b.d. A. van der Vlis aan het einde in zijn nawoord aanstipt. Hij onderschrijft daarin de stelling van Honig dat „een zeer actieve interactie tussen politici en militairen onder meer met betrekking tot crisisbeheersingsoperaties noodzakelijk is.” Hij geeft daarbij wel aan dat deze interactie in de praktijk minder eenvoudig is te onderhouden dan soms wel wordt gedacht.

In de laatste bijdrage van *Nooit meer Vechten?* gaat luitenant-generaal b.d. Loos in op het 'product gevechtskracht?' met een vraagteken. Loos zegt dat het vraagteken een uitroepteken moet zijn want dat typeert nou net de krijgsmacht. Daarbij concludeert hij dat ten aanzien van veranderingen geen korte-termijndenken moet plaatsvinden maar moet worden gezorgd voor evenwicht en en continuïteit bij de taakuitvoering. Dan vraagt het huidige product 'gevechtskracht' om enige reparaties en accentverschuivingen in de Prioriteitennota.

Met het organiseren van de conferentie en het uitgeven van de bundel onder de titel 'Nooit meer vechten?' heeft de Stichting Maatschappij en Krijgsmacht samen met het IDL en de KVBK een zeer actueel thema onder de aandacht gebracht, namelijk hoe Nederland zich dient voor te bereiden op toekomstig optreden, gezien tegen de achtergrond van de ervaringen in Bosnië, in het bijzonder Sebrenica. Doelbewust wordt hier 'Nederland' gezegd omdat de inzet van de Nederlandse krijgsmacht een politiek én militair probleem is. De op de toekomst gerichte analyses van de diverse auteurs kunnen een substantiële bijdrage leveren aan de meningsvorming en discussie over de inzet van de Nederlandse krijgsmacht in toekomstige conflicten. Deze vlot lezende bundel wordt voor eenieder daarom van harte aanbevolen. De bundel kan worden besteld door f 16,50 (inclusief porto) over te maken op giro 479513 t.n.v. Stichting Maatschappij en Krijgsmacht in Den Haag, onder vermelding van 'vechten'.

H.J.M. MELKER, kolonel KLu



Britain's Triumph and Decline in the Middle East

Military Campaigns 1919 to the Present Day, door William Jackson, Brassey's, Londen, 1996. Geb. 184 blz., geïll.

Prijs: £30,-

ISBN: 18 5753 123 X

De auteur sluit met dit boek aan op zijn eerdere publicatie: *The Pomp of Yesterday: the Defence of India and the Suez Canal 1798-1918* (1995). Het jaar 1798 is niet voor niets gekozen: in dat jaar versloeg Nelson de vloot van Napoleon en maakte daarmee een eind aan de eerste bedreiging via land van Brits-Indië, de kroonjuweel van het Koninkrijk. In de beschreven periode dwingen de opening van het Suezkanaal en de vondst van olie in Zuidwest-Perzië tot een strategische heroriëntatie. Zowel het kanaal als de olie werden in 1918 zeker gesteld toen Allenby bij Megiddo in noordelijk Palestina de Duits-Turkse troepen versloeg. Dit vervolg begint waar de Eerste Wereldoorlog eindigde en eindigt met de operatie *Desert Storm* in 1991, een periode waarin de Britse positie ten principale wijzigde.

Het eerste hoofdstuk beschrijft de periode tussen de beide wereldoorlogen. Het einde van het Ottomaanse Rijk in november 1918 betekende niet dat het Britse Rijk sterker uit de strijd kwam. Een nieuwe speler betrad het speelveld: de Verenigde Staten.

Een nieuwe spelregel, anti-kolonialisme,

beïnvloedde de toekomst van het Midden-Oosten. Achtereenvolgens wordt aandacht besteed aan het ontstaan van een nieuw Turkije, de ontwikkelingen in Egypte, Palestina, Syrië en Irak. Interessant is te lezen hoe de *Royal Air Force* in 1922 de verantwoordelijkheid overnam voor de verdediging van Irak tegen een Turkse invasie. De inzet rond Mosoel was mogelijk het eerste voorbeeld van, het gebruik van luchtmacht als een afschrikingsmiddel. De actie van Air Marshal Sir John Salmond tegen de Koerden in 1923 is een goed voorbeeld van de samenwerking tussen grond- en luchtmacht. In Palestina zien we enkele Britse militairen optreden als Wavell, Montgomery en O'Connor. Zij zullen in de latere strijd tegen de Duitsers opnieuw een rol spelen. Palestina was ook het gebied waar majoor Wingate ervaring met irregulier optreden opdeed. Daar vormden Britse soldaten en leden van Haganah *Special Night Squads*, die tegen Arabische terreurgroepen optraden. Het hoofdstuk eindigt met de conferentie van Londen van 1939. Het resultaat, het *Palestine White Paper* vormde het begin van een nieuwe strijd, die tussen de joden en de Arabieren.

Hoofdstuk twee beschrijft de Verdediging van Egypte tegen de Italianen in de periode 1940-1941. De chefs van staven hadden in februari 1938 al onderkend dat het gevaar bestond dat er gelijktijdig strijd zou moeten worden geleverd tegen Duitsland, Japan en Italië. Egypte kan daarbij worden bedreigd uit Lybië; de Soedan vanuit Abessinië. Aandacht wordt met name besteed aan de Britse operatie *Compass*, de actie richting Lybië en de operatie vanuit Soedan en Kenya richting Abessinië. Ook in dit hoofdstuk treffen we weer interessante details, zoals de activiteiten van Major Bagnall die al in omstreeks 1935 experimenteerde met gemotoriseerd optreden in de woestijn.

Het derde hoofdstuk beschrijft de strijd tussen Rommel en Wavell, Auchinleck en Montgomery. Het was overigens niet de eerste keer dat de Duitsers hun blik richtten op het Suezkanaal. In de Eerste Wereldoorlog deed Kress van Kressenstein, gesteund door de Turken, een poging het kanaal af te snijden. De gebeurtenissen worden in het bredere strategische kader geplaatst. Hierin gaat het niet alleen om

de invasie van Joegoslavië en Griekenland en de operatie *Barbarossa*, maar ook om de ontwikkelingen in Irak en Palestina. Duidelijk wordt ook dat de breuk tussen Wavell en Churchill niet plotseling kwam. De overwinning op de Duitse en Italiaanse troepen was volledig. Tegelijkertijd kwam er – aldus de schrijver – een nieuwe dreiging door een nieuwe concurrent; de Amerikanen. Amerikaanse diplomaten, civiele en militaire experts en zakenlui die in de strijdmachten dienden, zagen zakelijke kansen liggen, vooral door de exploitatie van verborgen olievoorraden. Er begon een politieke en commerciële infiltratie die de Britse hegemonie tot een einde zou brengen.

Het vierde hoofdstuk is gewijd aan de complexe en moeizame Brits-Amerikaanse relatie na de Tweede Wereldoorlog.

Twee invloeden hielden ook na de oorlog deze landen samen; de communistische dreiging de *'Special Relationship'* die sterk was beïnvloed door de nauwe samenwerking in de oorlogsjaren. Er waren ook andere machten in het spel; de Amerikaanse en Britse belangenstellingen als het ging om zakelijke belangen en het anti-kolonialisme dat in de Verenigde Staten bestond.

De auteur verduidelijkt hoe drie vraagstukken – het probleem van een joodse staat, de uiteenlopende houding ten opzichte van landen en leiders en het vraagstuk Egypte in engere zin op de problematiek van het Suezkanaal van invloed waren. De inzet van Franse en Britse troepen tegen Egypte leidde tot een heftige reactie uit Washington. De Amerikanen stelden de toekomstige relatie afhankelijk van een staakt-het-vuren. Vanaf dat ogenblik raakten zij rechtstreeks bij het Midden-Oosten betrokken.

Het vijfde hoofdstuk beschrijft hoe de Amerikaanse positie in de periode 1957-1978 inhoud kreeg. De Amerikanen kozen voor een combinatie van politieke druk, economische steun en wapenleveranties. Zij werden geconfronteerd met de keuze tussen het steunen van Israël of het behouden van Arabische vriendschap, al was het maar vanwege de olie. De kracht van het oliewapen werd duidelijk in 1973. Jackson maakt inzichtelijk hoe moeizaam de Amerikanen in het kruitvat van het

Midden-Oosten een weg zochten. Het laatste hoofdstuk beschrijft de ontwikkelingen tussen 1979 en 1991. De fundamentalistische revolutie in Iran bracht veranderingen die Groot-Brittannië en de Verenigde Staten weer als bondgenoten bijeenbrachten. Diverse complexe ontwikkelingen beïnvloedden elkaar en nieuwe conflicthaarden ontstonden: Iran, Irak, Libanon, Afghanistan en – ten slotte – Kuwait, slachtoffer van een Iraakse invasie. Kort en bondig wordt beschreven hoe de Verenigde Staten, Groot-Brittannië en anderen elkaar vonden bij de reactie op deze invasie. Voor de auteur staat hierbij centraal dat de bijzondere relatie tussen beide eerstgenoemde landen opnieuw bevestigd werd.

Britain's Triumph and Decline in the Middle East is prettig leesbaar. Jackson verstaat de kunst kort en bondig te formuleren. Hij weet de complexiteit helder te beschrijven. Het boek is voorzien van een bibliografie, een verantwoording van de bronnen, een index en 25 kaarten. Het valt op dat vijf bronnen niet in de bibliografie zijn opgenomen. De index lijkt (vrijwel) compleet; onder Haganah (blz. 31) is geen verwijzing te vinden.

Wie in de geschiedenis van het Midden-Oosten, in wereldpolitiek en in de Amerikaans-Britse verhoudingen is geïnteresseerd, vindt in dit boek uiterst relevante informatie.

prof. J.M.J. BOSCH, bgen cav

Verspieters voor het vaderland

Nederlandse spionage voor, tijdens en na de Koude Oorlog, door P. Koedijk, J. Linssen en D. Engelen (red), 153 blz., Uitg.: SDU, 's-Gravenhage, 1996.

Prijs: f 29,90

ISBN: 90 1298 381 8

In 1991 werd de Stichting Inlichtingen Studies Nederland opgericht. Deze stichting bestaat uit een select gezelschap van wetenschappers, journalisten en (oud-) medewerkers van inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Zij beoogt het wetenschappelijk onderzoek te stimuleren naar de geschiedenis van de overheids- en parti-

culiere instellingen die zich bezig houden met *Intelligence, counter-intelligence, security* en aanverwante activiteiten.

Sinds haar oprichting hebben relatief veel publicaties over de veiligheidskant van het inlichtingenwerk het licht gezien, waarbij met name het nuttige proefschrift van BVD-medewerker D. Engelen, *De geschiedenis van de Binnenlandse Veiligheidsdienst*, vermelding verdient.

Het eerste lustrumcongres van de stichting werd daarom gewijd aan het eigenlijke inlichtingenwerk. *Verspieters voor het vaderland* bevat de tekst van de voordrachten, met uitzondering van de overigens teleurstellende bijdrage aan het congres van prof. dr. M.R.D. Foot over de Engelse inlichtingenactiviteiten in Nederland tijdens de Tweede Wereldoorlog.

De bundel opent met een behandeling van de theorie van de zogenaamde inlichtingencyclus door dr. C. Wiebes. Vervolgens wordt in zijn *Hookers and sportcars?* de praktijk van de Inlichtingendienst Buitenland (IDB), per 1 januari 1994 opgeheven, getoetst aan deze theorie. De conclusie luidt negatief. De IDB lijkt maar aangerommeld te hebben en de kwaliteit van haar product moet niet al te hoog worden aangeslagen. De opheffing van de IDB is dan ook te billijken, aldus de auteur, al wijst hij er met nadruk op dat de BV Nederland wel degelijk behoefte heeft aan een goed georganiseerde, professionele inlichtingendienst buitenland.

Drs. J.W.M. Linssen geeft in een prettig geschreven artikel een overzicht van de activiteiten van de Albrechtgroep, de verzetsgroep die door geheim agent H.G. de Jonge na 11 maart 1943 werd opgezet en die tegen de bevrijding circa 800 medewerkers telde. Hoewel de organisatie de Duitse bezettingsmacht gedetailleerd in kaart bracht, zoals de schrijver terecht opmerkt, is de constatering dat aldus „een grote bijdrage” aan de bevrijding werd geleverd mijns inziens te optimistisch. Ook word niet overtuigend aangetoond waarom de Albrechtgroep relatief ongeschonden uit de oorlog is gekomen.

Drs. B. de Graaf gaat uitvoerig in op de geschiedenis van de IDB. Die dienst lijkt in een voortdurende competentieslag gewikkeld te zijn geweest met Buiten-

landse Zaken, de BVD en de militaire inlichtingendiensten, geen duidelijke politieke en/of ambtelijke sturing te hebben gekend en intern geteisterd te zijn door een fractiestrijd: stellige uitspraken die overigens niet altijd even goed onderbouwd kunnen worden door verifieerbare bronnen.

In „*Particulier gewroet en ongekanaliseerde waakzaamheidsdrang*” inventariseert dr. A.B. Hoogenboom de particuliere inlichtingendiensten. Met de komst van de informatiemaatschappij krijgt informatie – zeker in het bedrijfsleven – steeds meer waarde als productiefactor. En niet alleen de bedrijfsveiligheidsdiensten (circa 300 in Nederland), maar ook 'business intelligence' en 'corporate intelligence'-afdelingen blijken te floreren. Opvallend zijn de overeenkomsten met de overheidsdiensten: preventie van aantasting van de juridische/economische orde staat voorop, open bronnen zijn van wezenlijk belang en soms wordt tot 'clandestiene' activiteiten overgegaan. Dit artikel biedt, ondanks het inventariserende karakter, stof tot nadenken.

Samenvattend: een aardige, vlot geschreven bundel over ontwikkelingen in het inlichtingendomein die van tijd tot tijd de publiciteit halen.

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

