



M52

000571

167  
4

# MILITAIRE SPECTATOR



## Het Korps Nationale Reserve

De flexibele reservecomponent  
van het Nationaal Commando

(zie blz. 180)



#### 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

drs. P.J.E.J. van den Aker  
luitenant-kolonel der cavalerie  
ir. J.W. van Bemmel  
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

#### BUREAUREDACTIE/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/Meppel  
Vormgeving: Trend Set/Snelzet bv

#### NADruk VERBODEN

Foto omslag: Vrijwilligers van het Natco bewaken  
in Vlissingen materieel voor Bosnië, februari 1994.

JAARGANG 167 NUMMER 4 1998



# MILITAIRE SPECTATOR

- 154** Editoriaal:  
Mobiliteit en flexibiliteit
- 156** Mededelingen
- 157** R. de Winter:  
Vijf jaar na dato. Nederlandse F-16's naar  
Villafranca in het kader van Operatie Deny Flight
- 168** J.S. van Duurling, R.M. Eiting:  
De aangelijnde waakhond  
Conceptuele gedachten over Rules of Engagement
- 180** H.H. Muller:  
Het Korps Nationale Reserve  
De flexibele reservecomponent van het Nationaal  
Commando
- 187** S. Mengelberg, J.R. Schoeman:  
Afgewezen liefde? De reservist als ambassadeur  
voor de krijgsmacht
- 195** O.P.G. Brugman, H.F. Kraaij, L. Nieuwenhoff:  
Creatief met leiderschap en management  
Aanzetten tot een opleidingsmodel voor officieren
- 202** Mening en van anderen
- 202** Boeken

## Mobiliteit en flexibiliteit

We zijn in de ban van de verkiezingen en wachten met spanning op de uitslag. We zijn benieuwd naar de invulling van de defensieparagraaf door de nieuwe coalitie. Acht jaar geleden werd na de verkiezingen besloten tot het schrijven van een Defensienota. Deze vormde de opmaat van de grootste organisatiewijziging van de krijgsmacht na de Tweede Wereldoorlog. De tijd was er rijp voor. Het handhaven van de internationale rechtsorde kwam hoger op de politieke agenda te staan. De krijgsmacht behield haar bestaande taken, en werd verder geschikt gemaakt voor inzet bij crisisbeheersingsoperaties waar ook ter wereld. Het motto van de veranderingen luidde: 'mobiliteit en flexibiliteit'.

Als we kijken naar het materieel is de behoefte aan mobiele en flexibele eenheden goeddeels waargemaakt. We beschikken over een amfibisch transportschip, er is een luchtmobiele brigade, waarvoor zestig nieuwe helikopters zijn en worden geleverd, voertuigen en uitrusting hebben zich in vele gebieden inzetbaar bewezen, en de nieuwe transportvloot mag er zijn. Ongetwijfeld heeft de krijgsmacht in materieel opzicht aan mobiliteit en flexibiliteit gewonnen. De inzet van individuen, eenheden en staven op vele plaatsen in de wereld liet zien dat ook de personele en organisatorische componenten op deze ontwikkeling aansloten. Toch valt er over de personele component het een en ander op te merken.

Na de *Defensienota 1991* kwam de *Prioriteitennota* van 1993. Met die laatste nota viel het doek voor de opkomstplicht en daarmee feitelijk voor de dienstplicht. Inderdaad stond de dienstplicht een bredere inzet van met name de landmacht in de weg, althans onder de politieke voorwaarden waarop landmachteenheden *out-of-area* inzetbaar waren. Uitzending was onder die voorwaarde immers steeds gekoppeld aan vrijwilligheid – een hoedanigheid die kon veranderen tot

aan de vliegtuigtrap. Aan zo'n dienstplicht, die bovendien op een steeds kleiner percentage van de mannelijke bevolking leunde en waarvan telkenmale het voortbestaan moest worden verdedigd, had de politiek geen behoefte meer.

Het alternatief voor de dienstplicht heet Beroeps Bepaalde Tijd. Kortlopende BBT-contracten hebben nog niet de aantallen personeel opgeleverd die nodig zijn om de lege plekken naar behoren te vullen. Regelmatig wordt kritiek geuit op de wijze waarop Defensie inspeelt op deze markt. Vraag is of Defensie wel voldoende flexibel is in de duur van de contracten. Dat het beleid hier regelmatig van koers wijzigt, toont aan dat het kennelijk moeilijk is de juiste formules te vinden. Te lang is het BBT-concept ook in de duur van de contracten gezien als een letterlijk alternatief voor de dienstplicht. Een andere kans ligt naar onze mening bij de reservisten. Reserve-personeel kan, al dan niet in NATRES-verband, een welkome aanvulling zijn op de vulling door beroepspersoneel. In de Angelsaksische landen worden vaak studenten geworven, die tegen een aantrekkelijke vergoeding een deel van de zomer in actieve dienst treden. Reservisten kunnen ook bij uitzendingen van grote waarde zijn door hetzij eenheden op oorlogssterkte te brengen, hetzij individuele uitgezondenen in hun reguliere job te vervangen. De flexibiliteit van de personeelsopbouw zou hiermee zijn gediend.

Hiervoor staan overigens meer instrumenten ter beschikking, die op hun nut zouden kunnen worden bezien. Zo is het moeilijk te begrijpen dat tekorten in sommige deskundigheidsgebieden veelal niet kunnen worden opgeheven omdat ons denken zich verzet tegen verschillen in betaling tussen personeel van dezelfde rang. Op andere plaatsen leidt deze benadering tot specialisten met – gegeven de noodzaak hen passend te betalen – een rang die niet spoort met de plaats van de functie binnen de militaire organisatie.

Ook het nadrukkelijk kiezen voor talent kan nog meer inhoud krijgen. *Management development* moet niet na tien jaar dienst een rol gaan spelen. Echte uitblinkers zouden al veel eerder aandacht moeten krijgen. Hierbij zou vooral ook het functioneren tijdens uitzendingen een ankerpunt voor de verdere carrière moeten worden. Dit overigens niet alleen in positieve zin. Minder goed functioneren kan en mag niet zonder gevolgen blijven, willen we elkaar steeds recht in

de ogen blijven kijken. Zachte meesters kunnen echt stinkende wonden veroorzaken. Een enkel geval van 'wegpromoveren' kan grote repercussies hebben op het moreel van anderen. Een universele verhoging van de leeftijd waarop met ontslag wordt gegaan, zou flexibiliteit om meerdere redenen reduceren. Anders ligt het bij een selectief inbouwen van speelruimte. In Duitsland weet een opperofficier dat zijn benoeming en elke verdere bevordering zijn gekoppeld aan langer dienen. Mede hierdoor wordt voorkomen dat bepaalde talenten te snel verdwijnen, anders beredeneerd, mede hierdoor bestaat meer ruimte om ervaring op te doen en te gebruiken.

Als het gaat om loon naar werken verdienen ook de tijdelijke toelagen aandacht. Het lijkt een redelijk beginsel dat toelagen gekoppeld zijn aan de mate van *hardship* die met iemands functioneren is verbonden. Kijken we naar de uitzendingen, dan zien we dat de vele vlaggen waaronder kan worden gediend, als NAVO, VN, EU, WEU en OVSE, evenzoveel variaties in toelagen geeft zonder dat *hardship* als criterium geldt. Er bestaat binnen de organisatie een diep gevoel van rechtvaardigheid dat het best met de uitdrukking 'paarden die de haver verdienen' kan worden omschreven. Overigens laat zich de veelheid aan taken en omstandigheden nooit exact vertalen naar geld. Een poging daartoe zou wel eens frukend kunnen zijn voor de bredere samenhang. De motivatie hangt trouwens niet zozeer samen met de beloning; loyaliteit, korpsgeest en hart voor de zaak zijn gezamenlijke investeringen in de eigen organisatie. Daarbij kan worden opgemerkt dat er aanzienlijke verschillen bestaan als het gaat om werkdruk. Op vele plaatsen is deze zonder meer groot. Wie echter een vergelijking met het bedrijfsleven maakt, kan constateren dat daar niet minder van het personeel en de leiding wordt gevraagd. Laat er geen misverstand over bestaan dat bedrijfsplannen, managementcontracten en de daarmee verbonden rapportages *niet* zijn bedoeld als substituut voor sturing in de lijn. Het formeren, in standhouden en het zonedig inzetten van de gevraagde operationele kwaliteit, kwantiteit en gereedheid moet efficiënt en effectief geschieden. Vredesbedrijfsvoering is noodzakelijk, maar mag nooit strijdig zijn met de eisen die een daadwerkelijke inzet of de overgang daartoe met zich meebrengen. Zoals de stuurgroep Bedrijfsvoering het in 1993 bij de introductie van bedrijfsvoeringsconcepten for-

muleerde: 'Luchtmobiele brigade als agent-schap!'. Er zijn geluiden dat de verzakelijking van de bedrijfsvoering en het budgetbeheer negatief van invloed zijn op onderlinge steunverlening en het snel reageren op onvoorziene zaken. Gezond verstand zou hierbij steeds richtinggevend moeten zijn. Als we weten dat een belangrijk deel van de planning structureel tijdens de uitvoering wordt verstoord, moeten we voorkomen met schijnnaauwkeurigheden te leven. (Waar het gaat om een gezamenlijk product mag geen ruimte voor suboptimalisatie bestaan. Veel binnen de organisatie is 'ons probleem'.)

Tegelijkertijd zal ook de krijgsmacht zich nog verder moeten bezinnen op wat elders als de 24-uurs consumptie maatschappij wordt aangeduid. De huidige werkelijkheid maakt dat op vele plaatsen het werken van acht tot vijf niet meer aansluit op de eisen in termen van beschikbaarheid en inzetbaarheid. Deze wereld kan niet beperkt blijven tot de uitgezonden eenheden, het defensiecrisisbeheersingscentrum (DCBC) en de kern van operationele staven.

Mobiliteit en flexibiliteit waren er altijd. Mobiliteit alleen al door de aan de loopbaan inherente verhuizingen, die zich voor velen niet tot het Nederlands grondgebied beperkten. Flexibiliteit werd ook vroeger gevraagd; verandering is geen uitvinding van de laatste jaren – het militaire bedrijf was steeds in beweging. Wel kan verandering vandaag de dag met hoofdletters worden geschreven. Met name het oudere personeel verdient in dit opzicht mogelijk meer aandacht dan de hectiek van alledag soms mogelijk lijkt te maken.

Dit thema is de rode draad van het artikel 'Vijf jaar na dato, Nederlandse F-16's naar Villafranca in het kader van operatie Deny Flight'. Overigens kan elk krijgsmachtdeel op een of meer gelijke ervaringen terugzien. Het is goed om te zien hoe organisatorische flexibiliteit in de praktijk tot resultaten leidt. Irak, de Golf, Italië, het voormalig Joegoslavië, Cambodja – verre gebieden waar de mobiliteit en flexibiliteit van personeel, materieel en organisatie werden getoond. Maar hetzelfde geldt ook dichterbij huis, als we denken aan de steun bij dreigende overstromingen, de elfstedentocht en de varkenspest. Deze begrippen behoren tot ons gedachtegoed. Het gaat erom dit gedachtegoed te beschermen en in stand te houden. Want: het kan nog altijd beter.



# Mededelingen

## KVBK

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

### **'Vuursteun vanaf Mount Igman' tijdens operatie 'Deliberate Force' in augustus/september 1995**

De inleider is: majoor der Mariniers *I. Piepers*

**Dinsdag 21 april 1998  
Aula van de Koninklijke Militaire Academie  
Kasteelplein 10, Breda**

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

## KVBK

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

### **'Organizing peacekeeping' Lessons from integrating international organisations in Bosnia (NATO, UN, EU, OSCE etc.)**

De inleider is: mr. *Gregory Schulte*, NATO Director of Operations.

**Maandag 11 mei 1998  
Defensievoorlichtingscentrum  
Korte Houtstraat 21, 's-Gravenhage**

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

Na de lezing zal de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap de jaarlijkse **Algemene Ledenvergadering** houden, aanvang 22.00 uur

Gaarne aanmelden voor de lezing tijdens kantooruren: 015 - 215 27 00.

# Vijf jaar na dato

## Nederlandse F-16's naar Villafranca in het kader van Operatie Deny Flight

drs. R. de Winter\*

*Elk moment waarop de minister ons nodig had, waren we er. 'We did not take no for an answer (...)' als het maar op een verantwoorde wijze binnen onze mogelijkheden lag. Dat heeft iets te maken met toewijding, met professionaliteit, met de wijze waarop wij onze trainingen inrichten en de kwaliteit van onze luchtmacht (...). We hebben daden bij het woord gevoegd en in de praktijk aangetoond dat wij ons ook bij dit soort operaties met de besten kunnen meten; daarvoor hebben we ook van verschillende kanten internationale erkenning gekregen.*

(Oud-Bevelhebber der Luchtstrijdkrachten, luitenant-generaal b.d. H.J.W. Manderfeld, over het optreden van het F-16 detachement in Villafranca.)

### Inleiding

In de wereld die ontstond na de val van de Berlijnse Muur en het uiteenvallen van de Sovjet-Unie leek het begrip 'crisisbeheersingsoperaties' de voornaamste reddingsboei voor de zich heroriënterende en inkrimpende NAVO-krijgsmachten.<sup>1</sup> Het primaat van de bondgenootschap

\* Drs. R. de Winter is wetenschappelijk medewerker van de Sectie Luchtmachthistorie.

<sup>1</sup> Dit artikel is gebaseerd op een gedeelte van het onderzoek dat drs. W.H. Lutgert en drs. R. de Winter, werkzaam bij de Sectie Luchtmachthistorie, verrichten ten behoeve van een later dit jaar te verschijnen omvangrijkere publicatie over de KLu en het conflict in voormalig Joegoslavië. In deze publicatie zal een wetenschappelijke annotatie en bronnenverantwoording worden opgenomen.

pelijke verdediging van het NAVO-territorium bleef weliswaar formeel intact, doch verdween van lieverlede naar de achtergrond. Het militair *out of area* optreden bij tal van ver weg en minder ver weg gelegen nationale en internationale brandhaarden is de meest in het oog springende taak van de Westerse krijgsmachten geworden in de jaren negentig. Het spectrum waarbinnen dit militaire optreden plaatsvond, was niet alleen in geografische zin breed. Ook de intensiteit en het karakter van het optreden varieerden sterk, van robuuste vredeafdwingende campagnes tot humanitaire hulpverlening aan slachtoffers van rampen en oorlogsgeweld. Doorgaans werden deze operaties geëntameerd door de internationale gemeenschap, die bovendien de kaders vaststelde waarbinnen diende te worden gehandeld.

De Westerse krijgsmachten moesten trachten te bestaan in een paradoxale situatie: enerzijds werden de beschikbare personele, materiële en financiële middelen beperkter, anderzijds nam de daadwerkelijke operationele inzet van (delen van) de krijgsmacht fors toe. In de *struggle for survival* deed zich tussen de afzonderlijke krijgsmachtdelen en soms zelfs daarbinnen een zekere mate van concurrentie voor. Gegeven de immer strakker wordende financiële kaders was het voor marine, land- en luchtmacht zaak om in de nieuwe constellatie aan te tonen dat de beschikbare militaire middelen (politiek) bruikbaar waren en 'kosten-effectief' konden worden ingezet.

Kortom, voor de diverse onderdelen binnen de krijgsmacht was de gelegenheid deel te nemen aan een internationale crisisbeheersingsoperatie van groot belang. 'Als je niet meedoet, ben je weg', zo zouden de gevoelens binnen veel Westerse krijgsmachten in deze periode enigszins simplistisch kunnen worden getypeerd.

### Crisisbeheersingsoperaties

Gelegenheden waarbij bepaalde onderdelen van de 'aloude' NAVO-krijgsmachten konden laten zien wat ze op het gebied van crisisbeheersing in huis hadden, zouden zich in de jaren negentig frequent voordoen. Terwijl de kans op het uitbreken van een mondiaal nucleair conflict (de 'Derde Wereldoorlog') steeds verder afnam, ontwikkelde zich een aantal regionale en intrastatelijke crises, waartegen de internationale gemeenschap wenste op te treden. Deze – in omvang en aard zeer verschillende – crises dienden te worden verholpen, te worden beteugeld of ten minste te worden 'beheerst'.

In Nederland was er – zeker in de periode die voorafging aan de dramatische gebeurtenissen rond Srebrenica in de zomer van 1995 – zonder meer sprake van een hoge mate van politieke bereidheid om militaire bijdragen te leveren aan internationale crisisbeheersingsoperaties. De Nederlandse regering voerde een actief internationaal beleid en kon daarbij stevast rekenen op brede parlementaire steun.

Het hoge 'ambitieniveau' van de opeenvolgende kabinetten leidde in dit verband tot deelname van Nederlandse militairen aan talrijke crisisbeheersingsoperaties en humanitaire missies. Zij werden ingezet van Haïti tot Cambodja, van het Midden-Oosten tot Rwanda.

Het aandeel van de Koninklijke Luchtmacht (KLu) in dit soort vredesoperaties kan worden gekarakteriseerd als substantieel. In de jaren negentig, het tijdperk van de crisisbeheersingsoperaties, heeft de KLu met regelmaat aangetoond dat zij door middel van haar vier pijlers, te weten jachtvliegtuigen, transportvliegtuigen, helikopters en geleide wapens, een belangrijk instrument kan zijn bij het uitvoeren van het Nederlandse veiligheidsbeleid.

#### Publicaties

Het aantal publicaties in de vakliteratuur over specifieke aspecten van crisisbeheersingsoperaties mag de laatste jaren enige naam hebben. Ook op het terrein van de contemporaine geschiedschrijving werden enkele studies gepubliceerd waarin de Nederlandse bijdrage aan bepaalde crisisbeheersingsoperaties wordt behandeld. Zo verschenen van de hand van kolonels dr. D.C.L. Schoonoord publicaties over de inzet van het Korps Mariniers in Irak, Turkije en Cambodja. De geschiedenis van het derde Nederlandse VN-infanteriebatallion van de Koninklijke Landmacht dat van januari tot en met juli 1995 opereerde in de Srebrenica-enclave werd opgetekend in *Dutchbat III in Vredesnaam*. Toch bleven veel van de Nederlandse militaire bijdragen tot op heden nog onbeschreven of werden slechts summier in kleinere publicaties aan de orde gesteld.

Dat laatste geldt zeker ook voor de uiteenlopende bijdragen die de KLu de laatste jaren aan humanitaire missies en crisisbeheersingsoperaties heeft geleverd. Op verzoek van de Bevelhebber der Luchtmachtkrachten, ltgen B.A.C. Droste, onderzoekt de Sectie Luchtmachthistorie (SLH) de inzet van de KLu in het kader van de

oplossing van het conflict in voormalig Joegoslavië. In dit onderzoek staat de rol van de KLu in de operaties *Deny Flight* (april 1993 – december 1995) en *Deliberate Force* (augustus – september 1995) centraal. Voor de operaties in voormalig Joegoslavië leverde de KLu echter niet alleen een bijdrage met de inbreng van jachtvliegtuigen. Naast de te Villafranca gedetacheerde F-16 eenheid werden voorts individuele luchtmachtmilitairen (bijvoorbeeld als EG- of VN-waarnemer) en andere luchtmachtdetachementen (heli's, F-27's, motortransport, luchttransport) ingezet om de burgeroorlog op de Balkan te helpen beëindigen en het vredesproces te bevorderen. Voorts waren er in dit verband Nederlandse luchtmachtmilitairen werkzaam op de verschillende internationale hoofdkwartieren en maakten KLu-militairen deel uit van de AWACS-bemanningen, die ook een aandeel hadden in de bovengenoemde operaties. Ook deze tot op heden wat minder voor het voetlicht gebrachte vormen van luchtmachtop treden zijn in het onderzoek betrokken.

#### Inside information

De wijze waarop de SLH het onderzoek verricht, wijkt enigszins af van de doorgaans gevolgde methode, die zich in hoofdzaak richt op de bestudering van primair en secundair schriftelijk bronnenmateriaal. Bij het onderhavige onderzoek konden – gelet op het contemporaine karakter van de operaties – de sleutel-functionarissen en 'hoofdrolspelers' rechtstreeks worden benaderd en ondervraagd. Hoewel de meeste geïnterviewden inmiddels een andere functie vervulden of hun militaire loopbaan juist hadden beëindigd, konden zij zich hun persoonlijke aandeel en optreden vaak nog levendig voor de geest halen. De tientallen interviews die door de onderzoekers werden afgenomen, leverden niet alleen een omvangrijke hoeveelheid *inside information* op, ook droegen zij belangrijke bouwstenen aan voor een

unieke reconstructie van het out of area optreden van de KLu. Door enkele bewerkte en aanzienlijk ingekorte tekstfragmenten uit de op handen zijnde publicatie weer te geven, wordt in het hiernavolgende alvast een tip van de sluier opgelicht.

#### De aanloop naar operatie Deny Flight

Binnen de KLu lagen de ervaringen tijdens de Golfoorlog met de afgeblazen uitzending van een eenheid Nederlandse F-16's naar het Midden-Oosten nog vers in het geheugen, toen in de loop van 1992 de inzet van F-16's in het kader van een internationale crisisbeheersingsoperatie wederom actueel werd. In het voormalige Joegoslavië verslechterde de toestand voortdurend en in de zomer van 1992 werd de internationale roep om een militair ingrijpen in Bosnië steeds luider. De in oktober van dat jaar aangenomen VN-resolutie 781 bepaalde dat binnen een voor Bosnië-Herzegowina vastgestelde *No Fly Zone* geen militair vliegverkeer werd toegestaan. Dit militaire vliegverbod werd met name door de Serviërs herhaaldelijk geschonden.

Het aannemen van VN-resolutie 786 in november 1992, waarin verdergaande controle op de naleving van het vliegverbod werd vastgelegd, bracht daarin geen verbetering. De Veiligheidsraad overwoog vervolgens maatregelen te nemen waarmee het vliegverbod kon worden afgedwongen. Op 12 december kondigde minister van Defensie A.L. ter Beek tijdens een PVDA-congres in Amsterdam aan dat Nederland in dit kader een squadron F-16's beschikbaar zou stellen.

Deze aankondiging kwam op het hoofdkwartier van de KLu in Den Haag niet als een verrassing: er werd al enige tijd serieus rekening gehouden met een eventuele inzet van F-16's vanuit Italië. In besloten kring werd de eventuele out of area inzet van F-16's voorbereid. Weldra wer-

den ook op de Vliegbasis Twente de nodige stappen in die richting ondernomen. Het was duidelijk dat wederom een beroep zou worden gedaan op 315 Squadron, de *Ace Mobile Force* eenheid, die gedurende het Golfconflict voor uitzending naar het Midden-Oosten paraat was gehouden. Op Twente werd in die periode juist druk gesleuteld aan het concept *Contingency Plan F-16* waarin de snelle inzet van jachtvliegtuigen, eventueel ook buiten het NAVO-gebied, centraal stond. Dit plan, dat goed aansloot bij het in de *Defensienota 1991* gelanceerde idee van de *Rapid Reaction Forces*, was geënt op een korte voorbereidingstijd. Besloten werd via een Twents projectteam, dat K4C werd gedoopt, de bestaande instructies aan te passen aan de nieuwe situatie. De lokale deel instructies van de verschillende diensten, die inmiddels op Twente waren geschreven, werden door K4C bij elkaar gebracht en gecoördineerd. Uiteindelijk lag er een boekwerk waarin per discipline precies was vastgelegd wat er nodig kon zijn voor een out of area operatie. De toenmalige commandant van de vliegbasis, kol F.J.M. Vogelpoel, zei later over dit plan:

*Eigenlijk rolde daaruit hoe je organisatie eruit moet zien bij een dergelijke operatie. Er was sprake van een modulaire opbouw. In eerste instantie zul je er een aantal mensen naar toe moeten sturen, als verkenners, dat gaat kijken wat je daar zult aantreffen (...). De minimale condities moeten aanwezig zijn: een startbaan en brandstof. De rest kunnen we meenemen in modulaire vorm. Als er geen brandweer is moet de module brandweer worden meegenomen. Hetzelfde geldt voor verkeersleiding, et cetera. Zo hebben we de organisatie in het plan opgebouwd.*

Nadat de minister van Defensie het aanbod van de F-16's wereldkundig had gemaakt, verkeerde de KLu in het algemeen en de Vliegbasis Twente in het bijzonder in een soort schemergebied. Twente moest zich gaan voorbereiden, maar wáár moest het zich precies op voorbereiden?

### *Voorverkenning*

Binnen de Directie Operatiën van de KLu heerste de overtuiging dat, anticiperend op de naderende uitzending, zo snel mogelijk een keer naar Italië moest worden gegaan om een voorverkenning te realiseren. Eind januari, begin februari 1993 ontving de Luchtmachtstaf 'hele sterke signalen' van luchtmachtfunctionarissen op het hoofdkwartier van de NAVO-luchtstrijdkrachten en de KLu liaison-officier in Napels, dat er plannen werden gemaakt over de zogeheten *bed-down bases*. Daarbij werd bepaald vanaf welke Italiaanse locaties de deelnemende squadrons van de verschillende bondgenoten zouden gaan opereren. De KLu wilde in dit proces de vinger aan de pols houden en zo mogelijk invloed uitoefenen op de keuze van de locatie die zij van de NAVO kreeg toegewezen. Daarom werd het noodzakelijk geacht in Italië poolshoogte te gaan nemen. De souschef Operatiën KLu (SCO), cdre C.J. van den Burg, drong aan op toestemming voor een voorverkenning. Op het politieke fiat voor een dergelijke verkenning werd echter tevergeefs gewacht: 'Iedereen wilde dat we voorzichtig deden en we kregen geen toestemming om daar te gaan kijken. Achteraf zeggen we: dat is jammer, want dan had je je op een heel andere manier kunnen voorbereiden.' Politiek gezien was noch Nederland, noch Italië er in de eerste maanden van 1993 rijp voor om al te ver te gaan. De toenmalige Directeur Operatiën KLu, genm W. Breeschoten, zei hierover later: 'In detail zaken uitwerken mochten we niet. We mochten ook geen contact hebben met de Zuidflank, we mochten geen vliegvelden gaan inventariseren.'

### **De 'Animal Jump'**

Inmiddels was het plan van het Twentse projectteam in maart 1993 zover afgerond dat door middel van een grote verplaatsingsoefening in de praktijk kon worden getest of het aan de verwachtingen voldeed. Met het door minister Ter Beek gedane aan-

bod indachtig, werd door de plaatsvervangend commandant van de Vliegbasis Twente, ltkol J.B. Ansink, een draaiboek gemaakt voor een oefening, die was geënt op het Joegoslavië-scenario.

Deze grote oefening, die de naam *Animal Jump* kreeg, zou bovendien als opmaat gelden voor het in gereedheid brengen van de Vliegbasis Twente als toekomstig Rapid Reaction Forces-velde. Het begin van dit eerste 'praktijkexamen' voor out of area opereren 'nieuwe stijl' stond gepland voor vrijdag 2 april 1993. De essentie van *Animal Jump* was de complete verplaatsing van een squadron F-16's. De eenheid zou in het oefenscenario door de lucht en over de weg worden verplaatst naar de fictieve *airbase Birdlake* - vernoemd naar de commandant van de vliegbasis Vogelpoel - in het verre *Krautia*. In werkelijkheid was gekozen voor een verplaatsing naar de luchtmachtbasis Gilze-Rijen in Noord-Brabant. Ondersteund door Fokker F-27's zouden in de week voor Pasen achtereenvolgens drie teams van de Vliegbasis Twente naar Gilze-Rijen worden overgebracht. De drie teams zouden op verschillende tijdstippen na elkaar worden verplaatst. Team 1 werd gevormd door een kleine voorverkenningseenheid, in luchtmacht-jargon: de *recceparty*. Team 2 bestond uit zes F-16's en het personeel en materieel om de eerste toestellen te ondersteunen, alsmede om de komst van de overige toestellen voor te bereiden. Team 3 ten slotte werd gevormd door twaalf F-16's en het leeuwendeel van het personeel. De week na Pasen zou het *deployment* worden voltooid en de oefening zou met de terugkeer naar de Vliegbasis Twente worden beëindigd. Uit internationale contacten was inmiddels reeds gebleken dat een Nederlandse militaire bijdrage in de vorm van een eenheid F-16's op prijs zou worden gesteld. Voorts werd duidelijk dat de Nederlandse F-16's waarschijnlijk een *interceptor role*, een luchtverdedigingstaak, zouden moeten gaan vervullen. Bij de oefening *Animal Jump* zou hierop worden ingespeeld; men zou zich gaan



oriënteren op *air defense*. Gegeven de omstandigheid dat er op dat moment geen toestemming werd verleend om in Italië de situatie te gaan verkennen, richtten de inspanningen op de Vlieg-basis Twente zich vanaf eind maart volledig op oefening Animal Jump. Enorme hoeveelheden materiaal werden gereed gemaakt voor de verplaatsing naar Gilze-Rijen. Alles wat kon worden opgeslagen zonder dat de dagelijkse bedrijfsvoering werd belemmerd, werd daadwerkelijk ingepakt. De boogtenten waren reeds gepakt en allerlei andere benodigdheden werden in zogenaamde box-pallets klaargezet. Ook belangrijke reparatiematerialen en een aantal reserveonderdelen werden in dozen gereed gezet. Echter, niet alle *spare parts* zouden in werkelijkheid worden overgebracht naar Gilze-Rijen. Belangrijke items waar maar één exemplaar van voorhanden was, zouden op Twente achterblijven. Om toch een idee te krijgen van het benodigde volume, werd daarvoor in de plaats een aantal lege dozen klaargezet.

Op vrijdagochtend 2 april 1993 werd, zoals gepland, het startschot gegeven voor Animal Jump. Afkomstig van hun thuisbasis Eindhoven waren F-27's van 334 Squadron op de Vlieg-basis Twente gearriveerd. Nadat ze waren beladen en de betrokken militairen waren ingestapt, vertrokken de Fokkers naar airbase Birdlake. Daar zouden ze echter nimmer arriveren...

### Ingehaald door de actualiteit

Inmiddels hadden de gebeurtenissen in voormalig Joegoslavië de internationale gemeenschap tot een reactie gedwongen. Half maart 1993 werden enkele dorpen in de buurt van Srebrenica vanuit Servië gebombardeerd, een officieel bevestigde luchtaanval en dus een flagrante schending van het van kracht zijnde vliegverbod. De Veiligheidsraad veroordeelde deze schending en nam op 31 maart 1993 resolutie 816 aan, die bepaalde dat alle vastvleugelige

vliegtuigen en helikopters die het in oktober 1992 ingestelde vliegverbod boven Bosnië-Herzegowina schonden, mochten worden neergeschoten. In het verlengde van deze resolutie verzocht de VN aan de NAVO het vliegverbod met jachtvliegtuigen te gaan afdwingen. De resolutie zou op 7 april van kracht worden, op uiterlijk 14 april 1993 diende een begin te worden gemaakt met het militair afdwingen ervan. De Noord-Atlantische Raad, het hoogste gezagsorgaan van het bondgenootschap, gaf de hoogste militaire NAVO-commandant in Europa, de *Supreme Allied Commander Europe*, de Amerikaanse generaal J.M. Shalikashvili, opdracht maatregelen voor te bereiden om VN-resolutie 816 te implementeren. Nadat de NAVO zich verzekerd wist van de steun en inbreng van de lidstaten, werd op 2 april 1993 VN-resolutie 816 door de NAVO herbevestigd. Het bondgenootschap zou het middels *air power* afdwingen van het vliegverbod daadwerkelijk op zich nemen.

Hoewel de KLu op 2 april nog steeds in afwachting was van de definitieve opdracht tot deelneming aan het afdwingen van het vliegverbod, voelden de direct betrokken functionarissen aan dat het weldra zover zou zijn. Op de Vliegbasis Twente had commandant Vogelpoel de F-27's die waren begonnen met de eerste fase van oefening Animal Jump, met gemengde gevoelens zien vertrekken: *Ik zal het niet gauw vergeten, de oefening ging draaien. De F-16's waren al in de lucht voor een andere oefening, maar zij zouden op de oefenlocatie Gilze-Rijen gaan landen. Bij het uitzwaaien van de F-27's kreeg ik het echt moeilijk, want die hadden alle bagage – de hele rommel – ingeladen om naar Gilze-Rijen te gaan... daar gaat je handel... die gaan naar Gilze-Rijen toe en ze hebben lege dozen bij zich... Stel je voor dat er nu wat zou gebeuren. Dat ik nu weg zou moeten. Dan zijn we toch wel in de problemen, want tja, dan moet je toch weer alles bij elkaar gaan zoeken en die lege dozen moeten gevuld worden... Ik vertrouwde het niet meer en toen heb ik de souschef Operatiën gebeld.*

Die ochtend waren op het luchtmacht-hoofdkwartier aan de Haagse Binckhorstlaan de souschef Operatiën Van den Burg en het Hoofd Afdeling Vliegtuigoperatiën, kol P.J.M. Godderij, in conclaaf bijeen. Zij wisselden van gedachten over hetzelfde probleem en voelden aan hun theewater dat de officiële opdracht tot verplaatsing richting Italië eraan zat te komen, en dat oefening Animal Jump daarmee door de actualiteit dreigde te worden ingehaald. Zij bespraken de consequenties van het doorgaan van een dergelijke groots opgezette oefening voor de naderende realiteit van een echte crisisbeheersingsoperatie. Godderij sprak tot Van den Burg:

*(...) dadelijk zijn die mannen naar Gilze toe aan het 'moven' en dan heb je de problemen. Want alle telegrammen die ik langs zie komen, het wijst er gewoon op dat wij gaan 'moven' (...) als het dadelijk echt begint te lopen, dan hebben we een 'major problem'. Dan moet je beginnen te rennen en dan pak je de verkeerde doos mee. Kom je ergens in Italië aan en heb je een lege doos.*

De souschef Operatiën gaf aan dat het hem ook niet lekker zat en toen ging de telefoon. Van den Burg kreeg Vogelpoel aan de lijn, die hem op de volgende wijze deelgenoot maakte van het angstige voor gevoel dat hem was bekropen: '(...) ik krijg kouwe voeten, ik wil die oefening aflazen, ik vind het niks meer.' Daarop antwoordde de SCO: '(...) het zit ons ook niet lekker. Dus als jij hetzelfde gevoel hebt, dan *cancelen* we.' Oefening Animal Jump werd afgeblazen en de Fokker Troopships die reeds waren vertrokken naar Gilze-Rijen werden terstond teruggeroepen. Los van elkaar bleek bij de sleutel-functionarissen op Twente en bij de Luchtmachtstaf hetzelfde verwachtingspatroon te bestaan ten aanzien van dat wat snel zou komen.

Ondanks de stroom telegrammen die in de loop van de dag op het Operatiecentrum in de bunker onder het Haagse luchtmachthoofdkwartier binnenkwam, bleef de definitieve toestemming voorshands uit. Cdre Van

den Burg en kol Godderij poogden nog dezelfde dag toestemming te krijgen een voorverkenningseenheid uit te zenden. Op de Defensiestaf kon die toestemming evenwel nog niet worden verleend. Met de commandant van de Vliegbasis Twente werd afgesproken dat deze de receparty op *stand by* zou houden. Van NAVO-zijde was inmiddels bekend gemaakt dat aan de Nederlandse eenheid de Noord-Italiaanse Vliegbasis Villafranca zou worden toegewezen, voor de KLu bepaald niet de meest favoriete locatie om haar F-16's naar toe te dirigeren.

### Het startschot

Op 3 april wachtte de KLu nog steeds op toestemming voor het uitzenden van een voorverkenningseenheid. In de meeste ruimtes van het Haagse hoofdkwartier heerste die zaterdag een serene rust. Zo niet op het kantoor van de plaatsvervangend Bevelhebber, genm H.W.M. Satter. Hij was die dag in de weer om het luchttransport voor de verkenningseenheid te regelen. De receparty zou per F-27 naar Italië worden gevlogen. Het verkrijgen van de toestemming ging niet bepaald van een leien dakje. Het kostte de plaatsvervangend Bevelhebber een fors aantal uren:

*Ik heb die dag talloze telefoontjes gepleegd om een F-27 op zondag naar Italië te krijgen om vast verkenningen uit te gaan voeren. Een club die moest gaan uitzoeken van waaruit wij überhaupt zouden moeten gaan opereren. Nou, ik geloof dat het zaterdagavond tien of elf uur was voordat ik toestemming had om 'n F-27 te sturen...*

Elders in het gebouw aan de Binckhorstlaan bestudeerde kol Godderij de binnenkomende telegrammen die op de operatie betrekking hadden. Inmiddels waren de *time schedules* van de zijde van de NAVO al binnengekomen. Godderij belde SCO Van den Burg thuis op en zei: 'We krijgen dit weekend gewoon een 'Go', dat weet ik gewoon zeker. Dus we moeten die receparty eruit gooi-

en.' Daarop nam Van den Burg contact op met de Defensiestaf, vanwaaruit weer met de politieke leiding werd overlegd. Toestemming kon nog steeds niet worden verleend. Deze gang van zaken herhaalde zich later op de dag nog eens. Het Operatiecentrum ontving uiteindelijk laat in de avond het bericht dat het politieke fiat was gegeven, nadat de NAVO aan Nederland had verzocht om F-16's voor de operatie beschikbaar te stellen en deze vanaf 8 april in Noord-Italië gereed te hebben voor de eerste vluchten in het luchtruim van Bosnië-Herzegovina.

De betrokkenen op de Vliegbasis Twente werden direct op de hoogte gebracht: de receparty kon naar Italië afreizen. Op de vliegbasis was het projectteam K4C, dat zich had beziggehouden met de lokale invulling en coördinatie van het Contingency Plan F-16, inmiddels getransformeerd tot een nieuw projectteam dat de voorbereiding van de echte uitzending ging coördineren. In de instructie van het eerdere projectteam was bepaald dat de chef Vliegdiens van de vliegbasis die de F-16's leverde, zou gaan fungeren als detachementscommandant (detco) van de uitgezonden eenheid. Hieruit vloeide voort dat ltcol D.L. Berlijn op de Vliegbasis Villafranca zou gaan optreden als detco.

Zoals ook bij oefening Animal Jump was voorzien, zou het detachement in een aantal opeenvolgende fases worden verplaatst. Als eerste ging de voorverkenningseenheid, in het draaiboek *Team 1*, aan de slag. Deze receparty stond onder leiding van de plaatsvervangend commandant van de vliegbasis Ansink en omvatte in totaal 23 personen. De belangrijkste taak van de verkenningseenheid was na te gaan of het metterdaad mogelijk was om vanaf de toegewezen bed-down base met Nederlandse F-16's te opereren. De eenheid moest op Villafranca inventariseren of er sprake was van zogeheten *showstoppers*, onoverkomelijke problemen voor de inzet van F-16's. Alle belangrijke disciplines en specialismen, zoals vlieg-

operatiën, logistieke ondersteuning, infrastructuur, grondoperatiën en voorlichting, waren in Team 1 vertegenwoordigd. Nog in de nacht van 3 op 4 april werd het personeel dat behoorde tot de voorverkenningseenheid op de hoogte gebracht van het aanstaande vertrek. Vanaf de Vliegbasis Eindhoven vlogen twee Fokker F-27's van 334 Squadron naar Twente om Team 1 naar Italië te transporteren.

### Op Italiaanse bodem

Op zondag 4 april arriveerde Team 1 op de Vliegbasis Villafranca. De Nederlanders werden welkom geheten door collega's van de Italiaanse luchtmacht. Ofschoon de voorverkenningseenheid terstond aan het werk wilde gaan, schreef de Italiaanse etiquette voor dat er eerst werd aangezeten aan een - voor Nederlandse begrippen uitgebreide - gezamenlijke lunch. Om de gastheren niet voor het hoofd te stoten, bleef het Nederlandse gezelschap keurig tot het einde van deze lunch aan tafel. Laat in de middag keerde de receparty op het vliegveld terug en begonnen de diverse teamleden met de inventarisatie van hun specialisme. Twaalf uur na het vertrek van Team 1 uit Nederland begonnen op het Operatiecentrum in Den Haag en bij de juist geformeerde *Battle Staff* op de Vliegbasis Twenthe de eerste *First Impression Reports* (FIR's) binnen te stromen. In sommige opzichten was deze informatie niet erg bemoedigend. Op Villafranca, een gemengd civiel-militair vliegveld, was men niet gewend om met F-16's te opereren. De voorverkenningseenheid werd geconfronteerd met tal van problemen die aanvankelijk welhaast onoplosbaar schenen.

De militaire infrastructuur van het veld was, zo stelde de Nederlandse receparty vast, heel beperkt: '(...) een klein kampementje aan de rand waarvan de commandant zijn kantoor heeft. Er is een aantal stenen gebouwen, barakken zou je het kunnen noemen, met kleine raampjes (...) vanwege de hitte. En twee *squadron areas*,

**Afb. 1 Roosters worden vervaardigd ter bestrijding van Foreign Object Damage**



waarvan één net in de nieuwbouw zat en de andere nog moest wachten op renovatie en al tijden niet meer gebruikt werd.'

De situatie die Team 1 op Villafranca aantrof, stak dus nogal schril af bij datgene wat op een modern F-16 vliegveld in Nederland en in de ons omringende NAVO-landen gangbaar was. Ook in Italië behoorde Villafranca geenszins tot de crème de la crème van de aldaar gesitueerde vliegbases. Ten opzichte van andere operationele militaire velden is het 'een konijnenveld; het heeft oude infrastructuur en is rommelig', oordeelde detco Berlijn later.

### **Vliegveiligheid**

Een voorwaarde waaraan absoluut moest worden voldaan wilde men met F-16's kunnen opereren, was de beschikbaarheid van een geschikt banenstelsel. De F-16 heeft zijn motor met luchtinlaat, de *intake*, in vergelijking met de op Villafranca gestationeerde AMX-toestellen, relatief laag hangen, waardoor het toestel

als het over de baan taxiëet gevoelig is voor *Foreign Object Damage* (FOD). Zo kan een enkel steentje wat door de *intake* naar binnen wordt gezogen de F-16 motor grondig vernielen. Het gevaar van FOD zagen de betrokkenen als een mogelijke showstopper voor de Nederlandse F-16 inzet. De FOD zou onverantwoorde vliegveiligheidsrisico's met zich mee kunnen brengen. Een lid van de receptparty zei hierover later: 'De vliegbasis lag vol met sintels, grind, steen over de baan heen, op de rolbanen, op de parkeerplaatsen voor vliegtuigen. Het lag er echt bezaaid mee. Het was niet één steentje, het was een sintelpad.'

Uiteindelijk werd, na een indringende gedachteswisseling, de conclusie getrokken dat, mits voldaan aan een aantal randvoorwaarden, door de Nederlandse F-16's vanaf het Italiaanse banenstelsel zou kunnen worden geopereerd. Het verkenningsteam raakte ervan overtuigd dat het mogelijk was dat het noodzakelijke deel van het banenstelsel voor het begin van de operatie FOD-vrij kon worden gemaakt. Het ging hier om de parkeerplaats voor een aantal F-16's, de

route waarlangs naar de startbaan moest worden getaxied, en de startbaan zelf. Vanuit Nederland zouden veegwagens naar Villafranca moeten komen om de FOD op de vliegbasis te bestrijden. Dat gebeurde: 'We hebben daar een baanveger op versleten in het begin.' De verkenningseenheid zelf maakte reeds een begin met de verwijdering van FOD. Er werden zogenaamde FOD-roosters gefabriceerd. Dat waren gelaste stalen rekken, 'een soort wildroosters', die over de weg werden gelegd om zo kiezelsteentjes en dergelijke uit de banden van de voertuigen los te trillen, zodat ze niet op de taxibanen terecht zouden komen. Voorts moesten de Italiaanse gastheren ervan worden overtuigd dat het voor de Nederlandse operatie van cruciaal belang was dat ook alle Italiaanse auto's over – en niet langs – de geplaatste FOD-roosters zouden rijden.

De FOD-kwestie was niet het enige knelpunt waarop Team 1 stootte. Ook het punt van de huisvesting kostte heel wat hoofdbrekens. Onderzocht moest worden waar het meer dan

driehonderd personen omvattende detachement kon worden ondergebracht. Op de Vliegbasis Villafranca bleken geen geschikte onderkomens voorhanden te zijn. Na veel discussie werd uiteindelijk gekozen voor bestaande hotelaccommodatie.

Een ander probleem was het regelen van de nodige hangarruimte voor het lijnonderhoud van de Nederlandse F-16's. In eerste instantie bleek geen vierkante meter ruimte beschikbaar te zijn. Na het nodige overleg met de Italiaanse basisleiding was het uiteindelijk mogelijk dat door de Nederlanders een kleinere hangar voor F-16 onderhoud in gebruik kon worden genomen.

### Gefronste wenkbrauwen

Op de Vliegbasis Villafranca waren in principe alle essentiële vlieg-gerelateerde zaken voorhanden. Deze waren echter niet geënt op F-16 operatiën en daarom moest veel vanuit Nederland worden geregeld en meegenomen. Al deze zaken werden door de specialisten van Team 1 geïnventariseerd en op lijsten vastgelegd. De Italianen

konden zich garant stellen voor de levering van vliegtuigbrandstof voor de Nederlandse toestellen. Ook kon gebruik worden gemaakt van de Italiaanse verkeersleiding en meteo. De medewerking van de Italianen was, voor zover hun mogelijkheden dat toelieten, 'enorm groot', zo ontvond de receparty, die opereerde vanuit een hotel in de buurt van Villafranca. Daar werden alle gegevens verzameld en geanalyseerd. Vanaf de eerste dag vonden er, soms tot diep in de nacht, sessies plaats waarin de stand van zaken werd besproken. Snel diende te worden vastgesteld of er obstakels waren, die de inzet van Nederlandse F-16's vanuit Villafranca zouden blokkeren.

De eerste berichtgeving van de receparty uit Italië leidde op de Luchtmachtstaf en op de Vliegbasis Twente tot gefronste wenkbrauwen en enige verontrusting. Op Twente kregen commandant Vogelpoel en aankomend detco Berlijn de FIR's onder ogen. De laatste zag er weinig hoopgevends in: 'Ik dacht van: nou, dit lukt nooit, hier gaan we nooit naar toe, dit wordt straks afgeblazen (...) maar niemand durfde eigenlijk te zeggen van: laten we het niet doen, want

het is veel te belangrijk dat we deel gaan nemen. Dat speelde mee, absoluut.' Ook op de Luchtmachtstaf was men doordrongen van het belang dat was gemoeid met het realiseren van de F-16 inzet en drong men aan op een positieve beslissing van de verkenningseenheid. Na een aantal dagen van grondige inventarisatie van de maatregelen concludeerde Team 1 inderdaad dat er voor de Nederlandse F-16's geen onoverkomelijke barrières bestonden om vanaf het Italiaanse veld te gaan opereren.

Tussen 4 en 7 april 1993 werden in Nederland de FIR's geëvalueerd en was men voortdurend bezig het voor Villafranca benodigde pakket te 'finitunen'. De personele samenstelling van het detachement kwam in dit proces niet op de laatste plaats. Besloten werd van bepaalde takken van dienst minder en van andere méér luchtmachtmilitairen uit te zenden. Het bleek dat de omstandigheden op en rond de Vliegbasis Villafranca zodanig waren – 'er was niet eens een hek om een bepaald deel van de basis' – dat extra bewakingspersoneel nodig werd geacht. De veiligheidssituatie rond de vliegbasis vormde aanvan-



Afb. 2 Bepaalde ruimte voor het lijnonderhoud in Villafranca

kelijk nog een groot vraagteken. Er werd rekening gehouden met, eventueel gewelddadige, demonstraties tegen de aanwezigheid van het Nederlandse detachement.

## Transportperikelen

Op basis van de uit Italië binnendruppelende rapporten werd op de Luchtmachtstaf in Den Haag geconcludeerd dat er uit Nederland ten behoeve van het detachement veel, zeer veel, diende te worden meegenomen. Het antwoord op de vraag hoe men dit alles zo snel en verantwoord mogelijk op de plaats van bestemming kon krijgen, moest spoedig worden geformuleerd. Nadat was vastgesteld dat de direct beschikbare eigen luchttransportcapaciteit én die van andere naties bij lange na niet toereikend was om het Nederlandse detachement binnen het gewenste tijdsbestek naar Italië over te brengen, werd – naast een relatief beperkte mate van luchttransport – ondubbelzinnig gekozen voor transport over de weg.

Na raadpleging van enkele transportdeskundigen en een snelle inventarisatie bleek het via de Luchtmachtstaf mogelijk om binnen een dag tientallen militaire én civiele vrachtwagens, trailers en diepladers voor containertransport in te huren en naar de Vliegbasis Twente te dirigeren. Daar was men op zondag 4 april begonnen met het containeriseren van alle benodigdheden die over de weg zouden worden getransporteerd. Een snel vertrek van de vrachtwagens naar Villafranca was dringend gewenst, omdat het tijdstip waarop de Nederlandse F-16's in Italië operationeel inzetbaar zouden worden, mede afhankelijk was van het moment waarop de van Twente afkomstige containers arriveerden.

Een probleem was dat Italië officieel nog geen toestemming voor de komst van de Nederlandse eenheid had gegeven. Op de Luchtmachtstaf realiseerde men zich dat er dingen plaatsvonden die eigenlijk formeel nog niet mochten gebeuren. De toenmalige

plaatsvervangend Bevelhebber Satter schetste nadien het dilemma waarvoor de verantwoordelijke militairen zich geplaatst zagen:

*Besluitvorming tot daadwerkelijke uitzending van F-16's voor een dergelijke missie, is vanzelfsprekend een zaak van de politiek. Zo'n besluit is van diverse factoren afhankelijk, onder andere een formeel besluit en verzoek van de VN, overleg met de Kamer enzovoorts. Wil je evenwel na zo'n besluit zo spoedig mogelijk met F-16's kunnen opereren – en dat verwachten de politiek en de internationale gemeenschap, na hun besluit, óók van je – dan móet een groot aantal voorbereidende activiteiten uitgevoerd zijn. Met andere woorden: óf je start deze voorbereidingen alvast op – hoewel je formeel nog geen opdracht hebt ontvangen – óf je begint hiermee ná een formeel besluit tot vertrek van F-16's en bent daardoor véél later daadwerkelijk inzetbaar. Belangrijk bij deze afweging in het krijgsmachtdeel is het hebben van een goede notie en antennes voor politieke wensen en haalbaarheden.*

Toen de eerste vrachtwagens op dinsdagavond 6 april, zoals gepland, richting Italië vertrokken, was de Italiaanse toestemming nog steeds niet gegeven. Dit transport arriveerde, nog geen 36 uur na het vertrek uit Nederland, op woensdagavond 7 april op de plaats van bestemming. Eerder op die dag was fase twee, de verplaatsing van een deel van de toegezegde F-16's naar Italië, geïmplementeerd. Behalve de eerste vier F-16's vertrok ook Team 2 op 7 april naar Italië. Team 2, dat bestond uit ruim honderd luchtmachtmilitairen onder wie ook de detachementscommandant, verzamelde zich 's morgens op de Vliegbasis Twente, vernam de laatste instructies en kreeg de laatste informatie over de situatie op Villafranca. In de personeelskantine, het 'Noaberschap', werd, onder grote belangstelling van de pers, afscheid genomen van het 'thuisfront'. Het werd een emotioneel afscheid, het was de eerste keer dat luchtmacht-

militairen voor de periode van een half jaar zouden worden uitgezonden. Over de operationele omstandigheden en de gevaren waarmee de F-16's boven Bosnië-Herzegowina te maken zouden krijgen, heerste nog onduidelijkheid. Detco Berlijn typeerde het afscheid als 'behoorlijk aangrijpend'. Nadat het gezelschap via toespraken en peptalk een hart onder de riem was gestoken, verzamelde het personeel dat deel uitmaakte van Team 2 zich bij de vliegtuigen. Behalve een Portugese Hercules, die op die dag twee maal vracht, bagage en personeel naar Italië zou overvliegen, vertrokken er op 7 april ook vier F-27's van 334 Squadron. Met de Fokkers werd het leeuwendeel van het personeel alsook de vracht ten behoeve van de opvang van de eerste vier F-16's naar Villafranca overgebracht. De transportvliegtuigen vlogen in ongeveer twee uur over Oostenrijk naar de plaats van bestemming.

## 'This is Italy...'

De Nederlandse F-16's hadden geen toestemming om over Oostenrijk te vliegen, zij vlogen vanaf Twente door het luchtruim van NAVO-bondgenoten België en Frankrijk via de van tevoren afgesproken zogenaamde Holland-routes naar Italië. Het vertrek van de jachtvliegtuigen stond gepland op 12.30 uur, lokale tijd. Enkele uren daarvoor had het Militaire Comité van de NAVO de verplaatsing van de F-16's gemandateerd, en ook de Nederlandse politieke toestemming was gegeven. Op de Luchtmachtstaf in Den Haag werd echter nog steeds gewacht op de formele Italiaanse toestemming voor de komst van het Nederlandse personeel en materieel. Kol Godderij, die deze zaak namens de Luchtmachtstaf met de Italiaanse luchtmacht moest afdelen, zat in Den Haag op het bevrijdende telefoontje te wachten. De tijd verstreek, maar er kwam geen bericht. Hij herinnerde zich nadien:

*Ik had afgesproken met de Wing Operations Officer op Twente dat ik*

*zou bellen als het niet goed zou zijn, en om twaalf uur wist ik nog steeds niks. Maar ik wist wel dat die mannen al in de kisten zaten en om twaalf over twaalf wist ik nog niks en toen hebben we gewoon gezegd: we laten ze gewoon gaan. We zien wel. Iedereen zei hier: we gaan dus. Maar een klein ding hadden we nog niet zeker: de Italiaanse staf had nog niet officieel gezegd dat we konden komen, in ieder geval wisten we dat dus nog niet.*

*En om tien over twee die middag krijg ik kolonel Lupo (...) aan de lijn: 'This is colonel Lupo from Italy, the representative at 5ATAF. Are you the guy who is leading the operation in the Netherlands Airforce Staff?' Well, yes a sort of. 'Okay, you have the permission to come to Italy.' Okay, thank you. 'When do you expect the airplanes to be here?' Well, in about fifteen minutes. 'Ah Roger, Eeuh?, Eh say again?' In about fifteen minutes. 'Eh, Okay...' Klik, tuut, tuut, tuut. Ik dacht: dat gaat goed jongens!*

*Inmiddels stonden ze er al, want waar ik geen rekening mee had gehouden was dat het maar anderhalf uur vliegen was, in plaats van één uur en drie kwartier. Ze waren op dat moment al geland. Van dit soort dingen zie je dus in zo'n operatie. Formeel, niet formeel. Iedereen weet wat er gaat gebeuren, daar ligt ook verder niemand meer wakker van.*

### **De opbouw van het detachement**

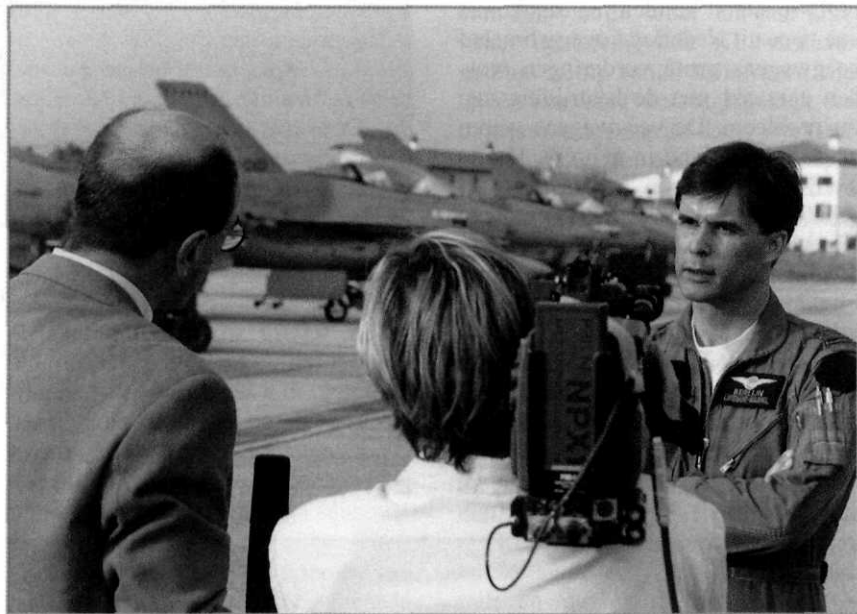
Op 8 april, een dag na het vertrek van de eerste Nederlandse jachtvliegtuigen naar Villafranca, gaf de Noord-Atlantische Raad zijn goedkeuring aan het afdwingen van het vliegverbod in overeenstemming met resolutie 816 van de VN-Veiligheidsraad. De Raad informeerde secretaris-generaal van de VN Boutros Ghali, dat de NAVO was voorbereid om de operatie, waarvoor de passende codenaam *Deny Flight* was gekozen, te beginnen op maandag 12 april 1993, om 12.00 *Greenwich mean time*.

Voor het zover was, moesten op de Vliegbasis Villafranca nog bergen

werk worden verzet. Na aankomst van Team 2 en de eerste vier F-16's kon de opbouw van het detachement vanaf 7 april krachtig ter hand worden genomen. Detco Berlijn arriveerde die dag per F-27 en maakte direct kennis met de Italiaanse basiscommandant. Nadat Team 2 was opgeleid in een hangar en was voorgesteld aan de gastheren, werd contact gelegd met het vier dagen eerder aangekomen Team 1. De totale sterkte van het Nederlandse detachement

beschikbaar, vond de *build-up* van het detachement doorgang. Desalniettemin waren de Nederlanders op 9 april al zover gevorderd dat beperkt kon worden geopereerd. Die dag werden met de aanwezige F-16's dan ook de eerste vijf trainingsmissies gevlogen. Detco Berlijn zei nadien over deze vluchten:

*Dat was belangrijk omdat we wilden laten zien dat we snel konden opereren. Ook daar was weer veel pers aanwezig, we wilden ons 'point' maken*



**Afb. 3 Detachementscommandant D.L. Berlijn geïnterviewd op de flight-line**

bedroeg op dat moment zo'n 125 militairen. Op 8 april arriveerden nog eens tweemaal vier Nederlandse F-16's in Italië. Het detachement zou zowel in personele als in materiële zin pas ná het begin van *Deny Flight* op volledige sterkte komen.

De omstandigheid dat het Paasweekend voor de deur stond, vormde tijdens de opbouwfase een complicerende factor. Een dag na de aankomst van Team 2 – op Witte Donderdag – 'trokken de Italianen de plug eruit, liep de hele basis leeg en was er niemand meer'. De Paasdagen lagen immers in het verschiet. Met slechts een enkele Italiaanse liaison-officier

*van: kijk eens, als je ons oppakt en je stuurt ons, zijn we meteen in business. Er was een grote druk om dit te doen. Daar was het detachement niet altijd even blij mee, het gaf een hoge stress, maar uiteindelijk is het een goede beslissing gebleken.*

Het meeste werk in de dagen voor het begin van operatie *Deny Flight* werd evenwel niet in de lucht maar op de grond verricht. Op de Vliegbasis Villafranca moesten voor het detachement werkplekonderkomens worden ingericht, waarvoor *prefabs* werden ingehuurd. Deze dienden te worden geplaatst, te worden aangesloten op elektriciteit en te worden voorzien

van telefoon. Interne en externe verbindingen moesten worden gerealiseerd, waarvoor ondermeer tien kilometer kabel moest worden aangelegd. Naast het plaatsen van wc-blokken en het slaan van beerputten, moest direct aandacht worden geschonken aan de totstandkoming van een commando-post-area, een *Ops-room*, een veldhospitaal... en dan was er natuurlijk nog het eerder aangehaalde probleem van de FOD, wat de vliegoperatiën ernstig zou kunnen belemmeren. Behalve door de vervaardiging van FOD-roosters konden na aankomst van twee uit Nederland overgebrachte veegwagens grote vorderingen worden gemaakt met de bestrijding van dit probleem. De veegwagens waren beide voortdurend in gebruik. Voorts werd er 'een hoop bezems' aangeschaft en kreeg een ieder de opdracht zijn werkplek schoon te veegen en te houden. Kort voordat operatie Deny Flight van start zou gaan, werd duidelijk dat de strijd tegen de FOD zou worden gewonnen. Een te Villafranca opgemaakt rapport van 11 april 1993 meldde onder meer: 'Bestrijding FOD verloopt voorspoedig (...) Conditie van platform, shelter area en

flight-line is acceptabel. Taxiën met vliegtuigen nog gelimiteerd.'

### Operationele aansturing

Op het moment dat Nederlandse F-16's arriveerden op Villafranca vond een zogenaamde *transfer of authority* plaats. Dit impliceerde dat de vliegtuigen voor wat betreft de operationele aansturing in feite werden losgekoppeld van de Nederlandse luchtmachtorganisatie. Ze werden als het ware *ge-chopped* en het bevel werd overgedragen aan de *Commander in Chief Allied Forces Southern Europe*, de Amerikaanse admiraal J.M. Boorda. Deze verwierf daarmee *operational control* over de Nederlandse F-16's. In de beginperiode leidde dat wel eens tot enige frictie met het Operatiecentrum op de Luchtmachtstaf: 'die dachten dat ze dat detachement nog allerlei opdrachten konden geven, terwijl wij in Villafranca de opdrachten van het operationele hoofdkwartier binnenkregen', zo herinnerde detco Berlijn zich later. Overigens maakte Boorda direct gebruik van de omstandigheid dat de

Nederlandse F-16's onder zijn bevel kwamen te ressorteren. Het feit dat het Nederlandse detachement nog in de opbouwfase verkeerde, werd door de admiraal als een '*minor detail*' beschouwd want 'de operationele opdrachten rolden binnen'.

Het moge duidelijk zijn dat in de aanloop naar het begin van operatie Deny Flight in verschillende opzichten een zware wissel werd getrokken op de in Italië aanwezige luchtmachtmilitairen. Toch keken velen van hen later met voldoening terug op deze zeer enerverende periode. Detco Berlijn bracht het op de volgende wijze onder woorden:

*Het was een leuke periode hoor, we hadden toevallig van die creditcards bij ons en zeiden tegen de kapitein van de logistieke dienst: haal voor ons 35 cadalto's [tijdelijke onderkomens, red], kan me niet schelen waar vandaan. We hadden geen verbindingen, tegen de commandant verbindingen: haal maar telefoons. Dus het was cowboy-werk in die tijd. Maar aan de andere kant: als er iets lukte dan was dat verrekte motiverend. Het is echt pieken en dalen geweest. Als er*



**Afb. 4 De J-516 als één van de eersten op weg naar Bosnië**



**Afb. 5 Nederlandse F-16's al vijf jaar actief boven voormalig Joegoslavië**

*iets gelukt was, dan voelden wij ons heerlijk, het werkt stimulerend. Het volgende moment had je een enorme clash met de staf en dan zat iedereen in de put. En dan dacht je: ze begrijpen er geen donder van. Het was een hele hectische tijd, maar een prachtige tijd (...)*

*Over overwerk werd niet gesproken. Iedereen werkte gewoon door. Mannen hielden op met werken als ze omvielen, echt waar hoor. Niemand zeurt op dat moment. Zeuren krijg je pas als de dingen op hun plaats zijn (...)*

*Belangrijke uitspraak in die periode was: check the horizon. Daar bedoelden we mee van: als je het echt niet ziet zitten, kijk dan maar naar buiten en als je goed kijkt, dan zie je dat de aarde nog draait en zolang die aarde draait is er niets aan de hand en komt het wel goed. Een beetje proberen de problemen te relativeren, want al die*

*mannen hadden toen nog het beeld van de Golfoorlog voor ogen. Met dat idee gingen we naar Italië.*

Op 12 april 1993 was de opbouw van het Nederlandse F-16 detachement in Villafranca zover gevorderd dat zonder problemen en restricties kon worden deelgenomen aan de officiële start van operatie Deny Flight. De wijze waarop de Nederlanders in deze aanloopfase opereerden, oogstte veel waardering bij de overige deelnemende bondgenoten. De Amerikaanse generaal J.W. Ashy, destijds *Commander Allied Air Forces Southern Europe* en direct verantwoordelijk voor de leiding van Deny Flight zei later over de snelle aanpak van de KLu:

*The way that you [de Koninklijke Luchtmacht, RdW] all did that quickly was noteworthy and (...) it set – at least for the Europeans – a model*

*from which to build (...) Having the Dutch forces there quickly and ready had a big positive impact on what we did and I will never forget that and always appreciate it, because I knew I could always count on them.*

Ten behoeve van Deny Flight zou Nederland zowel kwantitatief als kwalitatief een zeer wezenlijke bijdrage leveren. Tot december 1995 kon de KLu niet minder dan 5.865 sorties en 21.489 vliegreuren voor Deny Flight op haar conto bijschrijven. Elk van de, ieder half jaar afgeloste, opeenvolgende KLu-detachementen heeft vanaf Villafranca niet alleen een luchtverdedigingstaak (*air defense*) uitgevoerd, doch eveneens voorzien in steun aan de grondtroepen (*close air support*). Daarenboven werden door de F-16 detachementen een niet onaanzienlijk aantal fotoverkenningmissies (*recce*) volbracht. Een aantal belangrijke missies waarbij wapens metterdaad zijn ingezet, werd geleid door Nederlandse vliegers. In het kader van operatie *Deliberate Force*, de robuuste campagne tegen Bosnisch-Servische doelen in de nazomer van 1995, bombardeerden Nederlandse F-16's met grote doeltreffendheid munitiecomplexen en opslagloodsen. Het einde van operatie *Deny Flight* in december 1995 betekende geenszins het einde van de aanwezigheid van de KLu boven voormalig Joegoslavië. De vredesonderhandelingen en het Akkoord van Dayton leidden tot de stationering van een internationale troepenmacht (IFOR, later SFOR) in Bosnië. De luchtstrijdkrachten werden via operatie *Decisive Endeavour* en later via operatie *Deliberate Guard* opnieuw betrokken in het moeizame proces van crisisbeheersing en vredeshandhaving in deze regio. Nederlandse F-16's vervulden in dit verband wederom een substantiële rol en zijn daarom op dit moment reeds meer dan vijf jaar achtereen actief boven voormalig Joegoslavië.





# De aangeliijnde waakhond

## Conceptuele gedachten over 'Rules of Engagement'

mr. R.M. Eiting - kolonel van de militair juridische dienst  
mr. J.S. van Duurling - luitenant-kolonel van de militair juridische dienst

### Inleiding

Het onderwerp *Rules of Engagement* (ROE) mag zich, ook binnen de Nederlandse krijgsmacht in een toenemende belangstelling verheugen. Deze belangstelling blijkt in de praktijk bij operaties en oefeningen, op opleidingsinstituten en in de literatuur.<sup>1</sup> Toch gaat het hier niet om een geheel nieuw fenomeen. Als middel tot beheersing en regulering van militaire geweldsuitoefening hebben ROE – al dan niet onder een andere benaming – altijd al bestaan. Echter, anders dan in bijvoorbeeld de Amerikaanse en Britse strijdkrachten, was in de Koninklijke Landmacht in de afgelopen decennia het besef van het bestaan van een zelfstandige categorie geweldregulerende regels min of meer verloren gegaan. De Golfoorlog van 1990-1991 en de toegenomen betrokkenheid van de KL bij internationale crisisbeheersingsoperaties hebben hierin verandering gebracht. De belangstelling in de literatuur blijkt tot nu toe vooral casuïstisch van aard te zijn.<sup>2</sup> Daarbij richt men zich in het bijzonder op crisisbeheersingsoperaties. Weliswaar proberen sommige auteurs op basis van de geselecteerde operatie(s) meer algemene regels over ROE te formuleren, maar een samenhangende theorie, of – wellicht beter – doctrinevorming op dit gebied laat te wensen over. Het is onze bedoeling met dit artikel een bijdrage te leveren aan doctrinevorming over ROE. Wij zullen daarbij geen specifiek juridische benadering kiezen. Wij streven ernaar het

onderwerp vanuit meer dan één gezichtshoek te benaderen, waarbij wij de KL-publicatie *Militaire Doctrine* mede als vertrekpunt zullen nemen.<sup>3</sup> Het gaat ons er vooral om het zicht op het onderwerp te verbeteren door de achtergrond te belichten. Na enkele kanttekeningen te hebben geplaatst bij gangbare opvattingen over ROE, stellen wij vervolgens de volgende aspecten aan de orde:

- controle op militaire geweldsuitoefening;
- aard en functie van ROE;
- factoren van invloed op de inhoud en vorm van ROE.

Het artikel sluit af met een proeve van een algemene, definiërende omschrijving van ROE, en enkele slotopmerkingen over met het onderwerp verband houdende bijkomstigheden.

### Gangbare opvattingen

De overwegend casuïstische benadering van ROE heeft op tweeërlei wijze de gangbare opvattingen gekleurd. In de eerste plaats door de keuze van voorbeeldsituaties; in de tweede plaats door de (wijze van) definiëring van het begrip 'ROE'.

- ROE worden doorgaans besproken aan de hand van praktijkvoorbeelden, meestal crisisbeheersingsoperaties (met name *peace-keeping* en *peace-support* operaties) in een intrastatelijke conflictsituatie. Betekenis en uitvoerbaarheid van ROE worden dan ook meestal beoordeeld in het licht van zo'n concrete (crisisbeheersings)operatie. Niet zelden

wordt daarbij gezocht naar de oplossing van concrete problemen zoals die zich in de bewuste en (eventueel) soortgelijke situaties hebben voorgedaan. Daardoor lijkt een tweetal tegenstrijdige opvattingen in de hand te worden gewerkt.

De ene opvatting houdt in dat ROE – hoewel het onderscheid tussen *peace-time* ROE (PROE) en *war-time* ROE (WROE) wordt erkend – ROE eigenlijk hoofdzakelijk relevant worden geacht voor crisisbeheersingsoperaties (en dan vooral voor *peacekeeping* en *peace-support* operaties); terwijl aan ROE tijdens een gewapend conflict (oorlogstijd) beduidend minder gewicht wordt toegekend. Dit is echter een misvatting, waarop wij zullen terugkomen.

De andere opvatting houdt in dat er ten aanzien van de betekenis en relevantie van ROE – vooral voor wat betreft de concrete inhoud en formulering ervan – eigenlijk geen onderscheid hoeft te worden gemaakt tussen de verschillende soorten conflicttypen (gewapend conflict versus crisisbeheersingsoperaties). Deze laatstgenoemde opvatting kan ertoe leiden dat bij het opstellen van ROE voor een *peacekeeping* operatie ten onrechte het humanitair oorlogsrecht van toepassing wordt geacht, en bij een militaire operatie in een gewapend conflict volkomen overbodig aan de deelnemende militairen en militaire eenheden het 'onvervreemdbaar recht van zelfverdediging' wordt

toegekend. Ook hierbij gaat het echter om een misvatting, waarover later meer.

Binnen de NAVO bestaan gevorderde plannen om te komen tot één standaard set van ROE, die voor alle denkbare operaties in elk conflictstype toepasbaar zou zijn (waarbij echter sterk wordt geleund op de ervaringen met ROE bij crisisbeheersingsoperaties).<sup>4</sup> Een dergelijke oplossing biedt onmiskenbaar voordelen. Maar gelet op de zojuist geplaatste kanttekeningen verdient deze benadering ook nadrukkelijk een vraagteken.

- Een casuïstische benadering werkt uiteenlopende definities van ROE in de hand. Deze verschillen in kwaliteit en bruikbaarheid. Enkele voorbeelden ter illustratie:

Wanneer wij de Militaire Doctrine raadplegen, levert een vergelijking van het gestelde in paragraaf 0533 (blz. 101/102) met de begripsomschrijving op blz. 276 een niet geheel consistent beeld op.

In paragraaf 0533 worden ROE omschreven als „(...) een kader voor commandanten dat hen richtlijnen verschaft over de aard en wijze van gebruik van geweld binnen het politieke raamwerk. Ze worden ontworpen om te verzekeren dat de politiek het gebruik van geweld kan beheersen (...)”. Duidelijk komt hierin een doel-middel relatie tot uiting en daarmee een instrumenteel karakter van ROE. Maar behoren ROE niet meer te zijn dan alleen een kader dat richtlijnen verschaft over gebruik van geweld? Moeten ROE beperkt blijven tot gebruik van geweld (in engere zin)?

De omschrijving voldoet als een eerste theoretische afbakening van het terrein, maar behoeft voor praktische toepassing precisering. Deze precisering treffen wij niet aan bij de begripsomschrijving van ROE in de begrippenlijst op blz. 276. Daar worden ROE als volgt gedefinieerd: „Regels voor de toepassing en gebruik van geweld met militaire middelen, vastgesteld voor een spe-

cifieke operatie.” Met name de politieke dimensie (het politiek-instrumentele karakter) is uit de begrips-omschrijving verdwenen. Deze inconsistentie komt de duidelijkheid niet ten goede.

Een bij het Nederlandse ministerie van Defensie gebezigde omschrijving luidt: „(...) een middel voor het bevoegde nationale of internationale gezag om grenzen te stellen aan de uitoefening van geweld door onder dat gezag ressorterende eenheden.”<sup>5</sup>

Ook deze omschrijving is niet duidelijk genoeg, omdat niet wordt aangegeven wat onder het middel moet worden verstaan, en omdat niet duidelijk is wat met het bevoegde gezag wordt bedoeld.

In het *Operational Law Handbook* van het Amerikaanse leger worden twee definities gegeven van ROE.<sup>6</sup>

- Een definitie die is bedoeld voor het strategisch/operationele niveau:

„ROE are directives issued by competent military authority to delineate the circumstances and limitations under which its own naval, ground, and air forces will initiate and/or continue combat engagement with other forces encountered. They are the means by which the National Command Authority and operational commanders regulate the use of armed force in the context of applicable political and military policy and domestic and international law”.

- Een praktische definitie die is bedoeld voor het operationele/tactische niveau: „ROE are the commander's rules for the use of force”.

Een parallel dringt zich op wanneer men deze twee definities vergelijkt met die gegeven in de KL-publicatie Militaire Doctrine, met dien verstande dat het Amerikaanse tweetal meer consistentie vertoont.

De eerstgenoemde definitie is op het Amerikaanse nationale staatsbestel georiënteerd en vertoont enkele

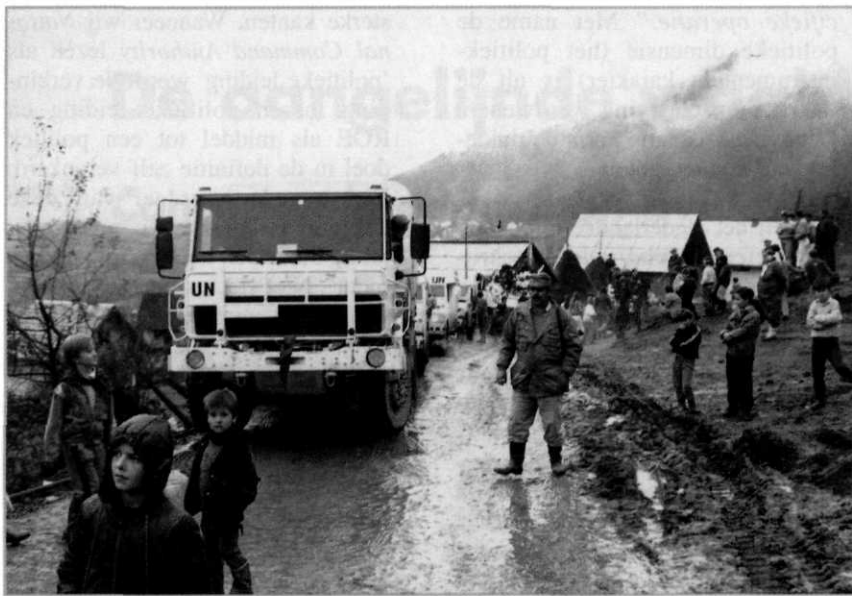
sterke kanten. Wanneer wij *National Command Authority* lezen als 'politieke leiding' wordt de verbinding tussen politieke leiding en ROE als middel tot een politiek doel in de definitie zelf verankerd. Een tweede voordeel van deze definitie is dat zij een juiste vertaling bevat van het begrip 'engagement'. Niet slechts het gebruik van geweld (in engere zin, *use of force*) is waar het om gaat, maar *combat engagement*. Combat engagement is meer dan gewapend militair geweld; het omvat ook aan dat geweld gerelateerde activiteiten.

De tweede definitie oogt aantrekkelijk wegens haar beknoptheid. Zij moet echter wel in samenhang met de eerste definitie worden gebruikt, omdat zij bij zelfstandig gebruik te onbepaald is (zuiver militair-tactische vuuropeningsbeperkingen zouden er dan ook onder kunnen vallen). Verder is het de vraag of het aanbeveling verdient in conceptuele zin meerder definities te hanteren voor hetzelfde begrip.

A.S. Paphiti omschrijft ROE als: „(...) the means by which restrictions are placed upon – or authorization is granted for – the use of force by military personnel (...), they regulate and control military escalation. These restrictions/authorisations are influenced by both military and political considerations (...)”<sup>7</sup>

In deze omschrijving komt de politieke dimensie en de doel/middel relatie onvoldoende tot uiting.

NAVO-document MC362 van juni 1997 geeft de volgende definitie van ROE: „ROE are directives to military forces (including individuals) that define the circumstances, conditions, degree, and manner in which force, or actions which might be construed as provocative, may, or may not, be applied. ROE are not used to assign tasks or give tactical instructions. With the exception of selfdefence, during peacetime and operations prior to a declaration of



**Afb. 1 Convooi 1(NL/BE) LOG/TBAT langs route naar Kladans, in het voormalige Joegoslavië, 1992 (Bron: SMG/KL)**

*counter aggression, ROE provide the sole authority to NATO forces to use force. Following a declaration of counter aggression, ROE generally limit the otherwise lawful use of force".<sup>8</sup>*

Deze definitie is in tweeërlei opzicht opmerkelijk. In de eerste plaats omdat zij wordt voorafgegaan door een inleiding (Part 1,1 Introduction) die elementen van een definitie bevat die in de definitie op blz. 2-1 (Part 1, 2. Definition) niet terugkeren. In de tweede plaats omdat het geen definitie is, maar een instructie en een verduidelijking voor de toepassing van ROE. Tot slot verdient het artikel van G.R. Philips 'Rules of Engagement, A Primer' de aandacht. Hierin wordt stilgestaan bij definitieperikelen en de onduidelijkheid die daarvan het gevolg kan zijn.<sup>9</sup>

De casuïstische benadering van ROE kan men vergelijken met het in het duister zonder voorbereiding betreden van een onverlicht gebouw. Via het leren kennen van de afzonderlijke vertrekken en gangen kan men (na het nodige vallen en opstaan) uiteindelijk het hele gebouw leren kennen. Men kan echter ook proberen eerst kennis

te nemen van de bouwtekening voordat men het gebouw binnengaat (zo'n bouwtekening moet er dan natuurlijk wel eerst zijn). Dat laatste maakt ook het leren kennen van de afzonderlijke vertrekken er eenvoudiger op. In het navolgende zullen wij de contouren schetsen van een 'bouwtekening' van de ROE.

### **Controle op militaire geweldsuitoefening**

#### **Algemeen**

Von Clausewitz was van mening dat in theorie oorlog als geïsoleerd verschijnsel in abstracte en absolute vorm ongebreideld geweld zou toelaten. Maar hij corrigeert dit beeld reeds zelf, door te erkennen dat dit in de praktijk niet zal voorkomen. Immers – zo stelt hij – oorlog is in werkelijkheid geen geïsoleerd abstract verschijnsel, maar een maatschappelijk verschijnsel, ingebed in sociale en politieke verhoudingen. Dat gegeven zal met zich meebrengen dat aan geweldsuitoefening altijd beperkingen zullen zijn gesteld.<sup>10</sup>

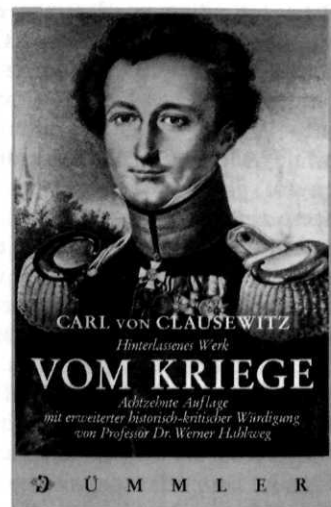
In de 20-ste eeuw is het beginsel erkend dat geweld (in welke vorm

ook) niet toelaatbaar is, tenzij bij wijze van uitzondering, om zeer goede redenen en onder strikte voorwaarden. De belangrijkste uitzonderingen zijn zelfverdediging en handhaving van de nationale en internationale rechtsorde. Als belangrijkste randvoorwaarden gelden noodzaak en proportionaliteit.

Gewelddadige zelfverdediging kan worden toegestaan als:

- een recht (het recht van zelfverdediging);
- een rechtvaardigingsgrond (voor geweld).

Als recht is zelfverdediging in de internationale sfeer toegekend aan staten (artikel 51 van het Handvest van de Verenigde Naties). Zelfverdediging als een rechtvaardigingsgrond kennen wij in de nationale rechtssfeer in de vorm van de in principe aan een ieder toekomende strafuitsluitingsgrond van 'noodweer'. Het onderscheid tussen zelfverdediging als een recht en zelfverdediging als een rechtvaardigingsgrond lijkt juridische haarkloverij, maar het is belangrijker dan men wellicht denkt. Het niet onderkennen van dit onderscheid kan tot misverstanden leiden en bijvoorbeeld problemen opleveren bij het vaststellen van ROE. Wij zullen aan dit aspect dan ook extra aandacht moeten besteden.



**Afb. 2 Vom Kriege**

Bij handhaving van de nationale rechtsorde moet men denken aan politieoptreden. Bij handhaving van de internationale rechtsorde moet men denken aan door de Verenigde Naties geautoriseerd militair optreden (Hoofdstuk VII van het Handvest).

#### Controlemodaliteiten en controleredenen

Reguliere militaire geweldsuitoefening gaat uit van staten, statencoalities of vergelijkbare politieke entiteiten. Controle op die geweldsuitoefening is formeel een exclusieve (gedeelde) verantwoordelijkheid van de politieke leiding en van de militaire leiding, waarbij de eindverantwoordelijkheid berust bij de politieke leiding. Daarnaast bestaat er een informele en indirecte maatschappelijke controle. In het bijzonder door toedoen van de media is de maatschappelijke betrokkenheid bij militaire geweldsuitoefening belangrijk toegenomen. De publieke opinie kan (en zal niet zelden) via de politieke en/of militaire leiding van invloed zijn op de regulering en beheersing van militaire geweldsuitoefening.

De redenen voor regulering en beheersing van militaire geweldsuitoefening zijn talrijk. Hierna volgt een overzicht van veel voorkomende redenen, waarbij overigens ook morele waarden en normen een belangrijke rol spelen. Om daarin enige structuur aan te brengen maken wij een onderscheid naar juridische, politieke en militaire redenen voor controle. Dit onderscheid moet overigens niet absoluut worden gezien: er is onvermijdelijk sprake van overlapping. Het gaat ons hier om accenten.

#### - Controle om juridische redenen.

Het internationaal recht en het nationaal recht noodzaken tot beheersing en regulering van militaire geweldsuitoefening.

#### - Controle om politieke redenen.

Hier moeten worden genoemd: de afstemming op het politieke doel; de noodzaak of wenselijkheid van internationale politieke steun, (met inbegrip van het instemmings-

vereiste bij bijvoorbeeld peacekeeping operaties); de noodzaak van nationale politieke en maatschappelijke steun (de rol van de media); de noodzaak of wenselijkheid van crisisbeheersing (escalatiedominantie); financiële en economische (handels)belangen; milieubelangen; post-conflictbelangen (de noodzaak weer met elkaar verder te moeten).

#### - Controle om militaire redenen.

Militaire redenen voor beheersing en regulering van militaire geweldsuitoefening zijn er vele. Bijvoorbeeld: escalatiedominantie; behoud van initiatief en momentum (behoud van keuzevrijheid, beheersing van de factoren waar, wanneer en hoe); optimale inzet van schaarse middelen met maximaal effect; synchronisatie van militaire inspanning met politieke inspanning (conform het politieke doel en de politieke richtlijnen); maar ook redenen van discipline en militair professionele ethiek (het ontzien en beschermen van weerlozen en buitengevechtgestelden, militair zelfrespect en respect voor een tegenstander, kortom 'ouderwetse' opvattingen over ridderlijkheid op het gevechtveld en militaire eer).

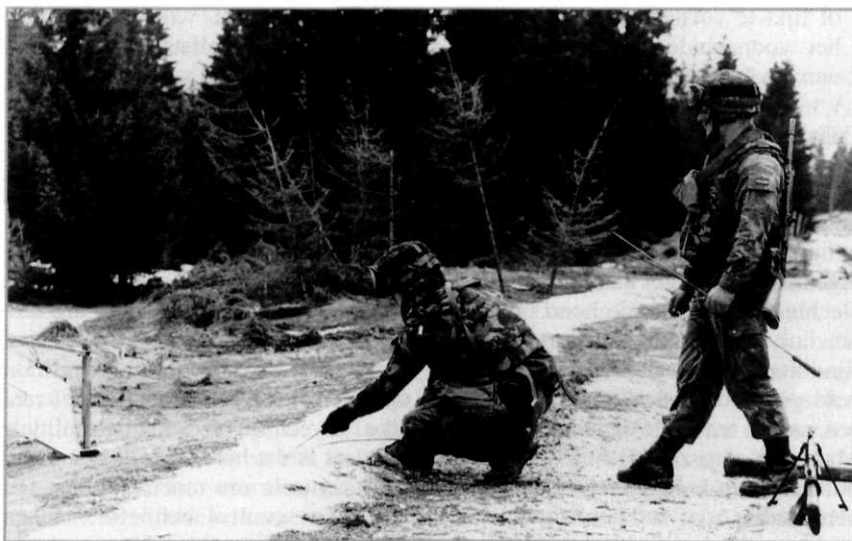
Elkaar gedeeltelijk overlappende morele waarden en normen spelen

een belangrijke rol bij de regulering en beheersing van het gebruik van geweld. Voor een belangrijk deel zijn deze waarden en normen geïncorporeerd in rechtsnormen, en hebben daarmee kracht van recht gekregen.

Daarnaast kunnen deze morele waarden en normen echter ook buiten het recht een belangrijke rol spelen, doordat zij invloed uitoefenen op bepaalde maatschappelijke, politieke en ook militaire beweegredenen tot geweldsregulering en -beheersing. Zo verbiedt het internationale recht niet dat geestelijke verzorgers bij de strijdkrachten wapens dragen en deze gebruiken. Om ethische redenen kan die bevoegdheid echter nationaal eenzijdig worden uitgesloten. Zo kunnen ook, naast het oorlogsrecht, morele waarden en normen beperkingen stellen aan de keuze van middelen en methoden van oorlogvoering. Ook al staat het oorlogsrecht gebruik van bepaalde wapens toe, om andere dan juridische redenen kan een staat daarvan afzien (vergelijk de discussie en gang van zaken betreffende anti-personeelmijnen).

#### Conclusies

Uit het voorgaande kunnen twee belangrijke algemeen geldende conclusies worden getrokken.



Afb. 3 Mijnonpruiming door Nederlandse IFOR-militairen in voormalig Joegoslavië (Bron: SMG/KL)

- In de eerste plaats dat militaire geweldsuitoefening *altijd* aan juridische, politieke en militaire beperkingen onderworpen zal zijn. Het maakt in principe geen verschil uit of het daarbij gaat om optreden als belligerente partij in een gewapend conflict (oorlog) of als neutrale partij bij een peacekeeping operatie. Er kan sprake zijn van een verschuiving van accenten tussen juridische, politieke en militaire beperkingen, maar beperkingen zullen er altijd zijn.

- In de tweede plaats zullen deze beperkingen niet slechts de geweldsuitoefening in eigenlijke zin, dat wil zeggen daadwerkelijk gebruik van de wapenen, betreffen, maar ook dreiging met geweld en geweldgerelateerde activiteiten, zoals voorbereidende maatregelen of juist maatregelen om uitlokking van geweld te voorkomen. De geweldsuitoefening is immers geen doel op zichzelf – dat zou zinloos geweld zijn – maar een middel tot een doel. Waar het uiteindelijk om gaat is de tegenstander (of de andere partij) onze wil op te leggen. Onder omstandigheden betekent dat: wilsoplegging onder dwang. Maar daarbij moeten we niet naar een zwaarder middel grijpen zolang een minder ingrijpend middel nog volstaat of lijkt te volstaan (vergelijk de in het voorgaande opgesomde redenen, zoals escalatiedominantie).

Politieke en militaire controle ter regulering en beheersing van militaire geweldsuitoefening is dus altijd noodzakelijk. Het beeld van een aangeliijnde waakhond dringt zich op. De eigenaar of bewaker kan met de hond slechts dreigen, kan de hond ook uit het hok laten maar nog kort aangeliijnd houden, kan de hond meer vrijheid geven door de lijn te laten vieren, en kan ten slotte de hond loslaten. Maar ook dan zal hij nog steeds de hond moeten kunnen controleren (en hem anders niet loslaten), opdat het middel niet erger wordt dan de kwaal (of zich zelfs tegen de gebruiker richt).

## Over functie en aard van ROE

### Inleiding

In de vorige paragraaf hebben wij de conclusie getrokken dat militaire geweldsuitoefening altijd onderhevig zal zijn aan juridische, politieke en militaire beperkingen. Welke functie hebben ROE in dit verband? Duidelijk moge inmiddels zijn dat ROE geen doel op zichzelf vormen, maar fungeren als een middel tot een doel. Dat doel is – in het algemeen gesproken – beheersing van de uitoefening van militair geweld en de daaraan gerelateerde activiteiten. Om dat doel te bereiken zijn echter meer en andere middelen denkbaar dan ROE.

De vraag die hier dan ook kan en moet worden gesteld is wat ROE van andere geweldregulerende middelen onderscheidt. Welke kenmerken onderscheiden ROE van middelen als volkenrechtelijke overeenkomsten, mandaten, nationale wetten en wettelijke voorschriften, disciplinestelsels, regeringsbesluiten, nationaal afgekondigde beperkingen op ontwikkeling en/of gebruik van bepaalde wapensystemen, militair-autonome opleidings- en trainingsfilosofieën en programma's, en militaire plannen, bevelen en voorschriften? Op die vraag zal immers een bevredigend antwoord moeten worden gegeven om ROE als een zelfstandig middel te kunnen aanmerken. Daartoe zullen wij nader stil moeten staan bij zowel doel als middel. Wij zullen ons dus meer in detail moeten afvragen wat de functie en wat de aard is van ROE.

### De functie van ROE

Het primaat van de politiek vergt politieke controle op de militaire leiding. Nu gaat dat primaat echter niet zover dat elke vorm van militair optreden, elke tactische manoeuvre, elke gevechtsactie zodanig politiek relevant is dat het onder *directe* politieke controle zou moeten vallen. De politieke controlebehoefte is er immers om bepaalde redenen en de militaire leiding heeft haar eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden

(het 'schoenmaker blijf bij je leest' principe geldt hier onverkort).

Uiteindelijk gaat het er om dat de politieke leiding om hoofdzakelijk juridische en politieke redenen haar (eind)verantwoordelijkheid op het haar toegewezen terrein kan waarmaken. Men kan dat het uiteindelijk doel van de controle noemen. Daartoe behoeft zij controle op militair optreden door middel van regulering en beheersing van dat optreden (men zou dat een tussendoel kunnen noemen). De politieke leiding zal met dat doel voor ogen de militaire leiding een opdracht geven. Daarbij zal zij tevens de grenzen aangeven van wat zij bij de militaire uitvoering van die politieke opdracht toelaatbaar acht. En dat zal, zoals wij hebben vastgesteld, altijd beperkingen met zich meebrengen. Om die politiek getrokken grenzen militair in acht te kunnen nemen – en daartoe is de militaire leiding verplicht – zullen deze militair moeten worden 'vertaald'. Deze 'vertaling' is dus nodig om recht te doen aan de politieke controlefunctie.

Daarnaast zal elke commandant het militair optreden dat onder zijn verantwoordelijkheid plaatsvindt, willen reguleren en beheersen om militair autonome redenen (die als zodanig geen politieke of juridische lading hebben; zoals zuiver militair-tactische, gevechtstechnische, militair logistieke en disciplinaire redenen). Deze controlemodaliteit moet echter duidelijk worden onderscheiden van de eerdergenoemde. De politieke controlefunctie vereist regulering en beheersing van militair optreden voor zover dit optreden in directe zin politieke repercussies kan hebben, met andere woorden direct functioneel relevant is voor de politieke leiding en daarmee naast een directe verantwoordelijkheid van de militaire leiding, ook en vooral de verantwoordelijkheid van de politieke leiding rechtstreeks in het spel brengt. Regulering en beheersing van militair optreden om militair-autonome redenen (zonder meer) is van een andere orde; het brengt alleen de verantwoordelijkheid van de militaire leiding in het geding.

Het lijkt wenselijk dit onderscheid ook duidelijk zichtbaar tot uitdrukking te brengen in de beschikbare middelen om de gestelde doelen te bereiken. Om via regulering en beheersing van het militair optreden (tussendoel) de verantwoordelijkheid van de politieke leiding voor militair optreden te kunnen waarmaken (uiteindelijk doel), hebben wij andere controlemiddelen nodig dan voor het succesvol aangaan van een gevecht, ook al lijkt voor beide gevallen het tussendoel hetzelfde.

ROE als controlemiddel zouden wij willen reserveren voor militair-operationele activiteiten die rechtstreeks van invloed kunnen zijn op de verantwoordelijkheid van de politieke leiding. Het rechtstreeks in het geding brengen van de verantwoordelijkheid van de politieke leiding kan dan dienen als onderscheidend criterium.

#### De aard van ROE

De aard van ROE wordt hoofdzakelijk bepaald door de functie ervan. Zoals we in het voorgaande hebben gezien, vormen ROE een middel tot een specifiek doel. Aan die doel-middel relatie ontleent ROE een *instrumenteel karakter*.

Het instrumentele karakter van ROE brengt consequenties met zich mee. ROE moeten doeltreffend zijn; geschikt om een bepaald specifiek doel te bereiken. ROE moeten het mogelijk maken dat de politieke leiding via doelgerichte regulering en beheersing van militair optreden haar politieke verantwoordelijkheid terzake kan waarmaken. Dat stelt eisen aan vorm en inhoud van ROE.

Over de inhoud van ROE komen wij hierna nog nader te spreken. Hier willen wij volstaan met een drietal opmerkingen. In de eerste plaats is het van belang of men te maken heeft met een reguliere militaire operatie in een gewapend conflict of met een andersoortige operatie (bijvoorbeeld *peacekeeping*). In het laatstgenoemde geval zullen militaire activiteiten veel eerder (en tot op de laagste militaire bevelsniveaus) de verantwoordelijkheid van de politieke leiding recht-

streeks in het geding kunnen brengen. Een tweede opmerking sluit hier nauw bij aan. De inhoud moet steeds zijn gerelateerd aan een directe politieke relevantie van de militaire activiteiten. Een zuiver tactische vuuropeningsrestrictie in het kader van een militaire operatie in een gewapend conflict hoort niet in de ROE thuis; vuuropeningsvoorschriften in het kader van een militaire *peacekeeping* operatie daarentegen wel. In de derde plaats zal de inhoud van ROE duidelijk moeten zijn, en zal in welke vorm dan ook aanwijzingen moeten bevatten over de gewenste wijze van optreden in concrete situaties. Daarbij moet worden vermeden dat wordt herhaald wat al is vastgelegd in andere instrumenten (verdragen, voorschriften, vaste orders en dergelijke). ROE moeten een duidelijke richtsnoer bieden voor militair handelen onder concrete omstandigheden.

Voor wat betreft de vorm kan men zich verschillende vragen stellen. Moeten ROE worden gegoten in de vorm van instructies, richtlijnen, aanwijzingen, of wellicht (ook) in de vorm van geboden en verboden? Moeten ROE de vorm hebben van een vaste order of is de vorm van bijlage bij een operatieplan/bevel meer geschikt? Wanneer wij de doel-middel relatie en het instrumentele karakter als uitgangspunt nemen, behoeft het middel ROE geen van deze vormen uit te sluiten. Het zal van de omstandigheden afhangen welke vorm men kiest. Daarbij zijn natuurlijk mengvormen denkbaar. Zo zal het van belang zijn voor welke bevelsniveaus de ROE zijn bestemd. Op de hoogste militaire bevelsniveaus zal meer armslag, meer speelruimte, meer besluitvormingsvrijheid nodig zijn dan op de laagste niveaus. Dat betekent dat het accent op de hoogste niveaus meer kan liggen op ROE in de vorm van richtlijnen, terwijl op de laagste niveaus ROE in de vorm van instructies, geboden en verboden meer in aanmerking lijken te komen. Op het middenniveau zou een mengvorm het meest geschikt kunnen zijn. Ook de gewenste juridische, politieke en

militaire afdwingbaarheid zal een rol spelen.

De laatste opmerkingen brengen ons tot slot van deze paragraaf op de vraag naar het *rechtskarakter van ROE*.

Met W.B. Kroon en M. Jacobs zijn wij van mening dat de juridische status van ROE problematisch is. Maar door de problematiek langs verschillende wegen te benaderen, kan deze wat inzichtelijker worden gemaakt. Wij zullen dan ook een andere weg kiezen dan door Kroon en Jacobs is gevolgd.<sup>11</sup>

ROE als zodanig zijn geen zuivere rechtsregels. Zij bezitten een politieke, een juridische en een militaire lading. Maar deze gemengde lading is niet verpakt in een erkende zelfstandige categorie rechtsregels. Het gaat hier om regels met een gemengd karakter. ROE als zodanig vormen ook geen noodzakelijke voorwaarde voor rechtmatig militair optreden. Militairen die tot een belligerente partij in een gewapend conflict behoren, handelen in principe rechtmatig wanneer zij binnen de grenzen van het oorlogsrecht blijven (vergelijk artikel 38 van het Wetboek van Militair Strafrecht). Militairen die deel uitmaken van een *peacekeeping force* handelen in principe al rechtmatig wanneer zij binnen de grenzen van het legitimerende mandaat (van bijvoorbeeld de VN) blijven.

Wat is de juridische betekenis van ROE dan wél? Het oorlogsrecht en bijvoorbeeld een VN-mandaat verlenen militairen voor bepaalde omstandigheden bevoegdheden tot het gebruik van geweld; geweld dat zonder deze legitimerende basis onrechtmatig zou zijn. Om geweld als legitiem te kunnen kwalificeren, dient het niet alleen een legitieme basis te hebben, het dient ook altijd in overeenstemming te zijn met de beginselen van *subsidiariteit* (geen zwaarder middel gebruiken zolang het doel nog met een minder ingrijpend middel kan worden bereikt) en *proportionaliteit* (evenwicht tussen doel en middel). Niet zelden zijn deze beperkende beginselen al uitdrukkelijk in wets- en

verdragsbepalingen opgenomen. Echter, ook wanneer dat niet het geval is, gelden deze beginselen in ongeschreven vorm. Altijd geldt dat uitoefening van geweld nooit verder mag gaan dan voor het bereiken van legitieme doeleinden noodzakelijk is. Bovendien moet niet-beoogde schade, namelijk schade als onbedoeld neven-effect van de gewelddoefening (*collateral damage*) zoveel mogelijk worden tegengegaan. Vanuit juridische optiek kunnen ROE worden gezien als de concretisering van de rechtsbeginselen subsidiariteit en proportionaliteit voor een bepaalde militaire operatie.

ROE kunnen dan worden gekwalificeerd als (internationale) politiek-militaire beleidsregels en daarop gebaseerde nadere aanwijzingen, waarin de juridische speelruimte voor gewelddoefening (en gebruik van dit geweld) wordt geconcretiseerd en ingeperkt. Daarmee is niet gezegd dat ROE daarom geen rechtsgevolgen met zich mee zouden kunnen brengen. Maar deze rechtsgevolgen zullen zich als regel slechts indirect (kunnen) doen gevoelen op uiteenlopende rechtsgebieden als het internationaal recht, strafrecht, tuchtrecht, administratief recht en civielrecht. Zo kan bijvoorbeeld het niet naleven van een regel, die als ROE een bepaalde vorm van militair geweld beperkt, als zodanig strafrechtelijk niet strafbaar zijn, maar door die niet-naleving kan aan het bewuste geweld de rechtvaardiging ontvallen, waardoor het – en de gevolgen ervan: dood, verwonding, materiële schade – in principe strafrechtelijk vervolgbaar wordt.

### Primaire factoren van invloed

#### Inleiding

Een aanzienlijk aantal factoren is van invloed op de inhoud en vorm van de op te stellen ROE. Een aantal daarvan zouden wij primaire factoren van invloed kunnen noemen, omdat deze niet zozeer de inhoud van individuele regels blijken te bepalen, maar meer

de grondtoon en de structuur van het geheel. Het zou echter te ver voeren deze hier alle te willen behandelen. Wij zullen ons hier tot de volgende factoren beperken:

- de rol van het militaire instrument;
- de ROE-geadresseerden;
- het recht van zelfverdediging;
- het internationaal recht, in het bijzonder het humanitair oorlogsrecht.

In het navolgende zullen wij deze factoren kort de revue laten passeren. Daarbij besteden wij extra aandacht aan het problematische concept 'zelfverdediging'.

#### De rol van het militaire instrument

Met het oog op de formulering van ROE is het geboden het onderscheid tussen hoofd- en nevtaken van de strijdkrachten in het oog te houden. De kerntaak en tevens de bestaansreden van strijdkrachten is het (kunnen) uitvoeren van gevechtsoperaties.

Nevtaken (variërend van peacekeeping tot steun aan humanitaire hulpverleningsoperaties) kunnen worden samengevat onder de noemer (internationale) militaire bijstand en steunverlening.

In de laatstgenoemde situatie is de rol van de strijdkrachten een ondersteunende. Het militaire instrument wordt door de politieke leiding ingezet ter ondersteuning van andere niet-militaire inspanningen (civiel, diplomatiek, humanitair, economisch en dergelijke). Uit de samenhangende context van het geheel aan inspanningen en het doel van deze inspanningen, volgt het uitgangspunt dat in principe geen militair geweld zal worden gebruikt dan, bij wijze van uitzondering, in nauwkeurig omschreven gevallen.

Geheel anders is dit ten aanzien van de uitvoering van de hoofdtaak. De



Afb. 4 Inzet EOD in Irak, 1991

(Bron: SMG/KL)



**Afb. 5**  
**Een patrouille**  
**van Alpha maakt**  
**contact met**  
**Cambodjanen**  
 (Bron: SMG/KL)

politieke leiding heeft dan voor het uiterste middel gekozen. Het militaire instrument speelt een beslissende rol. Logisch uitgangspunt is hier dat militair geweld niet als uitzondering moet worden beschouwd maar als de regel; slechts beperkt door het oorlogsrecht en politieke en militaire randvoorwaarden.

Bij het opstellen van ROE kan men dit onderscheid niet straffeloos negeren. Het zou principieel onjuist zijn, voor een gevechtsoperatie de deelnemende strijdkrachten aan beperkingen te onderwerpen die typisch bedoeld zijn voor militaire bijstand of hulpverleningsoperaties.<sup>12</sup>

#### **De ROE-geadresseerden**

Op grond van het vereiste van praktische toepasbaarheid is het noodzakelijk dat er, voordat ROE worden vastgesteld en uitgegeven, een duidelijk beeld bestaat voor wie ze bestemd zijn. Daarbij moet tevens rekening worden gehouden met de verschillende niveaus van militair optreden. Moeten de ROE functioneren op het strategische niveau, het operationele niveau of ook op het tactische niveau?<sup>13</sup>

ROE zullen in de eerste plaats zijn gericht tot commandanten. Dat zullen in elk geval commandanten zijn die tijdens de operatie in zodanige mate verantwoordelijk zijn voor militair optreden dat de verantwoordelijkheid van de politieke leiding rechtstreeks in het geding kan worden gebracht. De mate waarin dat waarschijnlijk het geval zal zijn, is van belang voor inhoud en vorm van de op te stellen ROE. Op grond van de militaire verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden, alsmede wegens het vereiste van praktische toepasbaarheid, ligt het vanuit conceptueel perspectief niet voor de hand ROE rechtstreeks van toepassing te verklaren op individuele militairen die functioneren op het tactische uitvoerende niveau. Voor hen gelden bevelen, orders en instructies, die op de ROE zijn gebaseerd en daarmee niet in strijd mogen zijn. ROE dienen dan ook zodanig te zijn geformuleerd dat, uit het oogpunt van doeltreffendheid, deze voor individuele militairen in heldere, eenvoudige toepasbare bevelen, orders en instructies kunnen worden 'vertaald'. Voor de individuele militair die (bijvoorbeeld als lid van

een klein team) optreedt op het operationele niveau, kunnen ROE wel direct van toepassing zijn.

#### **Zelfverdediging**

##### *Zelfverdediging in het algemeen*

Welke ROE men ook aantreft, steeds heeft het begrip 'zelfverdediging' daarin een belangrijke plaats. Het begrip 'zelfverdediging' is gecompliceerder dan op het eerste gezicht wellicht lijkt. Het is dan ook wenselijk nader aandacht te besteden aan dit begrip en aan de rol die het speelt als factor van invloed.

Een plaatsbepalende opmerking vooraf: 'zelfverdediging' heeft als begrip meerdere betekenissen. Men doet er goed aan de verschillen in het oog te houden. Het militaire begrip 'zelfverdediging' betekent wat anders dan het eensluitende juridische begrip. Voorts verdient het de aandacht dat zelfverdediging in het algemeen meer omvat dan gewelddadige zelfverdediging; ook uiteenlopende niet-gewelddadige, beschermende maatregelen en acties vallen eronder. Tenzij uitdrukkelijk anders aangegeven, zullen wij 'zelfverdediging' hierna gebruiken als juridisch begrip in de betekenis van





**Afb. 6**  
**Optreden van**  
**een luchtmobiele**  
**eenheid**

(Bron: SMG/KL)

gewelddadige zelfverdediging (overigens zonder daarbij in juridische details te treden).

#### *Recht en rechtvaardigingsgrond*

Zelfverdediging kan worden erkend (en toegekend) als recht en als rechtvaardigingsgrond. Als recht is het met name toegekend aan staten (Handvest van de VN, art. 51); als rechtvaardigingsgrond (noodweer) is zelfverdediging in de nationale strafrechtstelsels toegekend aan elke individuele burger (universeel erkende rechtvaardigingsgrond).

Recht en rechtvaardigingsgrond is niet hetzelfde. Een recht vestigt bevoegdheden (en verplichtingen) vooraf; een rechtvaardigingsgrond rechtvaardigt slechts achteraf een handeling en de gevolgen daarvan, waartoe men vooraf niet gerechtigd was. Zo biedt het recht van zelfverdediging staten ruime mogelijkheden tot het aanwenden van militair geweld, ook in de tijd gezien. De uitoefening van dat recht wordt juridisch slechts beperkt door het beginsel van proportionaliteit en door het humanitair oorlogsrecht. Zelfverdediging bij wijze van noodweer biedt aanzienlijk minder ruimte. Wanneer wij naar het Nederlandse strafrecht kijken, constateren wij dat de individuele burger

juridisch (strafrechtelijk) niet het recht heeft verkregen, om wanneer hij wordt aangevallen, ter zelfverdediging de aanvaller te verwonden of te doden. De morele aanspraak op zelfverdediging is om een aantal redenen (in het bijzonder de beduchtheid voor ongewenste vormen van eigenrichting) strafrechtelijk niet als recht erkend. Echter, wanneer achteraf komt vast te staan dat de betrokkene handelde uit noodzakelijke zelfverdediging van hemzelf en/of een ander, erkent het strafrecht dit, door achteraf die handelwijze als noodweer te legitimeren, waardoor de strafbaarheid komt te ontvallen. Iedereen komt een beroep op noodweer toe, maar voor een geslaagd beroep op noodweer moet aan stringente voorwaarden zijn voldaan: onmiddellijkheid, subsidiariteit en proportionaliteit. Tot slot is er een belangrijk verschil op het punt van de bewijslast. Wanneer men zich op een recht beroept, wordt men in principe verondersteld dat terecht te doen. Het is aan de ander (de andere partij) om te bewijzen dat dat niet zo is. Beroept men zich daarentegen op een rechtvaardigingsgrond als noodweer, dan is de bewijslast omgekeerd. Degene die zich op noodweer beroept, zal aannemelijk moeten maken dat dit beroep terecht is.

#### *De militair-operationele context*

Welke rol speelt 'zelfverdediging' in een militair-operationele context (zoals tot uitdrukking gebracht in de ROE voor een operatie) en welke rol behoort het te spelen? Wij zullen ter beantwoording van die vragen de praktijk, en het doel en de toepasbaarheid van het begrip in ogenschouw moeten nemen.

Wanneer men kennis neemt van het mandaat en de ROE voor militaire peacekeeping operaties, valt het op dat geweldgebruik wordt aangemerkt als een uiterste middel, dat wordt gelegitimeerd als zelfverdediging. Enerzijds blijken daar situaties onder te vallen die als noodweer zouden kunnen worden bestempeld, anderzijds gaat het om situaties waarin obstructie van uitvoering van het mandaat, wanneer dat niet anders kan met minimaal geweld mag worden gekeerd (vergelijk bijvoorbeeld UNIFIL en UNPROFOR). Daarbij is wel eens het onderscheid gemaakt tussen zelfverdediging in engere zin (te vergelijken met noodweer) en zelfverdediging in ruime zin (te vergelijken met het recht van zelfverdediging). Het blijft evenwel een hinken op twee gedachten. Dikwijls zet dit binnen een internationale strijdmacht een

eenvormige uitleg onder druk. Het ene nationale contingent hanteert de noodweer-gedachte, terwijl een ander contingent het begrip 'zelfverdediging' zeer ruim uitlegt en er zelfs aanvallende acties onder laat vallen. Bij de nationale contingenten die de neiging vertonen bij de noodweer-gedachte aan te sluiten, lijkt dit sterk te worden ingegeven door een behoefte risico's te mijden en bewijslast-problemen te vermijden. Dat kan dan weer een succesvolle uitvoering van het mandaat onder druk zetten.

Voor wat betreft gewapend-conflict-operaties (met inbegrip van peace-enforcement) kan worden geconstateerd dat 'zelfverdediging' pas tamelijk recent een factor van betekenis is geworden in het kader van ROE. Deze ontwikkeling is zonder twijfel in de hand gewerkt door ervaringen met peace-keeping operaties. Maar wat moet men met deze juridische notie aanvangen in een situatie waarin geweld het uitgangspunt is? Te meer omdat de toepasbaarheid in peacekeeping situaties al problematisch is.

Toepassing van het begrip 'zelfverdediging' in de militair-operationele praktijk levert een verwarrend beeld op van onheldere voorstellingen en interpretatie- en toepassingsperikelen. Waardoor wordt dit beeld veroorzaakt en hoe kan een dergelijk beeld worden voorkomen?

Voor het verwarrend beeld en de daarmee samenhangende onduidelijkheid zijn hoofdzakelijk twee oorzaken aan te wijzen. In de eerste plaats wordt de legitimerende grondslag voor geweldgebruik uit het oog verloren. Ten tweede wordt met het gebruik van het begrip 'zelfverdediging' niet aangesloten op een juridisch beginsel, maar op een tweetal concretisering van een beginsel (zelfverdediging als recht van staten, en noodweer als rechtvaardigingsgrond voor individuele burgers), die voor geheel andere doelgroepen onder geheel andere omstandigheden zijn bedoeld dan voor strijdkrachten, militaire eenheden en militairen in actie.

Zelfverdediging – hetzij als recht,

hetzij als rechtvaardigingsgrond – is de legitimerende grondslag voor geweldgebruik door staten respectievelijk geweldsuitoefening door individuele burgers. Zelfverdediging is echter geen legitimerende grondslag voor geweldgebruik door de strijdkrachten. Voor de strijdkrachten – die hun bestaansreden juist ontleen aan militair geweldgebruik (wat van staten en individuele burgers toch bezwaarlijk gezegd kan worden) – is de legitimerende grondslag gelegen in de opdracht van de verantwoordelijke politieke leiding (van staten, statencoalities of de VN). Daarbij maakt het geen verschil of het gaat om een oorlogsoperatie of om een peacekeeping operatie. De politieke opdracht (of het mandaat) legitimeert de strijdkrachten om geweld te gebruiken, waarbij de uitoefening van die bevoegdheid natuurlijk wel aan nadere regels is gebonden.

Noch bij het optreden van strijdkrachten als belligerente partij in een gewapend conflict, noch bij het optreden

van een peacekeeping force hebben de juridische begrippen 'zelfverdediging' en 'noodweer' een zinvolle zelfstandige betekenis. In een gewapend conflict gaat het begrip volledig op in het oorlogsrecht en de voor een operatie vastgestelde ROE en bij niet-gewapend conflictsituaties in het legitimerend mandaat en de daarop gebaseerde ROE. In het laatste geval heeft men geen begrippen als 'zelfverdediging' en 'noodweer' nodig, maar in klare taal gestelde en gepreciseerde geweldsbevoegdheden, waarin mede het beginsel van het recht van zelfverdediging geïncorporeerd mag worden geacht.

De formulering van die bevoegdheden in een dergelijk mandaat zou sterk vereenvoudigd als volgt kunnen luiden:

„Ter uitvoering van het mandaat, worden aan de deelnemende militaire eenheden de volgende bevoegdheden tot het gebruik van geweld verleend:

–Ter noodzakelijke militaire nabij-



**Afb. 7**  
**Luchtmobiele**  
**infanterist in**  
**actie (oefening)**  
(Bron: SMG/KL)

beveiliging van eenheden, individueel militair personeel en militair materieel zijn commandanten bevoegd tot (etc.);

– Voor het overige (etc.);

De uitoefening van deze bevoegdheden zal nader worden bepaald in door de Force Commander uit te geven ROE.”

Tot slot een laatste opmerking over noodweer. Noodweer zou een rol kunnen spelen in het geval van militairen die ongewapend optreden als VN-waarnemer of ECMM-monitor en in gevallen waarin militairen *off-duty* kunnen worden beschouwd. Voor die uitzonderingsgevallen echter hoeft noodweer niet apart te worden geregeld, omdat in die gevallen een beroep op noodweer altijd open staat; er is dan juridisch geen wezenlijk verschil met een individuele burger.

#### Balans

Voor strijdkrachten die als strijdende partij betrokken zijn in een gewapend conflict gaat het recht van zelfverdediging geheel op in de algemene bevoegdheid tot het gebruik van militair geweld bij oorlogsoperaties, behoudens de beperkingen van het oorlogsrecht en de voor een operatie vastgestelde ROE. Voor strijdkrachten die in een conflict betrokken zijn zonder partij te zijn, gaat het recht van zelfverdediging op in de bij het legitimerend mandaat gegeven bevoegdheden tot gebruik van geweld en de daarop gebaseerde ROE.

Het recht van zelfverdediging speelt praktisch gezien in een militair-operationele context dan ook geen rol van betekenis. Integendeel, praktisch gezien leidt het gebruik van de begrippen ‘zelfverdediging’ en ‘noodweer’ te vaak tot verwarring en ongewenste gevolgen. Er is dan ook veel voor te zeggen het gebruik van deze termen in militair-operationeel verband achterwege te laten.

Maar er is hier ook een meer symbolische dimensie in het spel; het ‘recht van zelfverdediging’ als een ‘*statement of principle*’, waar ook militairen in voorkomend geval een beroep op kunnen doen. Het van de ene op de andere dag weglaten van dit statement

uit ROE zou óók tot verwarring en ongewenste gevolgen kunnen leiden. Het lijkt ons dus zinvol voornamelijk de zelfverdedigingsclausule te handhaven, doch slechts in symbolische betekenis, en op termijn te streven naar afschaffing. (Nota bene: daarmee wordt de toepasselijkheid van het beginsel natuurlijk niet afgeschaft, alleen de uitdrukkelijke vermelding ervan).

#### Het internationaal recht

Zoals bekend mag worden verondersteld, omvat het militair relevante internationaal recht meer dan het humanitair oorlogsrecht. Wij willen hier echter volstaan met twee korte opmerkingen over de betekenis van het oorlogsrecht voor ROE.

- In de eerste plaats moet men in het oog houden dat het oorlogsrecht slechts van toepassing is in een gewapend conflict en – behoudens een enkele hier niet terzake doende uitzondering – alleen geldt voor de belligerente partijen in dat conflict. Zo is het oorlogsrecht in principe dan ook niet van toepassing op een peacekeeping force. Bij het opstellen van ROE dient men daarmee rekening te houden.

- In de tweede plaats verdient het voldoende de aandacht. Indien het oorlogsrecht wél van toepassing is, moet men er voor waken dat men niet zonder meer regels van het oorlogsrecht herhaalt in de ROE. Wanneer echter een bepaalde oorlogsrechtregel in het kader van de geplande militaire operatie bijzonder relevant is, verdient het aanbeveling deze in geconcretiseerde en op de operatie afgestemde vorm in de ROE te verwerken. Zo zou de hoogste voor de uitvoering van de operatie verantwoordelijke commandant, de beslissing om bepaalde oorlogsrechtelijk zeer ‘gevoelige’ doelen aan te vallen, in de ROE zich kunnen voorbehouden. Overigens – het zij nog eens herhaald – in een gewapend conflict geldt het oorlogsrecht altijd, ook al zouden er in het geheel geen ROE zijn vastgesteld, en de ROE mogen nimmer met het oorlogsrecht in strijd zijn.

## Begripsomschrijving en slotopmerkingen

#### Een omschrijving van ROE

Op grond van het voorafgaande zijn wij thans in staat een algemene omschrijving te geven van ROE (wij geven de voorkeur aan de term omschrijving boven de term definitie, omdat wij een praktisch toepasbare omschrijving hier belangrijker achten dan de pretentie van een wetenschappelijk verantwoorde definitie.) In deze omschrijving zullen functie en aard van ROE en de politieke dimensie tot uitdrukking moeten komen. ROE kunnen dan worden omschreven als:

- militaire beleidsregels ter regulering van militair geweld en daaraan gerelateerde activiteiten, alsmede daarop gebaseerde instructies, die door de voor een operatie verantwoordelijke militaire leiding voor die operatie zijn vastgesteld en uitgegeven voor de onder bevel gestelde eenheden, op basis van de door de politieke leiding gegeven opdracht en richtlijnen, met geen ander doel dan door beheersing van het gebruik van geweld de politieke leiding in staat te stellen haar politieke verantwoordelijkheid voor het militair optreden uit te oefenen.

Onder ‘verantwoordelijke militaire leiding’ dient hier te worden verstaan: de hoogste voor de operatie verantwoordelijke militaire autoriteit (een Chef Defensiestaf, bevelhebber of commandant) maar ook die ondercommandanten in de militaire bevelsstructuur, die bij voorbereiding en uitvoering van de operatie nog over een relevante mate van verantwoordelijkheden, bevoegdheden en vrijheid van handelen beschikken. ROE zijn een noodzakelijke militaire vertaling van de politieke opdracht en politieke richtlijnen. De politieke leiding stelt geen ROE vast. Daaraan doet niet af dat de politieke leiding, in voorkomend geval, zich de bevoegdheid kan hebben voorbehouden de ROE van de hoogste militaire autoriteit goed te keuren.

Individuele militairen ontvangen als regel niet rechtstreeks ROE, maar orders, bevelen, instructies en (eventueel) richtlijnen, die op de ROE gebaseerd – en daarmee in overeenstemming zijn, bijvoorbeeld een geweldsinstructie. ROE (als regel) rechtstreeks van toepassing verklaren op individuele militairen zou niet alleen tot aanzienlijke praktische toepassingsproblemen leiden, maar het zou volgens ons ook deformatie van het concept tot gevolg hebben.

### Enkele 'bijkomstigheden'

Wat mag men van ROE verwachten en wat niet? Om met het tweede gedeelte van die vraag te beginnen: wat mag men *niet* van ROE verwachten? Men mag niet verwachten dat ROE op zichzelf voldoende zouden (kunnen) zijn om de beoogde regulering en beheersing van militair geweld te bewerkstelligen. Het zou een ernstige vergissing zijn te denken dat men met een bureaucratisch getint dik soort handboek vol met gedetailleerde regels over toegestaan geweld (en beperkingen daarop) het beoogde doel zou kunnen bereiken. Men zou daarmee de betrokken commandanten

slechts in een keurslijf persen, waardoor elke geweldsuitoefening te problematisch wordt en 'het paard achter de wagen wordt gespannen'.

De enige garantie dat ROE aan hun doel zullen beantwoorden, is gelegen in de kwaliteit van de commandanten en de onder hun bevelen gestelde militairen. De gewenste beheersing van geweld, met andere woorden een juiste toepassing van ROE (in welke vorm dan ook), vergt commandanten die over uitstekende leiderschapskwaliteiten beschikken en militairen die volledig vertrouwd zijn met hun wapens en met het hele scala aan mogelijke militaire geweldsactiviteiten en die door selectie, opleiding, training en ervaring beschikken over de mentale geschiktheid en professionele vaardigheden die noodzakelijk zijn om onder alle omstandigheden op gedisciplineerde, beheerste en legitieme wijze militair geweld toe te passen.

Wat van ROE wel mag worden verwacht, is dat deze qua toepasbaarheid (naar inhoud en vorm) commandanten, in de met vredesomstandigheden onvergelykbare operationele omstandigheden, kunnen dienen als een praktische leidraad. Een leidraad die

enerzijds duidelijk de beperkingen aangeeft waar, wanneer en hoe, en welk geweld is toegestaan; anderzijds niet meer beperkingen stelt dan nodig, zodat militaire 'professionals' op een verantwoorde wijze hun taak kunnen uitvoeren.

Het succes van ROE staat of valt met het gehalte van militairen die deze regels in de zeer weerbarstige operationele praktijk moeten toepassen en naleven. Militairen die niet van het juiste gehalte zijn, vergroten de kans aanmerkelijk dat enerzijds geen geweld wordt uitgeoefend wanneer dat geboden is, anderzijds met overspannen geweld wordt gereageerd wanneer juist uiterste terughoudendheid is geboden. Daarmee neemt tevens de kans op schendingen van het oorlogsrecht en van de ROE aanmerkelijk toe. Een beleid dat een niet-functioneel gehalte van militairen in de hand werkt, draagt bij aan de ondergraving van de rechtmatigheid van militair optreden. Een dergelijk beleid zal uiteindelijk op de beslissende momenten contraproductief blijken te zijn.

In dit verband verdient – tot slot – een recent opgeflakkerde discussie over karakter en toekomst van de Nederlandse krijgsmacht nog enige aandacht. Daarbij is eerder in dit tijdschrift de stelling 'zo civiel mogelijk!' komen bovendrijven.<sup>14</sup> Niet alleen achten wij deze stelling misleidend – het suggereert een gelijkstelling die er niet is – maar ook mag in het licht van het voorafgaande duidelijk zijn dat wij de achterliggende gedachte niet alleen een ernstige bedreiging achten van het militair-operationele inzetbaarheidsgehalte van militaire eenheden en militair personeel, maar (daardoor) ook voor de rechtmatigheid van militair optreden. Wij zijn het dan ook geheel eens met de zienswijze van de redactie, zoals verwoord in het editoriaal van dit tijdschrift bedoeld bij noot 14. Nog eenmaal terugkerend naar een eerdere beelddespraak: het verdient geen aanbeveling een waakhond te vervangen door een schoothondje.

### Noten

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld W.B. Kroon en M. Jacobs, *MS166* (1997) (3), 124 e.v.; en W.B. Kroon en J.B.C. van der Veer, *MS166* (1997) (10), 463 e.v.

<sup>2</sup> Getuige daarvan de in deze bijdrage aangehaalde literatuur.

<sup>3</sup> *Militaire Doctrine*, Koninklijke Landmacht SDU, Den Haag (1996).

<sup>4</sup> Vergelijk de ontwikkeling van het NAVO-document MC 362.

<sup>5</sup> Directie Juridische Zaken, *Rules of Engagement*, Den Haag, 1992.

<sup>6</sup> *Operational Law Handbook*, US Army, JAG School, Charlottesville Virginia, 1996.

<sup>7</sup> A.S. Paphiti, *Rules of Engagement within multinational land operations*, MRT 1996, blz. 1.

<sup>8</sup> MPC 362, draft, August 1997, 2-1.

<sup>9</sup> G.R. Philips, *Rules of Engagement*, A. Primer, The Army Lawyer 1993, 4 e.v.

<sup>10</sup> C. von Clausewitz, *Vom Kriege*, Princetoneditie, M. Howard en P. Paret, Carl von Clausewitz, *On War*, Princeton, Princeton/Oxford, 1989, 75 e.v.

<sup>11</sup> Zie W.B. Kroon en M. Jacobs, *aw*, blz. 129-130; vergelijk ook N. Jörg, *MRT* 89 (1996) (2)

blz. 54, die voor wat betreft het rechtskarakter van ROE aansluit bij de ambtsinstructie van de politie; zie echter de kritische kanttekening van Kroon en Jacobs, *aw*, blz. 127. Dat wij het rechtskarakter van ROE anders benaderen dan Kroon en Jacobs, doet niets af aan de verdienste van hun benadering.

<sup>12</sup> Voor een voorbeeld van welke problemen zich kunnen voordoen; zie Sir Peter de la Billière, *Storm Command*-Harper Collins, London (1992), blz 140-141, 175-176; generaal De la Billière (de commandant van de Britse strijdkrachten in de Golf 1990-1991) schildert op heldere wijze de problemen die het gevolg waren van verschillen in politieke beperkingen tussen Amerikanen en Britten, zoals deze tot uitdrukking kwamen in de Amerikaanse respectievelijk Britse AIR-ROE.

<sup>13</sup> In het *Operational Law Handbook* van het Amerikaanse leger wordt nadrukkelijk met het onderscheid in niveaus rekening gehouden, reeds bij de definiëring van ROE. Zie echter onze kanttekeningen bij 'Gangbare Opvattingen'.

<sup>14</sup> *MS167*(1998)(1) 2-3.

# Het Korps Nationale Reserve

## De flexibele reservecomponent van het Nationaal Commando

H.H. Muller - reserve luitenant-kolonel der infanterie\*

### Ontstaan en ontwikkeling

#### De beginfase

De Nationale Reserve is opgericht op 15 april 1948. In West-Europa bestond toen grote vrees voor een communistische machtsovername, een vrees die na de 'Coup van Praag' verder was aangewakkerd. Het merendeel van de Nederlandse krijgsmacht vertoefde in Nederlands-Indië; zo dienden meer dan 107.000 militairen van de Koninklijke Landmacht overzee. Voor de verdediging van Nederland waren nauwelijks gevechtseenheden beschikbaar; de oprichting van de Nationale Reserve beoogde dan ook de territoriale defensie te versterken. De Nationale Reserve belichaamde een oude traditie waarbij vrijwilligers zich bereid verklaarden om huis en haard in eigen tijd gewapenderhand te beschermen tegen mogelijke agressors. Na uitvoerig politiek beraad werd besloten om deze reservistenorganisatie binnen de KL in te bedden; de overheid wilde – zeker in een tijd dat in rechtse kringen de emoties over het gevoerde Indië-beleid hoog opliepen – een krachtige greep houden op vrijwilligers die met wapens oefenden. In de beginjaren van de Nationale Reserve was haar taak tweeledig: het beveiligen van militaire en niet-militaire objecten – een taak die de Nationale Reserve tot op heden heeft ge-

houden – en het herstellen van de openbare orde en rust, waarbij de gezagsdragers vooral dachten aan een mogelijk optreden tegen een communistische 'vijfde colonne'.

Aanvankelijk bestond de Nationale Reserve uit infanterie en territoriale luchtdoelartillerie. Ook eenheden van de 'hulp-marechaussee' hebben in de jaren vijftig nog deel uitgemaakt van de organisatie. De Chef Generale Staf ging aanvankelijk uit van een sterkte van 12 bataljons (circa 10.000 man) in 1949 en een uiteindelijke omvang van 25 bataljons. Maar zover is het nooit gekomen. In 1955 bedroeg de sterkte 13.288 man, van wie 11.159 infanteristen, 825 luchtdoelartilleristen en 1.304 hulp-marechaussees. Overigens konden alle Nederlanders, met en zonder militaire ervaring, in die beginfase toetreden tot de Nationale Reserve.

#### Geografische versnippering

In 1957 werd de Nationale Reserve drastisch gereorganiseerd; de sterkte werd teruggebracht tot circa 3.700 man, wat al in 1959 werd bereikt. Vanaf 1958 was het peloton de grootste eenheid en stond rechtstreeks onder bevel van de Territoriaal Commandant (TC) van de provincie – in 1970 kwam de garnizoenscommandant in de plaats van de TC, en daarna de Provinciaal Militair Commandant (PMC/RMC-N). De geografische versnippering van deze eenheden was extreem, mede omdat de pelotonsleden binnen een straal van 15 kilometer van de opkomstlocatie moesten wonen: men kwam dan ook op de

fiets, met het geweer vastgebonden aan de stang.

#### Kerntaak

De hoofdtaak bestond uit het in een vroege mobilisatiefase – 'telegram N' – helpen beveiligen van de algemene mobilisatie. Met een reactietijd van 24 uur konden allerhande objecten worden bewaakt. Vanaf 1964 waren dit de objecten van de 'Krijgsmacht sleutelpuntenlijst'. In de latere fases van de mobilisatie was voorzien dat pelotons Nationale Reserve onder bevel werden gesteld van parate of mobilisabele infanteriebeveiligingscompagnieën (IBCn). In de periode 1956-1978 bleven taakstelling, organisatie en uitrusting grotendeels onveranderd; mede daardoor droeg deze periode van ruim twintig jaar alle kenmerken van stagnatie.

De periode 1978-1988 was voor de Nationale Reserve er een van modernisering, 'opschaling' en emancipatie. De bewapening, de verbindingsmiddelen en de overige uitrusting werden gemoderniseerd en de opleidingen werden op een moderne leest geschoeid.

Opschaling geschiedde door het oprichten van compagniestaven naast de pelotons. R/PMCN hadden de vrijheid om hiermee vredescompagnieën te formeren. Bij uitvoering van de algemene verdediging (AV) werd de compagniescommandant (CC) Nationale Reserve verantwoordelijk voor de beveiliging van een 'cluster', analoog aan de opdracht van zijn collega van de IBC.

\* De auteur is commandant 20 NATRESBAT en corpscommandant Nationale Reserve.

Emancipatie ten slotte vond in meerdere opzichten plaats. De rechtspositie voor de Nationale Reserve werd met de invoering van het Algemeen Militair Ambtenaren Reglement (AMAR) gelijkgetrokken aan die van het overige militair personeel van de KL; de vrijwilliger onder de rang van tweede-luitenant werd voor het eerst reserve-militair. Tot 1978 hadden alleen de officieren van de Nationale Reserve de status van reservist. De NATRES-reservist had het tot 1989 moeten doen met een kleine financiële vergoeding bij opkomst – f 7,- voor een oefenavond en f 15,- voor een oefenzaterdag – en tot 1978 ook zonder opbouw van rechten voor een militair diensttijd-pensioen (reservistenpensioen). Met de invoering van het AMAR kon men pensioenrechten opbouwen en vanaf 1989 werd ook de gewone militaire wedde betaald bij opkomst.

#### Reorganisaties

De reorganisatie die in 1978 was ingezet, werd afgerond met de toekenning aan de Nationale Reserve van de regimentsstatus als Korps Nationale Reserve (KNATRES) van de KL. De uitreiking van een vaandel aan het korps door Hare Majesteit Koningin Beatrix

op 3 november 1984 bezegelde de emancipatie.

De Nationale Reserve ging de jaren negentig in met een structuur van snel oproepbare, IBC-achtige compagnieën onder bevel van de respectievelijke R/PMC; een geïntegreerd deel van de KL.

#### Prioriteitennota '93

Met het einde van de Koude Oorlog leek de klassieke taak van het KNATRES, gericht op het in een vroege fase met een korte reactietijd beveiligen van de mobilisatie, te vervallen. Toch was in de Defensienota '91 te vinden dat het KNATRES zou blijven voortbestaan als onderdeel van de KL. Het KNATRES was het eerste onderdeel van de KL dat als gevolg van de Defensienota '91 werd gereorganiseerd en verkleind. In 1993 werd de totale sterkte teruggebracht tot circa drieduizend functies. De compagnie werd de standaard organisatievorm. De CC kreeg alle bevoegdheden tot straffen, belonen en het afhandelen van schade; die bevoegdheden waren tot dan toe bij de R/PMC gebleven. Bij de Staf van het Nationaal Territoriaal Commando (NTC) kwam een bureau KNATRES/LSO dat werd bemand door NATRES-reservisten. De algemene filo-

sofie was dat 'de NATRES' nu op eigen benen moest kunnen staan.

Door de Prioriteitennota '93 was de reorganisatie van 1991 alweer achterhaald. In een overigens verder krimpende krijgsmacht moest het KNATRES toch weer worden uitgebreid. Een inventarisatie van het aantal te bewaken objecten bij oplopende spanningen in de nieuwe veiligheidssituatie leverde een behoefte op van 94 infanteriepelotons. Daarbij bleek dat de gemiddelde omvang van die opdrachten een sterkte van tweederde peloton vroeg. Een CC met een compagnie van vijf pelotons moest dus 7 à 8 separate opdrachten gelijktijdig beheren. De compagnie werd daartoe omgevormd tot een gemotoriseerde lichte-infanteriecompagnie. Dit uitgebreide KNATRES was nodig omdat bijna alle overige territoriale parate en mobilisabele eenheden werden opgeheven: alle IBCn verdwenen en alleen drie mobilisabele infanteriebataljons bleven over bij de Regionaal Militaire Commando's.

Door de Prioriteitennota en de omvangrijke reorganisaties die daarna plaatsvonden – opheffen NTC, CVKL, NLC, R/PMCn om er maar enkele te noemen – en de aangepaste taakstelling van het KNATRES was in 1966 een



**Afb. 1 Drie soldaten van de Nationale Reserve paraat voor hun taak. Harskamp, 1955. De persoonlijke bewapening bestaat uit de Lee Enfield nr. 1 type 3 en nr. 4 type 1 (rechts) (Foto J. Riezebos)**

volgende reorganisatie nodig. De filosofie van 'voor zichzelf moeten kunnen zorgen' resulteerde erin dat de reorganisatie van 1996 door reservepersoneel van het Korps werd voorbereid en werd uitgevoerd in opdracht van C-NATCO onder de projectofficier NATCO.

#### *Reservistennota '96*

De Reservistennota '96 verdeelt het reserve-personeel in een aantal categorieën. De grote groep gewone reservisten wordt niet op functie geplaatst; pas bij activering (voorheen: mobilisatie) wordt dit personeel toegewezen aan eenheden en functies. Om de reserve-eenheden mede te leiden, wordt een kleine groep reservisten aangemerkt als 'actief reservist'; deze groep bereidt zich voor op zijn taak bij de uitvoering van de AV.

De Prioriteitennota geeft als voorwaarde dat de volledige KL binnen 180 dagen moet kunnen worden geactiveerd voor de AV.

Een bijzondere groep actieve reservisten vormt volgens de Reservistennota de 'actief reservist bij het Korps Nationale Reserve'. Deze groep kent namelijk een reeks vrijwillig aange-gane verplichtingen; naast het oefenen in de vrije tijd ter voorbereiding op de taak bij de uitvoering van de AV verklaart men zich in principe ook bereid om in vredetijd beschikbaar te zijn voor operationele inzet binnen Nederland. Hiervoor is medewerking van de civiele werkgever nodig – of beschikbaarheid van voldoende vrije dagen – omdat er geen wettelijk regime voor dwingende oproepen bestaat. De Reservistennota sluit overigens inzet van reservisten buiten Nederland uit, met uitzondering van een heel kleine groep 'afroep reservisten'. De afgeslankte KL, waarvan de eenheden in een strak schema van opleiding en uitzending opereren, heeft geen extra capaciteit voor het opvangen van piekbelastingen: 'opentrekken van een blik dienstplichtigen' is dus niet meer mogelijk. De NATRES-reservist heeft in deze structuur de functie van flexibele reservecomponent gekregen. De noodzaak bij de uitvoe-

ring van de algemene verdediging rechtvaardigt de primaire taak, omvang, organisatie en uitrusting van de NATRES-eenheden. Het zo gecreëerde potentieel wordt in vredetijd gebruikt voor het opvangen van piekbelastingen in de bedrijfsvoering van C-NATCO.

### **Taken**

Nu de NATRES-verbintenis het instrument is geworden dat als enige kan worden gebruikt voor het creëren van reserve-eenheden met een korte reactietijd, is aan de NATRES-eenheden een meer uitgebreid pakket taken toegekend. Na deze taken te beschrijven, ga ik in op de organisatiestructuur en de opleiding. Ten slotte wordt kort uiteengezet hoe de NATRES-eenheden in vredetijd worden gebruikt.

#### ● *Bewaken en beveiligen*

Bij de uitvoering van de AV houdt de Nationale Reserve de oude taak van bewaken en beveiligen. De reactietijd is afgestemd op die van het parate deel van de KL bij de uitvoering van de AV. De infanterie van het NATRES-bataljon valt in de klasse die een reactietijd heeft van 1 tot 15 dagen.

Deze bewakingscapaciteit die voor de AV nodig is, kan in vredetijd worden gebruikt voor militaire bijstand bij rampen, uitvoering van HNS-opdrachten en voor algemene steunverlening.

#### ● *Militaire bijstand bij rampenbestrijding*

De rampenbestrijdingstaak van de Nationale Reserve kent twee componenten. Bij de uitvoering van de AV levert de Nationale Reserve hulpverleningsketens, zoals die in het verleden werden geleverd door het Korps Mobiele Colonnies. Deze hulpverleningsketens zijn bestemd om bij rampen de civiele rampenbestrijdingsorganisatie te ondersteunen of af te lossen. De hiervoor ingerichte eenheden vallen eveneens in de klasse met een reactietijd van 1 tot 15 dagen. De gekozen

organisatie voorziet in volledig inzetbare eenheden na circa vier weken.

Zoals voor de hele KL geldt, moet ook al het personeel van de Nationale Reserve zijn voorbereid op directe hulpverlening bij rampenbestrijding in het kader van de Militaire Bijstand. Dit is onafhankelijk van de vraag of er sprake is van AV of vredetijd. Deze hulpverlening kan bestaan uit handlangersdiensten – zandzakken sjouwen in Limburg in 1995 – of uit gespecialiseerde diensten voortvloeiend uit de speciale vaardigheden van de eenheid, zoals bewaking door infanterie-personeel of liaison en coördinatie door het rampenbestrijdingskader. Het kunnen uitvoeren van basis reddingswerkzaamheden is overigens inmiddels opgenomen in het opleidings- en oefenprogramma van de Nationale Reserve.

Voor de algemene hulpverlening in het kader van de rampenbestrijding geldt een reactietijd van zes uur. Het betreft hier niet de volle sterkte van de organieke eenheden: het NATRES-bataljon dient binnen deze periode gelegenheidseenheden van de gevraagde samenstelling te leveren op basis van beschikbaarheid van de reservisten, en vervolgens – indien nodig – de aflossing van deze reservisten te organiseren.

#### ● *Host Nation Support*

HNS is de steun aan buitenlandse eenheden die tijdelijk op het grondgebied van het ontvangende land verblijven. Door de veranderde veiligheidssituatie en de grotere variatie in mogelijke verplaatsingen is de behoefte aan een goed gestructureerd HNS toegenomen. De te leveren vormen van steun – huisvesting, voeding, bewaking en beveiliging, geneeskundige zorg, verkeer en vervoer, brandbestrijding, EOD en luchtverkeersleiding – worden in een 'Statement Of Requirements' vastgelegd, evenals de omvang, plaats, tijd en prijs.

De C-RMC heeft de opdracht om de liaison naar de buitenlandse troepen te leveren en leiding te geven aan

**Afb. 2 Vrijwilligers van het Korps Nationale Reserve bereiden zich voor op hun nieuwe taak: rampenbestrijding**



de HNS-operatie. Per operatie verschilt de soort, omvang en duur van de te leveren steun. De enige vaste component in deze organisatie is de commandogroep voor de HNS-operatie. De HNS *command and control* capaciteit (C2) is niet nodig binnen de staande organisatie van de KL en is daarom als taak ondergebracht bij de Nationale Reserve. De HNS-taak wordt uitgevoerd in vreedstijd en tijdens de AV.

● **Algemene steunverlening**

De krijgsmacht verleent nog steeds intern en extern steun. Het beleid op dit gebied is echter restrictiever dan in het verleden, mede omdat de mogelijkheden om hiervoor personeel vrij te maken erg klein zijn geworden. Opleiding en uitzending leggen een groot beslag op de aanwezige menskracht, en de doorvoering van de ARBO-wetgeving met de bijbehorende werk- en rusttijdenregelingen maken de organisatie minder flexibel. Deze veranderingen hebben ook een verschuiving van een deel van dit soort taken naar de Nationale Reserve teweeggebracht. Zo treedt NATRES-personeel intern

regelmatig op als oefenvijand voor BBT-eenheden in opleiding, en extern heeft de Nationale Reserve van de IBCN Van Heutz de bewakingstaken bij Kamp Heumensoord (Vierdaagse van Nijmegen) overgenomen.

### **Organisatie**

De Nationale Reserve-eenheden zijn ondergebracht in drie NATRES-bataljons, die op hun beurt vallen onder de drie Regionaal Militair Commandanten van het Nationaal Commando. Deze bataljons zijn geen tactische eenheden maar organisatorische constructies om de *span of control* van de C-RMC beheersbaar te houden; de bataljonscommandanten hebben 13 tot 15 ondercommandanten. De totale grootte van de Nationale Reserve is momenteel 3.982 formatieplaatsen op NATRES-verbintenis. De bataljons verschillen enigszins van grootte, al naar de omvang van de voor hen voorziene taken.

In het NATRES-bataljon zijn de volgende componenten ondergebracht:

### **Stafdetachement**

Het NATRES-bataljon kent geen stafcompagnie (SSVZCIE), maar alleen een klein stafdetachement (stdet). In dit stdet zijn beroeps- en reservemilitairen geplaatst. Bij 20 NATRESBAT is de samenstelling: 11 BOT-militairen, 8 militairen op NATRES-verbintenis en 1 burger. Hieraan zijn momenteel nog vijf logistieke functionarissen 'boven de organieke sterkte' toegevoegd. De BC is een NATRES-reservist, zijn plaatsvervanger is een beroeps-majoor. Voor de uitvoering van alle staftaken heeft de BC 'trekkingsrechten' op de staf van het RMC en op onderdelen van de garnizoenen. De stdetn zijn gelocceerd nabij de staven-RMC in Harderwijk, Utrecht en Vught.

### **Infanteriecompagnieën**

Per NATRESBAT zijn zes tot negen infanteriecompagnieën ingedeeld met ieder tussen de drie en vijf pelotons. Deze zijn geheel gevuld met personeel op NATRES-verbintenis. Deze eenheden voeren de bewakings- en beveiligingstaken uit. Dit personeel voert verder de bijkomende opdrachten in vreedstijd uit: rampenbestrijding en algemene steunverlening. →



	10 NATRESBAT	20 NATRESBAT	30 NATRESBAT
Infanterie	9 cien met 41 pels	6 cien met 26 pels	7 cien met 26 pels
Rampenbestrijding	2 cien met 4 hulpverleningsketens	2 cien met 4 hulpverleningsketens	2 cien met 4 hulpverleningsketens
Host Nation Support	4 detn	5 detn	6 detn
Drumfanfare	- 1	met sterkte pel+	-
BOT+NATRES-vrijwilliger+burger	1.678	1.173	1.173

**Afb. 3 Het organogram van het NATRES-bataljon**

Deze compagnieën zijn momenteel voor ongeveer 85 procent gevuld.

De organisatie is ingericht voor een reactietijd van 48 uur bij uitvoering van de AV. Met een deel van dit personeel moet binnen zes uur in een rampterrein hulp kunnen worden verleend. Wie niet zo snel beschikbaar is, kan met behulp van een roulatieschema zorgen voor aflossing. De combinatie van taken bij de uitvoering van de AV en in vredestand heeft ertoe geleid dat deze infancien hun materiaal verstrekt hebben gekregen alsof zij parate eenheden zijn.

#### Rampenbestrijdingscompagnieën

Ieder van de NATRESBATS heeft twee rampenbestrijdingscompagnieën (RBCien) die elk twee hulpverleningsketens kunnen uitbrengen. Deze compagnieën zijn overgenomen van het Commando Rampenbestrijding (CORAB, dat zelf vanaf 1993 de opvolger was van het Korps Mobiele Colonnies). De RBCien zijn in vredestand niet geheel gevuld. Per cie zijn 54 sleutelfuncties gevuld met personeel op NATRES-verbintenis. Dit personeel houdt zijn opleiding en civiele RB-bevoegdheden op peil en onderhoudt de activerings- en opleidingsplannen voor de cie. Na activering wordt de cie uitgebreid met 161 'reguliere' reservisten uit het vrij in te delen bestand.

De sleutelfunctionarissen geven bij algemene steunverlening op een rampterrein leiding aan het handlangerspersoneel dat afkomstig uit andere delen van het NATRES-bataljon. De sleutelfunctionarissen kunnen ook

worden ingezet voor liaison-taken naar de burgerlijke autoriteiten.

#### HNS-detachementen

De HNS-operatie wordt geleid vanuit de commandogroep (cogp) van het HNS-detachement dat is ingedeeld bij het NATRES-bataljon. Deze cogp bestaat uit vijf militairen: commandant en plaatsvervanger, csm en twee chauffeurs. Bij inzet wordt dit personeel onder bevel gesteld van C-RMC. De drie NATRES-bataljons hebben samen 15 cogpn voor HNS-detachementen. Deze cogpn zijn ieder gekoppeld aan specifieke locaties langs de *lines of communication*. Er zijn gespecialiseerde cogpn voor luchthavens (Schiphol, Maastricht-Aken), voor zeehavens (Amsterdam, Rotterdam, Vlissingen, Eemshaven) en voor ondersteuningslocaties (verzamelgebieden bij havens en luchthavens, POMS, raccordementen en zelfstandige *Convoy Support Centers*). Voor de zee- en luchthavendetachementen wordt gebruik gemaakt van lokaal, in een civiele hoedanigheid ingewerkt personeel. De commandant van het HNS-detachement heeft twee taken: hij is de liaison van C-RMC naar de buitenlandse eenheid en hij geeft leiding aan de uitvoering van hetgeen in de *Statement of Requirements* is overeengekomen. Daartoe neemt hij tijdelijk het personeel en de onderdelen van alle toeleverende eenheden in de HNS-locatie onder bevel.

#### Drumfanfare Korps NATRES

Bij 20 NATRES-bataljon is de Drumfanfare van het Korps Nationale Reserve ingedeeld. Dit muziekkorps

verzorgt de militaire muziek bij onder meer de beëdigingsparades van het Korps. Voor zover mogelijk, wordt in binnen- en buitenland opgetreden. Zo is de Drumfanfare al vele jaren actief gedurende de Vierdaagse van Nijmegen, en heeft ze ook al eens opgetreden tijdens de Taptoe Breda. Na activering fungeert dit onderdeel als handlangerpeloton voor C-NATCO.

### Optreden in vredestand

#### Algemeen

In vredestand bestaat er voor het personeel van de Nationale Reserve alleen de verplichting om in de vrije tijd op te komen voor opleiding en oefening ter voorbereiding op de AV-taak. Elk NATRES-bataljon stelt daartoe een jaarplan op, zodat iedere vrijwilliger aan het begin van het jaar weet op welke data hij of zij moet opkomen.

Naast het opleidingsplan onderhouden de NATRES-bataljons een jaarplan steunverlening. Hierin staan alle terugkerende evenementen waaraan steun wordt verleend. Per evenement worden vrijwilligers gezocht voor het vullen van de benodigde formatie.

Inzet bij calamiteiten valt per definitie buiten de jaarplannen. Het NATRES-bataljon levert een gelegenheidsformatie van de opgedragen samenstelling en sterkte. Deze eenheid wordt gevuld met vrijwillig beschikbaar komend personeel. Met een roulatieschema wordt de eenheid gevuld gehouden gedurende de gevraagde periode.

### Militaire bijstand

Voor het kunnen leveren door de KL van personeel voor Militaire Bijstand (MB) en in het bijzonder voor rampenbestrijdingstaken in vreedstijd kunnen de C-RMCn putten uit het NATRES-personeel. Zoals gesteld, gebeurt inzet op basis van de beschikbaarheid van de individuele vrijwilliger gedurende kortere of langere tijd. De benodigde gelegenheidseenheden worden samengesteld en ingezet.

### National Support Command en HNS

Delen van het NATRES-bataljon kunnen en worden ingezet in het kader van National Support Command-operaties, zoals die delen ook kunnen worden ingezet voor Host Nation Support-operaties.

### Militaire steun

Ten slotte kan met personeel van de Nationale Reserve militaire steun worden geleverd. Te denken valt aan de ceremoniële afzetting bij Prinsjesdag, ondersteuning bij de Vierdaagse van Nijmegen en de organisatie van de viering van 5 mei in Wageningen. Een voorbeeld van het leveren van omvangrijke militaire steun bij een – economische – calamiteit was de inzet van personeel van de Nationale Reserve ter ondersteuning van de AID bij de bestrijding van de varkenspest in Noord-Brabant in de zomer van 1997.

De drie NATRES-bataljons hebben toen bij toerbeurt gedurende twaalf aaneengesloten weken iedere week vijftig tot zestig militairen geleverd.

## Opleidingen

De opleiding van NATRES-eenheden en -personeel vindt plaats in de vrije tijd van de vrijwilliger. Voor de KL betekent dat: buiten de gewone kantooruren. Het jaarplan van de infanteriepelotons telt gemiddeld tien oefenavonden en tien oefenzaterdagdagen; voor de enkele meerdaagse oefening wordt op woensdag- of donderdagavond opgekomen en doorgedaan tot zaterdagavond. Er kan worden geoefend per peloton (35 man) of met een

hele compagnie (drie tot zes pelotons). Het opstellen, doen uitvoeren en evalueren van het opleidingsplan is de hoofdtaak van het stafdetachement.

### Initiële opleidingen

De opleidingen bij de NATRES-bataljons worden vanuit het Commando Opleidingen KL (COKL) gemonitord door het Opleidingscentrum Manoeuvre. De initiële opleiding voor nieuwe vrijwilligers zonder militaire opleiding bestaat uit de Algemene Militaire Opleiding KNATRES (AMO KNATRES). Nieuw personeel met militaire achtergrond volgt een korte opfriscursus, de Voortgezette Algemene Militaire Opleiding (VAMO). Voor enkele functies moet een functieopleiding worden gevolgd; voor functies die een lange functieopleiding vragen – bijvoorbeeld chauffeurs – wordt alleen personeel geworven dat deze opleiding al heeft voltooid.

De AMO KNATRES wordt door COKL in zeer compacte vorm verzorgd, met drie dagdelen per dag gedurende twee weken, waarin de cursisten op het niveau van 'zelfredzaam militair' worden gebracht. Binnen de eerste verbintenis van vier jaren moet het niveau van 'geoefend soldaat' worden bereikt. Dit lukt ruimschoots. Een langere duur van de AMO dan twee weken laat zich niet verenigen met de mogelijkheden die de aspirant-reservisten hebben; men moet verlof kunnen opnemen in de civiele werkkring zonder dat de familievakantie in gevaar komt. De VAMO wordt binnen de bataljons Nationale Reserve verzorgd, doorgaans binnen een speciaal 'schoolpeloton'.

### Rampenbestrijding gerelateerde opleidingen

Bij het NATRES-bataljon zijn enkele kaderleden die de opleiding tot hulp-instructeur redding hebben gevolgd. Deze opleiding geeft ze de bekwaamheid om aan eigen personeel les te geven in eenvoudige hulpverlenings- en reddingstechnieken. Deze hulp-instructeurs hebben de bevoegdheid les te geven op het oefenrampterrein op de Kolonel Palmkazerne te Bus-

sum. Al het personeel van de infanterie-eenheden uit de NATRES-bataljons volgt jaarlijks de opleiding en oefening in eenvoudige hulpverlenings- en reddingstechnieken.

### Overige opleidingen

Voor de NATRES-vrijwilliger bestaat eenzelfde systeem van cursussen als voor andere categorieën personeel. Gedacht kan worden aan functiegerichte cursussen, omscholingscursussen en loopbaancursussen. Deze cursussen moeten zodanig worden opgezet en gegeven dat de vrijwilliger deze in zijn vrije tijd kan volgen. Alleen op basis van een zeer goede motivatie mag COKL cursussen voor NATRES-personeel opzetten van drie tot vijf aaneengesloten werkdagen; dit zijn dan intensieve cursussen met werkdagen van drie dagdelen.

## Het werken met NATRES-vrijwilligers

Zolang er geen sprake is van 'buitengewone omstandigheden', geldt voor de NATRES-vrijwilliger dat deze de militaire opleiding en inzet in de meeste gevallen combineert met een volledige civiele betrekking in de maatschappij. De 'militaire deeltijd-baan' vergt circa honderd uur per jaar voor de soldaten en korporaals. Voor het kader is dit afhankelijk van de functie meer; voor een compagniescommandant wordt bijvoorbeeld uitgegaan van een beslag van driehonderd uur op jaarbasis.

De motivatie van de vrijwilliger kan liggen in idealisme, in de positieve sociale interactie binnen zijn groep/peloton, in het sportieve element van een deel van de activiteiten, en zo meer. Economische motieven spelen meestal een ondergeschikte rol: de reservist heeft immers al een financiële basis via zijn baan in de civiele maatschappij.

De opkomst van de vrijwilliger is, zoals al vermeld, buiten 'buitengewone omstandigheden' niet in rechte afdwingbaar: we kunnen niet, zoals bij de 'oude' herhalingsoefeningen of

bij 'mobilisatie', een onwettig afwezig door de marechaussee laten ophalen.

Deze combinatie van factoren brengt de volgende consequenties met zich mee:

- Oefenen/opleiden geschiedt groten-deels in avonden en/of weekenden. Langere cursussen moeten daarom zoveel mogelijk modulair worden aangeboden, bij voorkeur in combinatie met zelfwerkzaamheid (afstandsonderwijs).

- Het personeel moet zo goed mogelijk gemotiveerd gekregen en gehouden worden, door bijvoorbeeld een ambitieus en gevarieerd oefenprogramma aan te bieden.

- De Rechtspositie en arbeidsvoorwaarden moeten in orde zijn. Sinds de invoering van het AMAR zijn deze gelijkgetrokken aan die van het overige militair personeel, waardoor een aantal zaken op dit gebied goed is geregeld. Sommige echter (nog) niet. Zo bedraagt de reiskostenvergoeding 19 cent per kilometer, óók als de verplaatsing met eigen vervoer moet geschieden omdat er geen militair of openbaar vervoer ter beschikking is. Verder bedraagt de dagwedde van een reservist 1/30 van de maandwedde voor zijn rang, zodat voor een maandwedde 30 dagen netto gewerkt moet worden: ruim 50 procent meer arbeid dan een beroepscollega (statistisch) voor hetzelfde geld levert.

Het momenteel meest heikele rechtspositionele onderwerp voor NATRES-reservisten is mogelijke arbeidsongeschiktheid door een dienstongeval in relatie tot de lasten die dat voor de civiele werkgever met zich meebrengt. Sinds het vervallen in 1995 van de oude, 'zachte'

WAO-regelingen in de civiele maatschappij is dit onderwerp actueel geworden, en naar een bevredigende regeling wordt nog gezocht.

- De vrijwilliger moet zowel door zijn thuisfront als zijn werkgever gesteund (blijven) worden. De onderwerpen *family support* en *employer support* verdienen daarom alle aandacht, óók voor de reservisten van de Nationale Reserve. Vanuit de defensieorganisatie wordt deze aandacht (nog) niet gegeven. In de driehoeksrelatie NATRES-reservist - civiele werkgever - Defensie is het de individuele Natrist die in zijn hoedanigheden van civiele werknemer en vrijwillig deeltijd militair zelf alles moet zien te regelen, omdat zijn twee bazen niet met elkaar praten. Volgens de Reservistennota zou dit probleem worden opgelost en in die nota was dit het doel van het employer support. Tot zover is aan deze intentie geen uitvoering gegeven, en zeker niet waar het gaat om de gewone soldaat, korporaal of onderofficier van het Korps Nationale Reserve: het Bureau Employer Support Krijgsmacht heeft deze categorie nog niet op zijn programma van activiteiten staan.

### Betrouwbaarheid

In het vorenstaande hebben ontstaan, ontwikkeling, taak, organisatie, opleidingen en aspecten van personeelsbeleid van de Nationale Reserve in zeer beknopte vorm de revue gepasseerd. Veel onderwerpen zijn niet of nauwelijks aan de orde gekomen, zoals het materieel van de bataljons en werwing en selectie van nieuwe NATRES-reservisten.

Een cruciaal gegeven dat niet onbesproken mag blijven, is de betrouw-

baarheid van het Korps Nationale Reserve: kan Nederland ervan op aan dat de NATRES-reservisten bij vereiste militaire bijstand in het geval van een ramp of andere calamiteit, tijdig in de verlangde kwantiteit en kwaliteit ter beschikking zullen zijn? De gang van zaken rond de steunverlening bij de bestrijding van de varkenspest in Noord-Brabant, in de zomer van 1997, geeft hier vertrouwen: in de periode juni tot en met september 1997 bleek op continubasis een detachement van vijftig tot zestig man van de verlangde samenstelling te kunnen worden geleverd.

### De NATRES-vrijwilliger: de stille reserve

De grote constante in het NATRES-verhaal van de afgelopen vijftig jaar is die 'gewone' staatsburger - man en vrouw, tussen 19 en 55 jaar - die in al die jaren weer bereid is geweest om een deel van de vrije tijd beschikbaar te stellen voor een geloofwaardige landsverdediging. In deze halve eeuw hebben zo'n dertigduizend mannen en vrouwen gedurende vier tot ruim dertig jaar bij dit KL-onderdeel gediend. Zij hebben ieder steeds weer motivatie, inzet en loyaliteit getoond. De NATRES-vrijwilligers hebben zich in de opeenvolgende periodes meerdere malen aangepast aan de veranderende KL waar ze deel van uitmaken en ook nu weer doen zij in het hele land hun best om hun eenheid ook in het huidige beroepsleger een volwaardige plaats te laten innemen. Wij zijn aan deze stille reserve, die meestal buiten de kantoortijden verscheen in kazernes, op schietbanen en op oefenterreinen, dank verschuldigd voor het vele dat zij, veelal in anonimiteit, voor de KL hebben gedaan en ook nu nog betekenen.



# Afgewezen liefde?

## De reservist als ambassadeur voor de krijgsmacht

drs. S. Mengelberg\*  
drs. J.R. Schoeman\*

### Inleiding

„Het verdwijnen van de dienstplicht betekent dat de krijgsmacht op een andere manier zal zijn samengesteld. De krijgsmacht zal echter geworteld en verankerd moeten blijven in de maatschappij. Reservisten maken deel uit van de krijgsmacht. Zij vormen een wezenlijk bestanddeel van de uit vrijwilligers bestaande krijgsmacht, maar bovendien maken zij deel uit van de civiele maatschappij. Hoewel onder normale omstandigheden het inzetten van reservisten slechts incidenteel zal voorkomen, kunnen zij toch voor de krijgsmacht een zichtbare ambassadeursrol vervullen. De reservist vervult dus een brugfunctie tussen maatschappij en krijgsmacht”.<sup>1</sup>

**A**ldus besluit staatssecretaris van Defensie drs. Jan Gmelich Meijling de nota *Het reservepersoneel in de professionele krijgsmacht*, die door hem in mei 1996 aan de Tweede Kamer werd aangeboden en die handelt over de rol en de positie van reservisten binnen de Nederlandse krijgsmacht in het post-Koude-Oorlogtijdperk. In dit artikel wordt stilgestaan bij die ambassadeursrol en brugfunctie, en daartoe komen de volgende vragen aan de orde:

- Welke ontwikkelingen hebben zich sinds het verdwijnen van de dienstplicht in de verankering van de krijgsmacht in de Nederlandse samenleving voorgedaan? In feite betreft het hier een taxatie van wat doorgaans wordt aangeduid als het 'maatschappelijk draagvlak van de krijgsmacht'.
- Welke consequenties zal dit verdwijnen van de dienstplicht op de (wat) langere termijn hebben? Daarvoor wordt gekeken naar de Verenigde Staten, een land dat aangaande de omschakeling naar een professionele krijgsmacht én een adequaat complementair reservistenbeleid zo'n 25 jaar op Nederland voorloopt.
- In hoeverre kunnen in de VS geconstateerde ontwikkelingen op het gebied van de maatschappelijke verankering van de krijgsmacht zich ook in Nederland voordoen?
- En op basis van de antwoorden op die vragen – als kern van dit artikel – proberen wij aan te geven welke rol reservisten in de Nederlandse situatie kunnen spelen, ten einde bij te dragen aan de hechtheid van die verankering. Alvorens daarop dieper in te gaan, stellen wij eerst vast wat precies moet worden verstaan onder 'verankering' en vooral onder 'maatschappelijk draagvlak', en hoe het daarmee anno 1998 is gesteld.

### Maatschappelijk draagvlak

Het maatschappelijk draagvlak van de krijgsmacht is in sommige opzich-

ten een moeilijk te hanteren en daarvoor weerbarstig begrip.<sup>2</sup> Dat komt omdat dat draagvlak mede is gebaseerd op subjectieve componenten ('Vind ik zo'n krijgsmacht wel zinvol?'), waarop vervolgens allerlei ongelijksoortige factoren van invloed zijn ('Wat kost Defensie?', 'Bezorgt de organisatie milieu-overlast?'), én omdat er sprake is van wederzijdse beïnvloeding tussen dat draagvlak en het organisatie-*imago*. Een complicerende factor is bovendien dat de vraag naar het draagvlak van Defensie zich toespit op de mate van aanvaarding van de krijgsmacht door de samenleving – een type vraag waarop het antwoord zich misschien nog het beste laat omschrijven als een intuïtief bepaald 'gut feeling'. Een diepgewortelde maar tegelijkertijd en, paradoxaal genoeg, vaak niet bewust tot stand gekomen attitude, die zich door incidenten wel laat beïnvloeden, maar die zich alleen op langere termijn, en dan nog maar heel geleidelijk, écht laat veranderen.

Veranderingen in dat draagvlak veltrekken zich weliswaar geleidelijk, maar dat laat onverlet dat zich daarin wel verschillen per tijdvak, per missie en ook per krijgsmachtdeel laten registreren. Zelfs als je probeert 'maatschappelijk draagvlak' in een heel algemene vorm te omschrijven, dan nog is er sprake van minstens twee verschillende modaliteiten. Toespit op de post-Koude-Oorlogjaren werden die door de Maatschappelijke Raad voor de Krijgsmacht in 1994 ongeveer als volgt verwoord:

\* Drs. Sabine N. Mengelberg en drs. Jan R. Schoeman zijn werkzaam bij de Stichting Maatschappij en Krijgsmacht in Den Haag. Zij schreven dit artikel in januari 1998 op persoonlijke titel.

- In de eerste plaats: in hoeverre bestaat er in de samenleving eenstemmigheid over de taken en de daarbij behorende middelen van de krijgsmacht, en in welke mate wordt de inzet van militairen voor met name humanitaire en crisisbeheersingsoperaties onderschreven? Men kan hier spreken over maatschappelijk draagvlak als vraagstuk van vooral politieke integratie. In feite gaat het hier om wat doorgaans wordt aangeduid als het bestaansrecht van de krijgsmacht.
- De tweede vraag luidt: hoe past de beroepskrijgsmacht qua personele samenstelling, organisatiecultuur en uitstraling in de Nederlandse samenleving, mede in aanmerking genomen een aantal fundamentele maatschappelijke ontwikkelingen op gebieden als onderwijs en arbeid, maar ook individualisering en emancipatie? Nu kan worden gesproken over maatschappelijk draagvlak als vraagstuk van sociale integratie, en het gaat hier om zaken die vooral verband houden met de bestaanswijze van de krijgsmacht.<sup>3</sup>

Maar: ook deze tweedeling blijft globaal, zodat voor een goed begrip een verdere onderverdeling noodzakelijk is. Zo wordt bijvoorbeeld uit de formulering inzake de politieke integratie niet duidelijk dat die niet alleen qua richting ('Ik onderschrijf de noodzaak van het bestaan van de krijgsmacht wel/niet'), maar ook qua intensiteit ('Ik onderschrijf dat bestaan wel, maar eigenlijk interesseert het me weinig') sterk kan variëren. De samenleving is heterogeen samengesteld, waardoor zich als gevolg van verschillen in leeftijd, sexe, sociale klasse en politieke voorkeur allerlei gradaties in waardering laten onderscheiden, zowel wat betreft de politieke als de sociale integratie. Resumerend: gemakshalve wordt vaak gesproken over h t draagvlak, maar het is goed daarbij te beseffen dat dit een gecompliceerd fenomeen is, dat verwijst naar een mozaiek van allerlei individuele waarderingen, die met elkaar en in onderlinge samenhang het maatschappelijke draagvlak van de Nederlandse krijgsmacht vormen.

Dat draagvlak is – zoals ook de staatssecretaris in de *Reservistennota* signaleert – als gevolg van de nieuwe taken en de mede daarvoor in het leven geroepen beroepsorganisatie qua karakter misschien inderdaad een tikje anders dan ten tijde van de Koude Oorlog. Warschaupactdreiging enerzijds en dienstplichtsysteem anderzijds verschaften de Nederlandse krijgsmacht immers legitimiteit en een maatschappelijk fundament; twee zaken waarvan de huidige generatie militaire professionals op vredesmissie misschien wel de voor de hand liggende, maar geenszins de automatische erfgenamen zijn.

Met andere woorden: het maatschappelijk draagvlak voor de Nederlandse krijgsmacht is sinds de val van de Berlijnse muur niet zo zeer kwalitatief verminderd, het is alleen in diverse opzichten anders gefundeerd – waarbij het goed is zich te realiseren dat het juist zulke nieuwe elementen als een toegenomen professionaliteit en een hechtere organisatiecultuur zijn die, mits goed aangewend, een



**Afb. 1**  
**'Warschaupact-**  
**dreigingen...'**  
(Foto: H. Keeris)

positieve impuls aan de ontwikkeling en bestendiging van dat draagvlak kunnen geven.

## De Verenigde Staten

Het is belangwekkend te bezien hoe het met het maatschappelijk draagvlak van de krijgsmacht is gesteld in een land als de VS dat, zoals eerder gesteld, wat betreft de omschakeling van een kader/militie-krijgsmacht naar een professionele organisatie zo'n 25 jaar op Nederland vooroploopt. Daarbij wordt onmiddellijk opgemerkt dat iedere buitenlandse vergelijking, maar zeker die met de VS, behoedzaam moet worden gemaakt. Immers, gelet op de specifieke cultuur in de Amerikaanse samenleving én krijgsmacht – die mede is gebaseerd op de zowel qua historie, organisatievorm, mnskracht, middelen als taakstelling, unieke verschijningsvorm van die krijgsmacht – is er sowieso sprake van een anders gefundeerd stelsel van civiel-militair betrekkingen, en daarmee dus ook van een andere inbedding in de samenleving. Dat neemt niet weg dat bij wijze van oriëntatie heel wel kan worden gesignaleerd welke civiel-militaire processen zich in de VS na afschaffing van de dienstplicht in 1973 hebben voorgedaan.

### James Burk

Inventarisaties van zulke processen worden regelmatig gemaakt, waarbij de conclusies overigens niet altijd overeenstemmen. Zo constateert de socioloog James Burk dat er, ondanks het feit dat zich in het politieke denken van militairen een sterkere hang naar conservatisme aftekent dan binnen de samenleving als geheel, niet automatisch een isolement dreigt van de Amerikaanse krijgsmacht ten opzichte van de haar omringende samenleving.<sup>4</sup> Zijn verklaringen daarvoor zijn onder meer de (dwingende) aanpassing aan de mechanismen en cultuur van de arbeidsmarkt, en het feit dat – gelet op leeftijd en financiële mogelijkheden – in vergelijking met een dienstplichtleger méér

beroepsmilitairen een partner hebben die is geworteld in de civiele samenleving.

Ten slotte is in dit verband van doorslaggevende betekenis dat de huidige professionele Amerikaanse krijgsmacht – in tegenstelling tot de Nederlandse – in feite ook inzake nieuwe missies niet kan functioneren zonder haar omvangrijke en in de civiele samenleving gewortelde reservecomponent. Dat leidt er toe dat er weliswaar veranderingen optreden in de Amerikaanse civiel-militaire betrekkingen, maar dat die ontwikkelingen niet per definitie negatief geduid hoeven te worden. Aangaande sommige facetten ervan kun je zelfs het tegenovergestelde constateren want, zo stelt Burk vast, het vertrouwen van de Amerikaanse samenleving in haar krijgsmacht ontwikkelde zich de afgelopen decennia in veel gunstiger zin dan het vertrouwen in andere organisaties en instituties, zoals het Congres.

### Thomas E. Ricks

Een andere inventarisatie werd recentelijk gemaakt door de Amerikaanse defensie-journalist Thomas E. Ricks, en als hij gelijk heeft is de teneur van zijn analyse juist enigszins zorgwekkend te noemen: Ricks constateert namelijk wél een verwijdering.<sup>5</sup> Aan de ene kant voelen Amerikaanse militairen zich qua waarden, normen en ethische opvattingen – maar ook wat betreft hun ideeën over bijvoorbeeld onderlinge solidariteit en groepseer – steeds meer vervreemd van de hun omringende samenleving. Bovendien vertoont met name het blanke en mannelijke deel van het officierskorps steeds meer conservatieve trekjes – een ontwikkeling overigens die ook Burk signaleert. Met licht gevoel voor drama en misschien enigszins paradoxaal constateert Ricks dat de 'laatste liberale Amerikaanse officieren' moeten worden gezocht in de rijen van de oudere kolonels en generaals die het dienstplichttijdperk nog hebben meegemaakt, en die dus nu op het punt van uittreden staan.

Aan de andere kant, zo ziet Ricks, tekent zich in de civiele samenleving

een toenemende onbekendheid met de krijgsmacht af bij de middenklasse, terwijl er bij de politieke en economische elite nauwelijks nog interesse voor het reilen en zeilen van hun krijgsmacht valt te bespeuren. Zij hebben immers na het wegvallen van die dienstplicht steeds minder directe eigen ervaring met de krijgsmacht – een proces dat nog wordt versterkt omdat de Amerikaanse krijgsmacht wat betreft bases steeds verder wordt geconcentreerd en dus een deel van haar geografische spreiding verliest. Daarnaast is de organisatiestructuur en -cultuur van de professionele krijgsmacht dusdanig veranderd dat deze minder mogelijkheden tot identificatie verschaft. Preciezer gezegd: omdat vanwege een verandering in de 'teeth to tail' ratio steeds meer niet specifiek-militair werk in bijvoorbeeld de logistieke en onderhouds-sfeer wordt uitbesteed aan civiele bedrijven, doet een toenemend percentage militairen werk waarvoor geen civiel equivalent bestaat, en dat dus door burgers minder goed zal worden herkend, en vervolgens ook moeilijker op de juiste waarde kan worden geschat.

## Nederland

Zonder te willen kiezen voor de conclusies van Burk of Ricks is het van belang na te gaan in hoeverre de veranderingen die zij constateren, zich ook in Nederland (kunnen) voordoen. In het verlengde daarvan rijst vervolgens de vraag: valt te verwachten dat – met inbegrip van de veronderstelling dat onze Nederlandse samenleving meer dan de Amerikaanse op compromissen en minder op polarisatie is georiënteerd – zich als resultaat van zulke processen een verwijdering tussen maatschappij en krijgsmacht zal gaan voordoen? En dreigt voor de Nederlandse krijgsmacht eveneens een vorm van *splendid isolation* zoals Ricks die in de VS ziet? Streeft de krijgsmacht daar misschien ook naar? En mocht van zulke ontwikkelingen inderdaad sprake zijn, wat laat zich dan – zeker met behulp

van inschakeling van reservisten – aan ideeën bedenken om dit proces te keren?

#### Metamorfose

Wat betreft die eerste vraag: zonder twijfel belichaamt ook in Nederland het opschorten van de opkomstplicht (feitelijk de afschaffing van de dienstplicht) een civiel-militaire metamorfose. Er wordt namelijk niet zomaar een systeem van personeelsvoorziening vervangen, er gaat in één klap een traditie van defensie-politieke zingeving op de helling. Dienstplicht ging over het recruteren van man-



Afb. 2 'Analfabetisme in militaire zaken...'

(Foto: M. Roemers)

kracht én over de rechtvaardiging van militaire inspanning – twee processen die via deze plicht haast automatisch een brede spreiding over de samenleving verkregen. De beroepslandmacht vervult – in sterkere mate dan zijn kader-militie voorganger – zijn personeelsbehoefte uit een meer homogene groep, waardoor deze spreiding beperkter en eenzijdiger van karakter zal worden. Alhoewel zich dat niet met honderd procent zekerheid laat voorspellen, is het denkbaar dat, gelet

op indicatoren als opleidingspeil en maatschappelijke status voor indienst-treding van het personeel, zich ook in Nederland een toenemende onbekendheid met de krijgsmacht onder de middenklasse, en verminderde affiniteit bij politieke, wetenschappelijke en economische elites, zal aftekenen. Op termijn kan een dergelijk proces mede bijdragen aan – in de woorden van Jan van Houwelingen in zijn hoedanigheid als voorzitter van de Stichting Maatschappij en Krijgsmacht – de verspreiding van „analfabetisme in militaire zaken.”<sup>6</sup>

Aan de andere kant kan men zich gerust afvragen of het met die splendid isolation wel zo'n vaart zal lopen. Er laat zich immers een hele rij mechanismen opsommen die de huidige krijgsmacht en haar werknemers juist in de maatschappij en bij de tijd houden. Van de rechtspraak tot het (georganiseerde) overleg; van bedrijfsmatig werken (gedecentraliseerd, kostenbewust en resultaatverantwoordelijk) tot gedragscode. Van studie aan de universiteit tot participatie in het verenigingsleven. En niet in de laatste plaats: het feit dat de krijgsmacht zich als aantrekkelijke werkgever voor grote groepen jongeren én hun *opinion leaders* moet presenteren, met alles wat daarvoor aan eigentijdse maatschappelijke elementen nodig is. Er wordt in dit verband wel een beeld gebruikt van 'vergruizende grenzen', om te suggereren hoe de krijgsmacht letterlijk en figuurlijk meer en meer doordrongen raakt van hoe het elders werkt.

#### Periferie

Dat alles neemt niet weg dat er analoog aan de VS ook in Nederland enigszins sprake is van een verschuiving van de krijgsmacht naar de periferie van de samenleving; in geografische zin kan dat hier letterlijk worden opgevat, en gelet op de rangorde die de krijgsmacht inneemt in het maatschappelijk denken, kleeft daaraan tevens een figuurlijke betekenis.<sup>7</sup> In het verlengde daarvan is als gevolg van onder meer privatiseringgolven in Nederland sprake van een verande-

rende teeth to tail ratio en een daaruit voortvloeiende nadruk op het strikt militaire handwerk, met als effect dat daarvan in de samenleving steeds minder een gelijksoortig equivalent zal worden aangetroffen.

Deze ontwikkeling beklemtoont eens te meer het belang dat in het kader van een soepele terugkeer op de reguliere arbeidsmarkt BBT-ers aan het einde van hun contractperiode civiel-gecertificeerd worden bijgeschoold. Resumerend: op dit moment is er in Nederland geen sprake van een ernstig gapende kloof tussen krijgsmacht en samenleving en is ook hier – vergelijkbaar met de VS – sprake van een toenemend vertrouwen in de professionele krijgsmacht. Daarmee zijn echter voor de nabije toekomst niet automatisch een hechte verankering en breed draagvlak gegarandeerd. En juist in dit verband komt dan die aan de reservist toegedichte 'ambassadeursfunctie' in beeld. Immers, om nog eens de woorden van de staatssecretaris in herinnering te roepen: „Reservisten, met één been in de burgermaatschappij en met de andere in de militaire maatschappij, zijn namelijk bij uitstek geschikt een intermediaire rol te vervullen tussen de krijgsmacht en de samenleving, en daarmee het maatschappelijk draagvlak voor de krijgsmacht te vergroten.”<sup>8</sup> Dat is goed voor het imago van de krijgsmacht, en zo'n goed imago draagt in belangrijke mate bij aan het resultaat van die momenteel zo belangrijke werving.

#### Reservisten

Sinds het verschijnen van de *Prioriteitennota* begin 1993 kent de krijgsmacht twee hoofdtaken, te weten:

- de uitvoering van crisisbeheersingsoperaties in het kader van het Nederlandse veiligheidsbeleid;
- de bescherming van de integriteit van het eigen en bondgenootschappelijke gebied en tegen een bedreiging van het eigen territorium als gevolg van deelneming aan een crisisbeheersingsoperatie.<sup>9</sup>

Voordien was het zo dat de voor buitengewone omstandigheden (een grootschalig conflict of de dreiging daarvan) voorziene mobilisabele eenheden werden gevuld met reservisten die ofwel afgezwaide dienstplichtigen waren, ofwel vroegtijdig uitgetreden beroepspersoneel. De dienstplichtigen waren daarbij op twee manieren van belang: in de eerste plaats waren zij onmisbaar bij de personele vulling van vooral de Koninklijke Landmacht, en daarnaast maakte het gegeven dat via het dienstplichtsysteem een grote groep jonge mannen jaarlijks in direct contact met de krijgsmacht kwam, dat zij als wezenlijke factor in de relatie tussen samenleving en krijgsmacht konden worden beschouwd. Die dienstplichtigen vormden dus tijdens hun daadwerkelijke opkomst maar ook daarna als reservist een schakel in de verankering van de krijgsmacht in de samenleving. Na verschijning van de Prioriteitennota – met daarin aangekondigd de nieuwe taakstelling en de daarmee samenhangende opschorting van de opkomstplicht voor dienstplichtigen – moet deze verankering op een andere leest worden geschoeid, terwijl tevens de reservecomponent geleidelijk op andere manier zal worden gevuld. Zo zullen de laatste dienstplichtigen rond 2010 uit het reservebestand zijn verdwenen, en zal die reservecomponent nagenoeg geheel worden gevuld door beroepsmilitairen die de actieve dienst hebben verlaten. Bij hun intrede in de organisatie als beroepsvoor bepaalde dan wel onbepaalde tijd verplichten zij zich dan ook na hun dienstverlating de status van reservist te aanvaarden. Bewust wordt inzake die personele vulling de formulering ‘nagenoeg geheel’ gebruikt, want in aanvulling op die voormalige beroepsmilitairen zal er bij het reservepersoneel een beperkte groep burgers – die beschikken over voor Defensie relevante kwalificaties maar geen militaire achtergrond hebben – worden aangesteld.

Bij dit alles geldt dat het potentieel aan reservisten alleen onder buitengewone omstandigheden verplicht in

werkelijke dienst zal worden opgeroepen. In het verlengde daarvan – en in afwijking van de praktijk in de VS – geldt dat het actuele militaire handwerk in de vorm van het in internationaal verband deelnemen aan crisisbeheersings- of humanitaire operaties is voorbehouden aan de parate delen van de krijgsmacht. Juist vanwege die nieuwe taken werd deze vorm van terughoudendheid inzake de inzet van reservisten onder meer bepleit door de Maatschappelijke Raad voor de Krijgsmacht.<sup>10</sup>

Daarbij geldt overigens wél dat reservisten op vrijwillige basis kunnen deelnemen aan dit type operaties, waarbij zij gelet op hun civiele werkervaring zeker een waardevolle en in sommige gevallen – denk aan tolken – zelfs een onmisbare aanvulling op het regulier aanwezige militaire potentieel zullen vormen.

#### Categorieën

Afhankelijk van de mate waarin de reservist bereid is binnen de organisatie actief te blijven en daartoe extra verplichtingen in de richting van Defensie aan te gaan, behoort hij of zij tot één van de volgende categorieën:

#### Reguliere reservisten

- Diegenen die geen extra verplichtingen aangaan, worden gerekend tot de groep ‘reguliere reservisten’. Dit is veruit de grootste groep, die primair tot taak heeft om onder de genoemde bijzondere omstandigheden de mobilisabele eenheden te vullen. In aantallen gaat het daarbij wat betreft de landmacht om circa 38.600 militairen, de marine 4470, de luchtmacht 5650 en de marechaussee 1650. Juist omdat zulke bijzondere omstandigheden binnen het NAVO-verdragsgebied onwaarschijnlijk worden geacht, wordt deze groep niet langer opgeroepen voor herhalingsoefeningen.

In geval zich tóch een dergelijke situatie voordoet, zal die immers worden voorafgegaan door een lange reactietijd waarin de betreffende eenheden alsnog voldoende kunnen worden geoefend.

#### Actieve reservisten

- Daarnaast is er een groep die wél op vrijwillige basis extra verplichtingen wil aangaan, ‘actieve reservisten’. Het is de bedoeling dat deze categorie trainingsactiviteiten volgt teneinde haar parate kennis te onderhouden en haar militaire vaardigheden te vergroten, waardoor zij gekwalificeerd blijft voor zwaardere c.q. kaderfuncties. Het betreft hier voor landmacht, luchtmacht, marine en marechaussee respectievelijk circa 2400, 350, 30 en 60 personen.

Tot deze categorie wordt doorgaans ook het Korps Nationale Reserve gerekend, dat uit ruim 4000 personen bestaat.

#### Afroepreservisten

- Ten slotte bestaat er een categorie ‘afroepreservisten’. Dit is een groep medische en/of technische specialisten die een vooraf bepaalde periode beschikbaar is voor inzet tijdens crisisbeheersingsoperaties. Zij volgen regelmatig specifiek op hun functie gerichte trainingen om de voorbereiding op een eventuele uitzending zoveel mogelijk te beperken en zodoende een onmiddellijke inzet te kunnen waarborgen. Marine en marechaussee kennen het fenomeen ‘afroepreservisten’ niet, terwijl het bij de luchtmacht om 20 en bij de landmacht om 200 personen gaat.

#### Ambassadeur

De rol van ‘ambassadeur’ in de richting van de samenleving impliceert voor het betrokken personeel een min of meer regelmatige en actieve betrokkenheid bij de krijgsmacht. Dat maakt dat de waarde van reguliere reservisten als brug c.q. ambassadeur aan erosie onderhevig is. Zij worden immers niet meer opgeroepen voor oefeningen, waardoor hun kennis van en betrokkenheid met de organisatie zal afnemen. Daarbij moet overigens worden opgemerkt dat in het verleden niet iedere herhalingsoefening van iedere opgeroepen reservist zal hebben bijgedragen aan de verbetering van het KL-imago. Gevoelig finan-



cieel nadeel en leegloop vormden daarvoor twee regelmatig voorkomende oorzaken. Desalniettemin verdwijnt geleidelijk, in het voetspoor van de dienstplicht, toch een grote groep ambassadeurs die Defensie in het reserverpersoneel 'oude stijl' had. Hun ambassadeursrol als actief bij de krijgsmacht betrokken militair vermindert, maar zij blijven in kwesties als de imagovorming rond Defensie natuurlijk wél een rol vervullen als voormalig militair. Het effect daarvan behoeft overigens niet te worden gebagatelliseerd, want zeker binnen hun eigen netwerken zullen deze ex-militairen nog lang als materiedeskundig en dus gezaghebbend worden beschouwd.<sup>11</sup>

De vraag is echter of een dergelijke invulling van het ambassadeurschap het maximale is wat zich uit die brugfunctie laat distilleren. Mocht die vraag ontkennend worden beantwoord, welke lacunes laten zich dan aanwijzen, en kunnen misschien de andere twee categorieën reservisten die ontbrekende delen aanvullen? Wat betreft het laatste deel van die vraag: aangezien begin 1998 aan het begrip 'afroepreservisten' nauwelijks concrete invulling was gegeven, rest in verband met vervulling van het ambassadeurschap vooral de groep 'actieve reservisten'.<sup>12</sup> Gelet op de wet van de grote aantallen lijkt het logisch binnen het bestek van dit artikel vooral stil te staan bij de 2400 actieve reservisten van de KL, van wie er 800 zijn aangewezen voor een functie bij het Nationaal Commando (NATCO), en 1600 bij het Duits-Nederlandse Legerkorps (*IGE/NL Corps*).

### Beleid en praktijk

Hoe heeft nu de KL sinds het verschijnen van de *Reservistennota* in mei 1996 gebruik gemaakt van de 'ambassadeurs'-kwaliteiten van haar 2400 zogenoemde actieve reservisten? Het goed vervullen van die rol vraagt om een wederzijdse en actieve betrokkenheid tussen reservist en



**Afb. 3**  
**Medische**  
**specialisten bij**  
**crisisbeheersings-**  
**operaties**

(Foto: R. van Bakel)

landmacht c.q. het landmachtonderdeel waar de betreffende reservist een functie vervult. En daarmee is tegelijkertijd een belangrijk knelpunt genoemd, want ondanks een naam die anders doet vermoeden, kan momenteel van een intensieve betrokkenheid van de gemiddelde actieve reservist nauwelijks worden gesproken. Ondanks het feit dat het hier handelt om een groep personeel die zich doorgaans kenmerkt door een grote mate van loyaliteit en liefde voor 'hun' landmacht is het, zeker in het perspectief van de reservisten zélf, wat betreft die genegenheid momenteel toch vooral een vorm van eenrichtingverkeer die door de KL niet of nauwelijks wordt beantwoord.

Wat wil het geval? Theoretisch uitgangspunt van het beleid is dat de actieve reservist zal worden ingedeeld op functies die zoveel mogelijk gelijke tred houden met zijn maatschappelijke carrière, en dat impliceert weer dat bij functietoewijzing

maximaal rekening wordt gehouden met zijn civiele vakkennis en de ontwikkeling daarvan. Wat betreft militaire vaardigheden mag de reservist niet voor zijn fulltime militaire collega onderdoen, hetgeen voor de reservist een regelmatige militaire training c.q. bijscholing veronderstelt.

### Onduidelijkheid

Dit beleid werd twee jaar geleden afgekondigd, maar de praktijk wijst anders uit. Zo heerst er onder meer als gevolg van de herschikking van de landmachtbrigades bij veel reservisten onduidelijkheid omtrent hun militaire functie. Daarnaast vinden er voor deze groep momenteel maar beperkt oefeningen plaats, waardoor, met uitzondering van kleine groepjes die jaarlijks in staat worden gesteld een (overigens primair theoretische) oriëntatiecursus op het Instituut Defensie Leergangen te volgen, de band tussen organisatie en ambassadeur verwordt tot op z'n best een papieren contact. Ten slotte bestaat er

onvoldoende inzicht in de civiele opleidings- en werkkwalificaties van het reservistenbestand, waardoor het laten aansluiten van maatschappelijke achtergrond met militaire functie een moeilijke kwestie wordt. Dit leidt er al met al toe dat in de perceptie van menig reservist zijn loyale opstelling in de richting van de landmacht onvoldoende wordt gewaardeerd, en sterker: dat zijn betrokkenheid bij en liefde voor die landmacht door de organisatie zelf wordt afgewezen.

Natuurlijk kan worden opgemerkt dat het nieuwe beleid nog in de kinderschoenen staat, en dat meer resultaat een kwestie van tijd is. Daarnaast is het zo dat de KL de afgelopen jaren van de ene reorganisatie in de andere is gerold – onder gelijktijdige vervulling van verschillende buitenlandse missies. Het is heel wel denkbaar dat deze omstandigheden de ontwikkeling van concreet reservistenbeleid in de weg hebben gestaan, maar mocht dat inderdaad zo zijn, dan zal daarin in de loop van 1998 verbetering merkbaar moeten worden. De Bevelhebber der Landstrijdkrachten (BLS) wil immers nog dit jaar alle maatregelen kennen die nodig zijn om de vredes- en oorlogsorganisatie van de KL op elkaar af te stemmen, en juist dat is een proces waarbij duidelijkheid omtrent het reservistenbestand van essentieel belang is.<sup>13</sup> Een dergelijke aanpak van de BLS zal helpen voorkomen dat een (te) lange periode van onzekerheid en van geringe of zelfs geen activiteit de gemotiveerdheid en loyaliteit, van bijvoorbeeld de huidige groep reserveofficieren onherstelbare schade zal toebrengen. Daarbij komt dat deze groep ook via natuurlijk verloop in omvang afneemt, en dat zij zowel kwantitatief als om redenen van (civiele) opleiding, recente werkervaring en de kwaliteit van hun maatschappelijk netwerk niet één op één kunnen worden vervangen door reservisten 'nieuwe stijl', te weten: de momenteel en in de nabije toekomst uitstromende BBT-officieren. Er dreigt zich zodoende in de richting van de KL een vorm van kapitaalvernietiging te gaan aftekenen.

## Ambassadeurs en alumni

Cruciale vraag is vervolgens wat de landmacht als gevolg van het stokken van het reservistenbeleid op het gebied van ambassadeursschap en draagvlak de afgelopen jaren nu precies heeft gemist c.q. de komende periode dreigt mis te lopen. Er zal daarbij niet primair worden stilgestaan bij de toegevoegde waarde die deze categorie kan hebben gelet op hun civiele expertise tijdens de uitvoering van bijvoorbeeld humanitaire missies, maar vooral bij de functie die ze kan vervullen inzake dat ambassadeursschap. Daarmee wordt dan tegelijkertijd geïnventariseerd wat nu precies de actieve reservist in zijn rol van gevolmachtigd gezant voor de KL kan betekenen. Daarbij moet natuurlijk in de eerste plaats worden gedacht aan de rol van het reservepersoneel als vertegenwoordiger dan wel pr-instrument van de landmacht in de samenleving. In die hoedanigheid kan hij of zij in een hoedanigheid als intermediair bijdragen aan het creëren en onderhouden van relaties die nodig zijn om te komen tot verbetering of optimalisering van de kennis en het oordeel van individuen, publieksgroepen en organisaties omtrent de KL. Gelet op de materie-deskundigheid van de reservist is hij voor zijn (werk)omgeving doorgaans geloofwaardiger dan willekeurig welke uiting van het ministerie van Defensie c.q. de KL.<sup>14</sup> De reservist draagt zodoende een steentje bij aan wat in goed Nederlands wel 'faamverzorging' wordt genoemd, een proces dat voor ieder type bedrijf of organisatie van belang is en wat dan ook in nagenoeg alle sectoren van het maatschappelijk leven kan worden aangetroffen. Sprekende voorbeelden in dit verband zijn in Nederland diverse hogescholen en universiteiten die, door een regelmatig contact met de aan hun instituut afgestudeerden (de zogenoemde alumni) te onderhouden, stelselmatig hun aldus steeds verder groeiende netwerk in de samenleving koesteren. Dat van een dergelijke handelwijze en de daaruit

voortvloeiende relatie een positieve uitstraling zal uitgaan op de bekendheid en de goede naam van het betreffende onderwijsinstituut is een aspect dat de landmacht, juist in een periode waarin in het collectieve denken, 'militair analfabetisme' en een marginalisering van de krijgsmacht dreigt, tot nadenken zou moeten stemmen.

### Klankbord

Daarnaast is de actieve reservist aangewezen voor 'zware' leidinggevende c.q. kaderfuncties binnen de landmacht. Aangezien het de bedoeling is dat de militaire carrière van zo'n reservist gelijke tred houdt met zijn civiele loopbaan, gaat het hier dus doorgaans om functionarissen die ook in de civiele sector tot het midden- of het hogere kader behoren. Dat impliceert dat ze goed zijn opgeleid, dat ze beschikken over werkervaring 'op niveau', en dat ze een belangwekkend sociaal-maatschappelijk netwerk hebben opgebouwd. Dat maakt deze groep niet alleen interessant als ambassadeur van de KL in de samenleving, maar ook omgekeerd, als ambassadeur van de samenleving binnen de krijgsmacht. Anders geformuleerd: deze reservisten brengen nogal wat extra's mee, en door het benutten van deze kwalificaties kan de KL min of meer gratis beschikken over kwaliteiten die ze anders zou moeten ontberen of voor (veel) geld op de civiele markt moet inkopen. Relevante contacten, een anders georiënteerd maar deskundig klankbord en *state of the art*-bedrijfseconomische inzichten zijn daarvan maar drie voorbeelden.

Om optimaal van deze meerwaarde te kunnen profiteren, doet de KL er goed aan deze reservisten niet alleen op hun oude militaire vaardigheden aan te spreken, maar ook en misschien wel juist op de expertise die ze in hun post-militaire bestaan hebben opgebouwd. Ter illustratie: als een reserve-majoor der artillerie zich in zijn post-militaire bestaan heeft ontwikkeld tot bijvoorbeeld een deskundig accountant, spreek hem dan ook zoveel als mogelijk aan in die hoeda-

nigheid. Door hem op die manier in te zetten – en eventueel ook in die civiele hoedanigheid bij te scholen – zal bovendien de aarzeling bij werkgevers hun personeel tijdelijk aan Defensie af te staan verminderen, met als bijkomend voordeel dat er tevens een positieve bijdrage wordt geleverd aan de interesse en de vertrouwdheid van de top van het civiele bedrijfsleven (de economische elite waaraan Ricks hiervoor refereerde) met het fenomeen krijgsmacht, als gevolg waarvan een positief effect mag worden verwacht op de belangrijk geachte *employer support*.

#### Mentor

Er zijn echter meer terreinen waarop de actieve reservist een toegevoegde waarde voor de KL kan hebben. Zo is het denkbaar dat reservisten optreden als een soort mentor voor jonge beroepsofficieren – al dan niet van hetzelfde wapen of dienstvak. Het zou aanbeveling verdienen daarmee al in een vroeg stadium te beginnen, zo mogelijk tijdens de opleiding aan de KMA, en dat contact vervolgens gedurende de daaropvolgende car-

rièregang te bestendigen. Eén mogelijkheid daarvoor bieden (korte) bedrijfsstages tijdens vervolgoopleidingen als VMV/Stafdienst danwel HMV, waarbij de cursist-officier enige tijd in het bedrijf van zijn mentor zou kunnen worden gedetacheerd. De voordelen zijn evident: de jonge officier krijgt een waardevolle aanvulling op zijn Defensie-opleiding en werkervaring, en zowel de reservist als diens werkgever blijft dankzij dit persoonlijke contact beter op de hoogte met het recente reilen en zeilen van de landmacht.

#### Meerwaarde

Er wordt, niet in de laatste plaats door beroepsmilitairen zelf, wel eens met een scheef oog naar reserve-collega's gekeken. Laatstgenoemden én hun belangenverenigingen (de Algemene Vereniging Reserve Militairen en de Koninklijke Nederlandse Vereniging Reserve Officieren) zouden toch vooral overblijfselen uit de Koude Oorlog zijn, waaraan gezien de huidige taakstelling van de krijgsmacht

– waarbinnen de gedachte aan mobilisabele eenheden steeds verder op de achtergrond raakt – nauwelijks behoefte is. Daarbij komt dat zich van de meeste met het oog op de nieuwe taakstelling relevante civiele expertise ook wel een militair equivalent laat aanwijzen. Voor zover dat laatste al waar mocht zijn, is een dergelijke opvatting toch te eenzijdig op de militaire actualiteit van iedere dag gericht. Daarin wordt, met andere woorden, juist de meerwaarde van de reservist én diens civiele netwerk in de zekerstelling van een solide maatschappelijk draagvlak genegeerd. Gelet op de inhoud van de Reservistentnota is de staatssecretaris zich van die meerwaarde wél bewust, en is hij ook voornemens daarvan gebruik te maken.

Dat is in meer dan een opzicht begrijpelijk. Er laat zich waarschijnlijk in Nederland geen tweede organisatie aanwijzen die op alle niveaus in de samenleving beschikt over zo'n loyaal, gekwalificeerd en ten dele ook hecht georganiseerd netwerk. De voordelen van zo'n breed vertakt en relatief voordelig netwerk niet benutten, is gezien op hiervoor gesignaleerde civiel-militaire processen inzake de marginalisering en het maatschappelijk draagvlak van de krijgsmacht, niet logisch. In de richting van de betrokken reservisten zelf zit daar bovendien misschien ook wel een contra-productief aspect aan: een teleurstellende ervaring met de KL die in hun beleving wordt geïnterpreteerd als genegeerde of afgewezen liefde kan immers makkelijk omslaan in onverschilligheid en een negatieve houding ten opzichte van de landmacht. En zo'n attitude bij belangrijke intermediaire kaders als in dit geval het reserve-personeel is wel het laatste wat een jonge, professionele organisatie die werkt aan een goed imago – en die daarvan ook mede afhankelijk is – zich zal wensen.

#### Noten

<sup>1</sup> Staatssecretaris van Defensie drs. J.C. Gmelich Meijling in: *Nota Reservistenbeleid. Het reservepersoneel in de professionele krijgsmacht*. Den Haag, ministerie van Defensie, 1996. Pagina 8.

<sup>2</sup> Zie voor een uitvoerige behandeling van dit begrip: J.R. Schoeman. Een draagvlak in mozaïek. In: *Kernvraag*. 1997/1, nr. 111. Pagina 39 en verder.

<sup>3</sup> MRK. *Evaluatie maatschappelijke aanvaarding van de krijgsmacht 1991 - 1993*. Den Haag, mei 1994. Pagina 4.

<sup>4</sup> J. Burk. Recent trends in civil-military relations. In: *The Tocqueville Review*. Volume 17, nr 1 (1996). Pagina 83 en verder.

<sup>5</sup> Th.E. Ricks. The widening gap between the military and society. In: *The Atlantic Monthly*. Vol 280 nr 1 (July 1997). Pagina 66 en verder.

<sup>6</sup> J. van Houwelingen. Tussen nationaal draagvlak en internationaal mandaat. In: *Maatschappij & Krijgsmacht*. Jrg 19, nr 6 (december

1997). Pagina 3.

<sup>7</sup> Zie daarvoor M. de Konink. Publieke opinie kroniek (7). In: *Maatschappij & Krijgsmacht* Jrg 19, nr 6 (december 1997). Pagina 14.

<sup>8</sup> *Nota Reservistenbeleid*. Pagina 1.

<sup>9</sup> *Een andere wereld, een andere Defensie*. Den Haag, SDU, 1993. Pagina 14.

<sup>10</sup> MRK. *De positie van reservisten in krijgsmacht en samenleving*. Den Haag, advies 32, oktober 1995.

<sup>11</sup> Zie voor een beschrijving van dit mechanisme: MRK. *De publieke presentatie van de krijgsmacht*. Den Haag, advies 17, 1990.

<sup>12</sup> Aangezien elders in dit nummer van de *Militaire Spectator* een uitvoerige beschouwing omtrent de Natres is opgenomen, zal daar op deze plaats niet verder bij worden stilgestaan.

<sup>13</sup> Zie hiervoor de door de BLS vastgestelde *target*s 1998.

<sup>14</sup> Zie noot 11.

# Creatief met leiderschap en management

## Aanzetten tot een opleidingsmodel voor officieren

H.F. Kraaij - eerste luitenant der luchtdoelartillerie  
L. Nieuwenhoff - eerste luitenant der infanterie  
drs. O.P.G. Brugman - docent bedrijfskunde, Katholieke Universiteit Nijmegen;  
reserve-eerste luitenant der technische dienst

### Inleiding

Het huidige militaire handwerk doet in toenemende mate een beroep op de flexibiliteit, zelfstandigheid en creativiteit van het personeel. Dat is een van de *lessons learned* van vredesoperaties waaraan de Koninklijke Landmacht (KL) in het nabije verleden heeft deelgenomen.<sup>1-7</sup> In deze bijdrage\* wordt de vraag beantwoord hoe het creatief vermogen van KL-personeel systematisch ontwikkeld kan worden. Deze vraag is relevant omdat de huidige beleidsinstrumenten die inhaken op kennis en vaardigheden van personeel, zoals het Beleidsconcept Leidinggeven en het beoordelingssysteem van de KL, niet ontworpen lijken te zijn voor het systematisch beïnvloeden van creatief vermogen.<sup>8</sup> Daarover meer verderop in deze bijdrage. Daarnaast is de centrale vraag van dit artikel relevant tegen de achtergrond van de recente grootschalige reorganisaties en de veranderingen in het denken over bedrijfsvoering. Ook daarin is er meer dan voorheen aandacht voor zaken als flexibiliteit, creativiteit en vernieuwing. Het ligt voor de hand om te veronderstellen dat de genoemde trends consequenties hebben voor de beno-

digde kennis en vaardigheden van officieren, in de eerste plaats in hun rol als leidinggevende en daarnaast als manager.

Tegen de achtergrond van het bovenstaande beoogt dit artikel een bijdrage te leveren aan de discussie over leiderschap en management. Daartoe wordt allereerst een nadere probleem-analyse gepresenteerd waarin wordt ingegaan op het belang van creatief vermogen. Daarna wordt onder de noemer 'creativiteitsmanagement' een visie gepresenteerd op de voorwaarden voor effectieve creativiteit en de rol die officieren spelen bij het realiseren daarvan. Ten slotte laten we concreet zien hoe het creatief vermogen van officieren ontwikkeld zou kunnen worden aan de hand van een aanvulling op het bestaande opleidingsmodel. Door deze aanvulling kan enerzijds worden voorzien in een behoefte aan vernieuwingscapaciteit; anderzijds draagt ze bij aan het verankeren van creatief vermogen in mens en organisatie. Daarmee is dit opleidingsmodel een manier om handen en voeten te geven aan het concept van de 'lerende organisatie'.<sup>9,10</sup>

Dat deze bijdrage afgebakend is tot personeel en opleidingen is gebaseerd op inhoudelijke en pragmatische overwegingen. De inhoudelijke overweging is dat personeel en opleidingen niet te negeren aangrijppingspunten voor beleid zijn als het er om gaat vernieuwingsvermogen te verhogen en te institutionaliseren. De hier toe-

gepaste afbakening wil niet zeggen dat personeel en opleidingen de enige wegen zijn die bijdragen aan het creëren van creatief vermogen. Het is echter binnen het bestek van dit artikel\*\* niet mogelijk om ook op andere terreinen concrete analyses en voorstellen te presenteren. Dit laatste is een pragmatische keuze.

### Probleemanalyse

Van alle veranderingen die vanaf begin jaren negentig zijn ingevoerd, is vooral de vernieuwde taakstelling van grote invloed geweest op de huidige organisatie van de KL. De organisatie heeft zich tot die tijd, door het constante karakter van haar omgeving en het afnemende geloof in een grootschalig Oost-West conflict, kunnen ontwikkelen tot een apparaat met sterk bureaucratische structuren, waarvan hiërarchie, regels en procedures de basis vormden. Dergelijke structuren belemmeren echter de prestaties die de KL in het kader van haar nieuwe taakstelling moet leveren. De nieuwe taakstelling voorziet in optreden onder zeer uiteenlopende omstandigheden. Naast de klassieke taken van de krijgsmacht en crisisbeheersingsoperaties, zoals in het voormalige Joegoslavië, laten humanitaire

\* De auteurs zijn drs. J.B.G. Born, docent human resource management aan de Koninklijke Militaire Academie, en twee reviewers die anoniem wensen te blijven, erkentelijk voor hun commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

\*\* Volledigheidshalve merken we op dat overal waar in dit artikel de officier met 'hij' of 'hem' wordt aangeduid uitdrukkelijk ook 'zij' of 'haar' bedoeld is.

hulpverlening (zoals in Rwanda) en de varkenspestbestrijding in Nederland zien dat de KL van vele markten thuis moet zijn. Het gaat daarbij niet meer alleen om het zo effectief en efficiënt mogelijk omgaan met eigen mensen en middelen teneinde de gevechtskracht te vergroten; de nadruk komt steeds meer te liggen op aanpassing aan specifieke opdrachten. De omgeving waarin Nederlandse militairen opereren verschilt iedere keer dusdanig dat zij zich niet kunnen redden met alleen het gebruik van voorgeschreven regels en procedures. Voor een leidinggevende betekent het dat hij, naast de vaardigheden in het voorbereiden, uitvoeren en het leiding geven aan operaties, in steeds grotere mate een beroep zal moeten doen op bijvoorbeeld eigen inzicht, flexibiliteit, zelfstandigheid en verantwoordelijkheid ten aanzien van die opdracht.

Het Beleidsconcept Leidinggeven, waaraan de inzichten in het 'moderne' leiding geven binnen de KL zijn ontleend, dateert van voor de organisatieveranderingen die aan het begin van de jaren negentig zijn ingezet. Het is gebaseerd op ideeën over de wijze waarop de organisatie in haar nieuwe vorm zou moeten functioneren, maar ontbeert de nodige praktische onderbouwing. Ondertussen heeft de KL, gedurende verschillende vredesoperaties, ook in de praktijk kunnen ervaren in hoeverre haar ideeën over leiding geven aansluiten bij de werkelijkheid. Uit diverse publicaties blijkt dat er, naast de 'voorgeschreven' flexibiliteit en zelfstandigheid, grote behoefte is aan innovativiteit en improvisatievermogen.<sup>1,2,6,7</sup>

Om in de pas te blijven met de ontwikkelingen in haar omgeving zal de organisatie in staat moeten zijn om snel, kleine aanpassingen te doen aan die omgeving, als dat noodzakelijk is.<sup>11</sup> Als de KL het hoofd wil kunnen bieden aan continu veranderende omstandigheden en de daarmee gepaard gaande onzekerheid, dan zal zij voortdurend nieuwe kennis, vaardig-

heden en competenties moeten opdoen. G.B.J. Bomers spreekt in dat geval van een 'lerende organisatie': „Een organisatie die als bewust beleid voert haar lerend vermogen op alle niveaus en op continubasis te vergroten ter optimalisering van haar effectiviteit. (...) organisaties zijn veroordeeld voortdurend nieuwe dingen te leren.”<sup>9</sup> Dat stelt echter specifieke eisen, zowel wat betreft de inrichting en vormgeving van organisaties als de manier waarop ze worden gemanaged. Met name op het laatstgenoemde punt willen wij verder ingaan.

We onderschrijven het idee van Bomers dat er specifieke eisen worden gesteld aan de manier waarop in een lerende organisatie wordt gemanaged. Dit impliceert dat de manager, naast 'gewone' managementvaardigheden, zou moeten beschikken over specifieke vaardigheden die het lerende vermogen van de organisatie op peil houden en/of bevorderen. In een lerende organisatie hebben die vaardigheden alles te maken met het vermogen tot aanpassen en vernieuwen van die organisatie.

### **Creativiteitsmanagement**

Hiervoor is een aantal vernieuwingsbehoeften binnen de KL geschetst. Om aan deze behoeften te kunnen voldoen, is vernieuwingsvermogen noodzakelijk. In deze bijdrage staat creativiteit centraal als bron van organisatievernieuwing. Creativiteit wordt in deze bijdrage gedefinieerd als het maken van nieuwe combinaties van bestaande kennis en middelen.

Vanuit het perspectief van management en beleid rijst nu de vraag hoe creativiteit effectief kan worden gemaakt opdat continue organisatievernieuwing daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Het antwoord hierop is driedelig. Ten eerste vereist effectieve creativiteit dat aan creatieve ideeën en voorstellen ruimte wordt geboden tot ontwikkeling, uitwerking en imple-

mentatie. Het begrip 'ruimte' wordt in dit verband zeer breed opgevat en heeft betrekking op mentaliteit, sociale waarden en normen, tijd, bevoegdheden, middelen en handelings- en ervaringsmogelijkheden. Om ruimte te creëren zou de leiding van organisaties creatieve ideeën en voorstellen niet meteen moeten neutraliseren door ze in strijd te verklaren met geldende kaders, beleidsdoelstellingen, procedures et cetera. Een managementprobleem ten aanzien van het creëren van ruimte is dat die ruimte doorgaans niet vanzelf tot stand komt. Dat geldt ook voor militaire, bureaucratische organisaties.<sup>12</sup> Daarom vatten we het expliciet organiseren van creatieve processen op als tweede voorwaarde voor effectieve creativiteit. Ten derde vereist het effectief maken van creativiteit dat aandacht schenken aan creativiteit en het realiseren van vernieuwingen continu op alle organisatieniveaus en in alle organisatieonderdelen plaatsvinden.

Nu enkele voorwaarden voor creativiteit zijn geformuleerd, komt de vraag aan de orde welke aanknopingspunten gekozen kunnen worden voor management en beleid met betrekking tot effectieve creativiteit. In deze bijdrage stellen we voor een momentum voor organisatievernieuwing te creëren door voort te borduren op een specifiek kenmerk van militaire organisaties: het omvangrijke en systematisch ontwikkelde management- en leiderschapsvermogen van militaire leidinggevenden. Dat vermogen is een combinatie van persoonlijke kwaliteiten, gekoppeld aan een duidelijke rol en positie van militaire leidinggevenden. Deze leidinggevenden zijn dan ook een geschikt aanknopingspunt voor management en beleid op het gebied van creativiteit.<sup>23</sup>

Hiervoor zijn het scheppen van ruimte voor vernieuwing en het expliciet organiseren van creatieve processen gekozen als voorwaarden voor effectieve creativiteit. Bij dat laatste is een bijzondere rol weggelegd voor militaire leidinggevenden als creativiteitsmanagers. Als uitvloeisel van

deze keuze wordt onder creativiteitsmanagement verstaan: het realiseren van organisatievernieuwingen door zowel ruimte-scheppend leiderschap en management als door het continu en expliciet managen van en leiding geven aan creatieve processen.

### **Officieren als creativiteitsmanagers**

Het vervolg van deze bijdrage is gericht op officieren, en in het bijzonder op officieren tot en met het majoorsniveau. Redenen hiervoor zijn dat deze officieren – zonder daarbij de overige kaderleden tekort te doen – binnen de KL de lijnmanagers zijn die direct de verantwoordelijkheid en beslissingsbevoegdheid hebben over de dagelijkse uitvoerende werkzaamheden, zowel onder kazernesomstandigheden als onder operationele omstandigheden. Zo stelde generaal b.d. G. Huysen dat de acties rondom de enclave Srebrenica niet alleen de 'oorlog' was van de generaals, maar ook die van de sergeanten, luitenants en kapiteins.<sup>13</sup> Dit voorbeeld laat zien dat juist zij degenen waren die tijdens deze gebeurtenissen in direct contact stonden met de zeer veranderlijke omgeving.

De categorie officieren waarop dit artikel zich richt, kan juist door hun rol in de uitvoering van het werk een bijzondere rol vervullen bij organisatieverandering. Als *change agent* kunnen zij een cruciale rol spelen in het initiëren en implementeren van organisatievernieuwingen.<sup>14, 15</sup> Als zij voor wat betreft kennis en vaardigheden zijn toegerust om als *change agent* te fungeren, is er vermogen gecreëerd om het *Mission Statement* van de KL en op vernieuwing gericht beleid te vertalen in praktische maatregelen op uitvoerend niveau.

Daarnaast kan dat vermogen worden gebruikt om op basis van praktijkervaringen aanzetten te geven tot vernieuwing op hogere beleids- en managementniveau's. Organisationsvernieuwing 'van onderop' dus.<sup>16, 17</sup>

### **Basisuitrusting van creativiteitsmanagers**

Voordat we de vraag beantwoorden over welke specifieke vaardigheden creativiteitsmanagers zouden moeten beschikken, wordt kort aangegeven welke basiskennis en -vaardigheden van officieren nu al systematisch door de KL beïnvloed worden. In het bestek van deze bijdrage is het ondoenlijk om recht te doen aan de omvang en verscheidenheid van de opleidingsinspanning van de KL. We beperken ons vooral tot het Beleidsconcept Leidinggeven, het Beleidsconcept Individuele Opleidingen en het beoordelingssysteem van de KL. De keuze voor deze instrumenten is gemaakt omdat zij de basis vormen van kennis, vaardigheden en houdingen met betrekking tot leiderschap en management. Ze vormen steeds terugkerende elementen in het werk en in opleidingen van alle militairen. In die hoedanigheid vormen zij een invloedrijk mechanisme van cultuuroverdracht en -beïnvloeding.

In het Beleidsconcept Leidinggeven van de KL is onder meer vastgelegd welke verantwoordelijkheden leidinggevende functionarissen hebben. Dit zijn de verantwoordelijkheden van de leidinggevende als vaktechnische tactische commandant, als aanvoerder van een team, als adviseur en als opleider. In het Beleidsconcept Individuele Opleidingen zijn richtlijnen vastgelegd met betrekking tot de algemene doelen van opleiden en vormen van opleidingen.<sup>18</sup>

De genoemde beleidsconcepten richten zich op het ontwikkelen van vijf basisvaardigheden waarover de beginnende leidinggevende idealiter zou moeten beschikken:

- voorbereidingsvaardigheden,
- uitvoeringsvaardigheden,
- evaluatieve vaardigheden,
- communicatieve en
- sociale vaardigheden.

Binnen de vijf basisvaardigheden worden in totaal dertig deelvaardigheden onderscheiden. Iedere militaire

leidinggevende kent deze vaardigheden van de zogenaamde '5/30-lijst', ook wel de 'witte kaart' genoemd.<sup>19</sup>

Andere vaardigheden en attitudeaspecten worden beïnvloed door het beoordelingssysteem van de KL. De te beoordelen vaardigheden en attitudeaspecten zijn onder meer zelfstandigheid, samenwerking, organisatievermogen, verantwoordelijkheidsbesef, flexibiliteit, doorzettingsvermogen, uitdrukkingsvaardigheid (mondeling en schriftelijk), besluitvaardigheid, initiatief en zorg voor personeel en materieel.

In beide sets van vaardigheden wordt geen expliciete aandacht besteed aan zaken als creativiteit, innovativiteit en aanpassingsvermogen. Dit betekent dat die eigenschappen noch door het opleidingssysteem noch door het beoordelingssysteem gericht worden ontwikkeld. Toch vraagt de praktijk om deze vaardigheden. Een praktijkvoorbeeld moge dit verduidelijken. Tijdens een patrouille in Bosnië-Herzegovina wordt een luitenant met zijn groep (zeven man) onder vuur genomen. Op het moment dat hij probeert af te breken naar een gedekte locatie blijkt dat de groep te weinig vuurkracht heeft – namelijk 1 pistool, 6 geweren en 1 machinegeweer – om op een veilige en snelle manier weg te komen. Hij besluit om voortaan alleen nog maar patrouilles van 10 man met 2 machinegeweren op pad te sturen. Op de compound handhaaft hij echter de groepen van 7 man, in verband met de vervoersmogelijkheden van de groep en het optreden in waarnemingsposten. Na terugkomst in Nederland kon hij – wanneer dat gewenst was tijdens oefeningen – zijn vier organieke groepen binnen het peloton direct omvormen tot drie groepen van 10 man. Ook deed hij een wijzigingsvoorstel met betrekking tot de bewapening (een extra machinegeweer). Deze manier van optreden werd vervolgens binnen het bataljon gebruikt wanneer de situatie dat verlangde.

In het voorbeeld is er sprake van creativiteit doordat voor een probleem een

oplossing gezocht is die de tot dan toe bestaande wijze van optreden vernieuwd heeft. Daarnaast is de vernieuwing overgenomen door andere organisatieonderdelen: binnen het betreffende bataljon bestond kennelijk het vermogen tot zelf-evaluatie en -vernieuwing. De luitenant en het bataljon uit het voorbeeld hebben het leren van de organisatie daadwerkelijk beïnvloed door ruimte voor vernieuwing te nemen en te geven.

Het voorbeeld toont aan dat binnen de KL creativiteit niet per se afwezig is. Waar het echter om gaat, is het systematisch ontwikkelen en verankeren van creativiteit in organisatie, middelen, waarden en wijzen van optreden. De nu volgende suggesties voor een opleidingsinhoud en -vorm voor creativiteitsmanagement zijn daartoe een aanzet.

### **Specifieke uitrusting van creativiteitsmanagers**

Hierna staat de vraag centraal waarover officieren zouden moeten beschikken opdat zij als creativiteitsmanager effectief zouden kunnen zijn. Bij het beantwoorden van deze vraag gaan we alleen in op door opleiding te verwerven kennis en vaardigheden. De reden voor deze keuze is dat binnen het bestek van deze bijdrage alleen aandacht besteed wordt aan een opleidingsmodel als oplossingsrichting voor het ontwikkelen van creativiteitsmanagement-capaciteit.

Volledigheidshalve merken we op dat, ten eerste, elke militaire leider over vakmanschap dient te beschikken en dat, ten tweede, creativiteitsmanagers idealiter over militair-bedrijfskundige kennis zouden moeten beschikken over het functioneren van organisaties en van mensen in organisaties. Deze kennis wordt natuurlijk al grotendeels aangeboden in de al bestaande opleidingen.

Een derde en specifiekere kenniscomponent betreft algemene kennis op het terrein van organisatievernieuwing: basisconcepten en -theorieën met behulp waarvan officieren verschijnen die in verband staan met organi-

satievernieuwing kunnen herkennen en beoordelen (bijvoorbeeld het verloop van vernieuwingsprocessen, weerstand tegen verandering, het bewust waarnemen en interpreteren van gedrag van anderen en van zichzelf in een veranderingsproces). In de bestaande KMA-opleiding wordt al deels aandacht besteed aan organisatieontwikkeling in een van de keuzerichtingen.

### **Een methodisch perspectief**

Andere kennis- en vaardigheidscomponenten van creativiteitsmanagers zouden volgens ons vooral betrekking kunnen hebben op kennis van specifieke methoden en vaardigheid in het toepassen van die methoden. De nadruk die hier wordt gelegd op methodenkennis en vaardigheid in het toepassen van methoden is gebaseerd op twee overwegingen. Ten eerste kan creativiteit alleen effectief worden ontwikkeld tot het omzetten van kennis in handelingen en resultaten. Door het handelingsvermogen te ontwikkelen, wordt de kans op een stokkend vernieuwingsproces voorkomen. Anders gezegd: handelingsvermogen verkleint de kans dat creatieve ideeën tot vernieuwing in schoonheid sterven.

Een tweede reden voor de nadruk op methoden is dat pogingen om binnen zeer grote organisaties via opleidingen het vermogen tot organisatievernieuwing te vergroten waarschijnlijk alleen impact zullen hebben indien kennis op grote schaal beschikbaar is, (h)erkend en gedeeld wordt. Door kennis in de vorm van methoden aan te bieden, is zij tot op zekere hoogte gestandaardiseerd en breed beschikbaar. Hierdoor wordt bereikt dat het personeel dat betrokken is bij vernieuwingen over ongeveer hetzelfde kennisniveau beschikt. Bovendien vergemakkelijkt de standaardisatie van methoden de onderlinge communicatie in en over vernieuwingsprocessen, en verschaft zij houvast voor alle betrokkenen in het vernieuwingsproces.

Hierna doen we een voorstel ten aanzien van de typen methoden die in de gereedschapskist van de creativiteitsmanager aanwezig zouden kunnen zijn. Hiermee wordt beoogd een beeld te schetsen dat concreet genoeg is om de aftrap te vormen tot een inhoudelijke discussie over de invulling van creativiteitsmanagement.

In navolging van R.R. Blake en J.S. Mouton zouden methoden onderscheiden kunnen worden die samenhangen met probleemtype, organisatieniveau en interventietype.<sup>20</sup> Blake en Mouton onderscheiden soorten problemen die betrekking hebben op macht en autoriteit, moraal en cohesie, normen, en doelstellingen. De organisatieniveaus die Blake en Mouton onderscheiden zijn: het individu, de groep, een samenstel van groepen, organisaties en grotere sociale systemen. Ten slotte kunnen verschillende typen interventies en oplossingen onderscheiden worden:

- het verhelpen van kennisgebreken teneinde anderen te helpen hun probleem op te lossen;
- het voorschrijven van een oplossing waarvoor de leidinggevende zelf de verantwoordelijkheid neemt;
- het confronteren van mensen met hun eigen onderliggende opvattingen;
- het faciliteren van probleemhebbers door ze te helpen bij het verzamelen en interpreteren van data, en ten slotte
- het creëren van omstandigheden die probleemhebbers helpen hun angst te reduceren met betrekking tot het uiten van opvattingen en kennis.

Al naar gelang het soort probleem en het organisatieniveau waarop het zich voordoet kan de creativiteitsmanager een keuze maken voor een bepaalde aanpak.

De benadering van Blake en Mouton biedt een zeer gedifferentieerd waarnemings- en oplossings-schema. Bovendien zijn de verschillen zichtbaar in de complexiteit van de problemen en de moeilijkheidsgraad van interventiemethoden. Problemen op individueel niveau of groepsniveau zijn doorgaans minder complex dan orga-

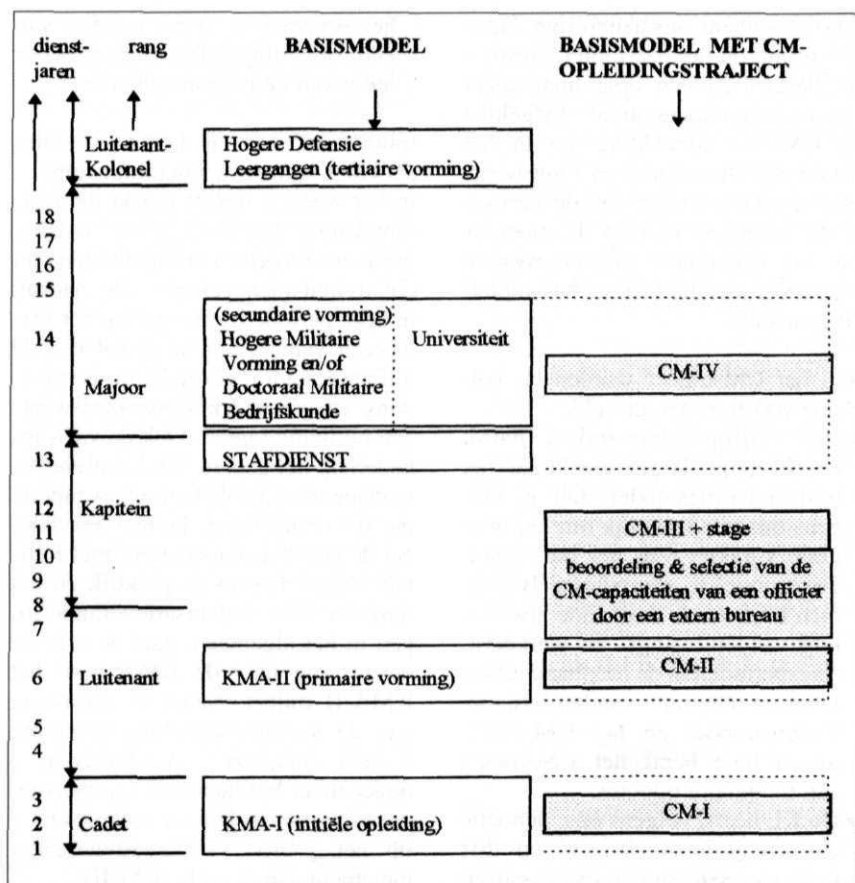
nisatieproblemen; het verschaffen van expertkennis stelt doorgaans minder eisen aan kennis en vaardigheden van de creativiteitsmanager dan in het geval een confronterende oplossingsaanpak geïndiceerd zou zijn. Door deze differentiatie van de complexiteit van vraagstukken en de daarmee corresponderende eisen die aan de creativiteitsmanager worden gesteld, bestaat de mogelijkheid een opleidingstraject te ontwerpen waarbij het repertoire aan methodenkennis en toepassingsvaardigheden wordt afgestemd op functie-inhoud, -niveau en rang van de creativiteitsmanager. Dit biedt mogelijkheden voor het doseren van het opleidingsaanbod en het koppelen van opleiding en aansluitende werkervaring.

### Het opleidingsmodel

In de voorgaande paragraaf zijn suggesties gedaan voor een opleidingsinhoud met betrekking tot het uitrusten van officieren als creativiteitsmanagers. In deze paragraaf wordt allereerst het huidige opleidingsmodel voor officieren geschetst. Daarna worden structuur, inhoud en gevolgen van een opleidingstraject voor creativiteitsmanagement geschetst die compatibel zijn met en voortbouwen op het huidige opleidingsmodel. Ook aan de invoeringsvoorwaarden besteden we aandacht. Het opleidingstraject voor creativiteitsmanagement kan worden opgevat als een aanvulling op het huidige basismodel.

Met betrekking tot de huidige officiersopleidingen beperken we ons tot de opleiding aan de KMA, want sinds 1995 worden alle initiële officiersopleidingen op dit instituut verzorgd. Om een duidelijk beeld te krijgen van de huidige opleiding, geven we een korte beschrijving van de KMA-opleiding zoals die bestond van 1985 tot heden.

In 1985 werd een KMA-opleidingsmodel geïmplementeerd dat de militaire bedrijfskunde benadrukte. De opleiding duurde vier jaar en drie maanden en was verdeeld in modules



Afb. 1 Basismodel van officiersopleidingen binnen de KL en de uitbreiding daarvan met een opleidingstraject Creativiteitsmanagement (CM)<sup>22</sup>

voor wat betreft de praktische opleiding. Elk jaar ging de cadet drie maanden naar het opleidingscentrum van zijn respectievelijke wapen/dienstvak voor zijn functiegerichte opleiding. De militaire bedrijfskunde kreeg echter niet voldoende vorm door de negatieve interferentie tussen de drie pijlers van de opleiding; militaire opleiding, wetenschappelijke opleiding en persoonsvorming.<sup>21</sup>

In 1992 werd door het Projectteam Reorganisatie Onderwijs KMA (PRO-KMA) een nieuw opleidingsmodel geïntroduceerd waarbij de universitaire bestuurs- en adviesstructuur werd losgelaten. Dit model was gekoppeld aan de Beleidsvisie Hoger Onderwijs Krijgsmacht, waarvan een van de uitgangspunten was dat het verband tussen de initiële opleidingen, de stafschole en de Hogere

Defensie Leergangen duidelijk zichtbaar diende te zijn. Het resultaat was het basis-opleidingsmodel zoals gepresenteerd in afbeelding 1. Het model is gebaseerd op permanente opleiding gedurende heel de carrière. De initiële opleiding (KMA-I) is daarbij voornamelijk gericht op vakmanschap in de eerste te vervullen functie, met nadruk op het primaire proces van het krijgsmachtdeel waartoe men behoort en op leiderschapstraining en -vorming (LTV). Tijdens het KMA-II traject wordt de naar functiegroep gedifferentieerde militaire bedrijfskunde-opleiding voortgezet door middel van intern, dan wel extern wetenschappelijk onderwijs.

Het basisopleidingsmodel voldoet in onze ogen prima omdat het militaire leiders voortbrengt die hun taak – op het niveau waarvoor zij bestemd zijn – kunnen uitvoeren. Maar dit model



behoeft volgens ons aanvulling. Deze aanvulling op het basisopleidingsmodel bestaat uit een opleidingstraject Creativiteitsmanagement (afgekort als CM, zie afbeelding 1). In het model zijn dienstjaren en rang weergegeven ter indicatie van de periode in de loopbaan waarop de modules van het CM-traject kunnen worden gekoppeld aan die van het basisopleidingsmodel.

Aan het CM-traject worden de volgende voorwaarden gesteld.

- Het CM-opleidingstraject wordt zoveel mogelijk gekoppeld aan het basisopleidingsmodel. Dit is volgens ons noodzakelijk om het integrale karakter van het basisopleidingsmodel te garanderen. Bovendien blijft zo de bestaande afwisseling van opleidings- en werkervaringsperiodes in de loopbaan intact. Door de integratie van het basisopleidingsmodel en het CM-opleidingstraject heeft het CM-traject een modulaire opbouw.
- De KL heeft, volgens ons, behoefte aan creativiteitsmanagers op drie niveaus: aan subalterne creativiteitsmanagers die het primaire proces aansturen, aan managers die deze leiders van het primaire proces begeleiden en beoordelen, en op het hoogste niveau aan topmanagers die het creatieve proces faciliteren. Deze hiërarchische opbouw kan worden gekoppeld aan rangen, maar nog beter is een koppeling aan functies. Op elke leidinggevende functie binnen het primaire proces zal een creativiteitsmanager werkzaam moeten zijn. Begeleiding en beoordeling dient idealiter te geschieden door iemand op het hiërarchische niveau boven hem met dezelfde achtergrond.
- Het CM-opleidingstraject zou ook toegankelijk moeten zijn voor officieren van de drie andere krijgsmachtdelen (KL, KM en KMar). Redenen hiervoor zijn dat een interservice opleiding mogelijkheden biedt om van andere krijgsmachtdelen en hun cultuur te leren. Daarnaast is samenwerking tussen de krijgsmachtdelen goedkoper dan

het separaat in stand houden van een opleidingsinfrastructuur voor ieder van de krijgsmachtdelen.

Inhoudelijk zouden de CM-modules als volgt kunnen worden ingevuld.

In het KMA-I traject maakt de aspirantofficier kennis met de basisbegrippen, -theorieën en -methoden van creativiteitsmanagement. De nadruk in deze periode ligt vooral op het verwerven van inzicht in de rol van de militaire leidinggevende in vernieuwing van de bedrijfsprocessen waaraan hij leiding geeft. Ook de vaardigheden op het gebied van creativiteitsmanagement die de leidinggevende in die rol nodig heeft, komen aan bod. Na de eerste kennismaking met militair leiderschap in de praktijk en het omgaan met organisatieveranderingen in het algemeen, gaat de officier weer terug naar de KMA voor het KMA-II traject. Naast de afronding van de wetenschappelijke opleiding komen specifieke vaardigheden – onder meer het hanteren van geavanceerdere methoden en technieken – op het gebied van creativiteitsmanagement aan de orde (CM-II).

In de functies na KMA-II komt de officier op een niveau in de organisatie waar hij meer als initiator dan als uitvoerende met creativiteitsmanagement te maken krijgt, bijvoorbeeld in een compagnies- of bataljonsstaf. In deze fase wordt hij intensief gevolgd door zijn leidinggevendens, zodat zijn capaciteiten als creativiteitsmanager kunnen worden beoordeeld. Zij kunnen in deze fase een rol spelen als mentor of coach van creativiteitsmanagers. Daarnaast zou de officier kunnen worden getest op deze capaciteiten door middel van externe beoordelaars, bijvoorbeeld door een extern trainingsbureau met behulp van een *assessment center*. De invulling van een dergelijk programma valt buiten het bestek van dit artikel. Doelstelling van dit traject is om die officieren te selecteren die uitblinken in creativiteit (smanagement). Deze groep van officieren kan in het verloop van hun carrière veel gaan betekenen voor de krijgsmacht, gezien hun kennis, creatieve vaardigheden en innovatieve

ideeën. Zij kunnen zich ontwikkelen tot begeleiders en voortrekkers van complexe en omvangrijke vernieuwingsprocessen.

Als deze selectie heeft plaatsgevonden, zullen de geselecteerde creativiteitsmanagers, binnen maar ook buiten de krijgsmacht, intensief ervaring op kunnen doen met organisatieverandering, zodat zij nog breder zijn opgeleid voor het vervolgetraject in de krijgsmacht (CM-III). Daarnaast zou een stage bij een andere organisatie tot de mogelijkheden kunnen behoren, om ervaring op te doen met het functioneren van andere organisaties. Vanaf het majoorsniveau zal de creativiteitsmanager zelf gaan optreden als begeleider/coach en beoordelaar van jongere officieren. Hij zal daarvoor een aanvullende opleiding nodig hebben (CM-IV). Externe opleidingsorganisaties of het Instituut voor Leiderschap en Militaire Opleidingen (ILMO) hebben voldoende mogelijkheden voor dit soort opleidingstrajecten en kunnen hiervoor een op maat gemaakte module ontwerpen die voldoet aan alle eisen van de krijgsmacht.

Kort samengevat beogen de aanvullingen op het bestaande opleidingsmodel een opleidingstraject tot stand te brengen dat creativiteitsmanagers voortbrengt en selecteert, zorg draagt voor de continue vorming van de geselecteerde creativiteitsmanagers en hen opleidt tot begeleiders en beoordelaars van potentiële creativiteitsmanagers. Bovendien wordt hierdoor creativiteit als onderdeel van de bedrijfscultuur systematisch in de organisatie verankerd. Hiermee is het gepresenteerde opleidingsconcept een voorbeeld van expliciet en doelgericht organisatiebeleid, hetgeen een manier is om binnen de KL concreet vorm te geven aan het concept van de lerende organisatie.<sup>9,10</sup>

Het geschetste opleidingsmodel heeft een aantal implicaties en randvoorwaarden voor beleid.

- Eén van de belangrijkste is dat organisatievernieuwing een dagelijks

se bezigheid wordt van alle werknemers. Dat is een eerste stap op weg naar een cultuuromslag. Onder andere creativiteitsmanagers kunnen een handje helpen bij het realiseren van die omslag, aangezien zij zich in een positie bevinden waarin zij direct contact hebben met de werknemers en de primaire bedrijfsprocessen, en doordat zij met betrekking tot creativiteitsmanagement professioneel zijn opgeleid. Het model voorziet in de mobilisatie van de creativiteitsmanagers, maar geeft geen concrete invulling aan de mobilisatie van andere werknemers. Ook op dat terrein zal de KL een aparte inspanning moeten leveren.

- Ten tweede impliceert het CM-opleidingstraject de ontwikkeling

van een specifiek carrièrebeleid ten aanzien van de geselecteerde officieren. Een bepaalde (geplande) doorstroom van de betreffende creativiteitsmanagers is noodzakelijk, zodat de KL voortdurend kan putten uit creativiteitsmanagers op drie niveaus. Het eerste niveau is een categorie jonge officieren die weet om te gaan met creativiteit en veranderingen. De tweede categorie bestaat uit meer ervaren officieren die de jonge officieren begeleiden en beoordelen tijdens hun functioneren in de rol van creativiteitsmanager. Hieruit ontwikkelt zich de derde, veel kleinere categorie, namelijk de leiders die de strategische top van de KL gaan vormen.

- Ten derde zal creativiteitsmanagement moeten worden benaderd als

een algemene reeks van vaardigheden en attitude van officieren. Het is nadrukkelijk geen vaktechnische specialisatie.

- Als vierde punt zullen creativiteit en creativiteitsmanagement als beoordelingsdimensies moeten worden opgenomen in het beoordelingssysteem.
- Ten slotte hebben de creativiteitsmanagers bepaalde vrijheden nodig om het ontstaan en de implementatie van innovatieve ideeën binnen hun eigen omgeving mogelijk te maken. De creativiteitsmanagers vervullen een grensverleggende rol in de organisatie. Door de indeling in niveaus, zoals genoemd in het tweede punt, kan hierin tegemoet worden gekomen, want de begeleider kan het proces afschermen dan wel toelichten voor het hogere niveau als dat nodig blijkt te zijn.

## Noten

- <sup>1</sup> Jellema, E. - *First-in*, Sdu Uitgevers, Den Haag, blz. 175-177 (1996).
- <sup>2</sup> Couzy, H.A. - *Mijn jaren als bevelhebber*, Veen, Amsterdam, blz. 99-100, (1996).
- <sup>3</sup> Rohde, D. - *End game. The betrayal and fall of Srebrenica, Europe's worst massacre since World War II*, New York (1997).
- <sup>4</sup> Beek, R. ter, - *Manoeuvreren*, Uitgeverij Balans, Leuven (1996).
- <sup>5</sup> Honig, J.W. en N. Both - *Srebrenica, reconstructie van een oorlogsmisdad*, Uitgeverij Het Spectrum, Utrecht (1996).
- <sup>6</sup> *Dutchbat in Vredesnaam* - Publicatie onder redactie van W. Dijkema voor Dutchbat III, Uitgeverij Début, Rijswijk (1996).
- <sup>7</sup> *Tussen hamer en aambeeld* - de Luchtmobiele Brigade in Bosnië - Publicatie onder redactie van W. Tabak voor de directie Voorlichting, Ministerie van Defensie, Brouwer Offset B.V., Delft (1996).
- <sup>8</sup> Ministerie van Defensie - Beleidsconcept Leidinggeven binnen de Koninklijke Landmacht, Den Haag, (1991).
- <sup>9</sup> Bomers, G.B.J. - *De lerende organisatie*, in: Harvard Holland Review, 1990, nr. 22, blz. 21-31.
- <sup>10</sup> Dullemen, W. van en G.J. Schnepfer - Defensie: op weg naar een lerende organisatie!? In: MS 166(1997)(7) 326-335.
- <sup>11</sup> Houdijk, P.M. - Nieuw leiderschap, een noodzakelijke stap voorwaarts, in: *Carré*, 1996, nr. 6, blz. 14-20.
- <sup>12</sup> Zonnenberg, B.A. en C.W. Vroom - *Vrijheid en verandering in de krijgsmacht*, in: MS 162(1993)(4) 151-157.
- <sup>13</sup> Huyser, G. - De case Srebrenica; lezing aan de Katholieke Universiteit Nijmegen, (1996).
- <sup>14</sup> Katzenbach, J.R. - Real Change Leaders, in:

*The McKinsey Quarterly*, 1996, nr.1, blz.148-163.

<sup>15</sup> LaMarsh, J. - *Changing the way we change: gaining control of major operational change*, Addison-Wesley Publishing Company, Reading, Massachusetts, blz. 91-101, (1995).

<sup>16</sup> Timmer, J. - Interview op 20-12-1990, in: *Philips Koerier*, 1990, nr.6.

<sup>17</sup> Mol, C.J. - Interne communicatie en het veranderingsproces van de Koninklijke Landmacht, *Ceci n'est pas Operation Centurion*, in: MS 166(1994)(9), 385-388.

<sup>18</sup> Ministerie van Defensie - Beleidsconcept Individuele Opleidingen, Den Haag, (1991).

<sup>19</sup> Commando Opleidingen Koninklijke Landmacht - Uitreikstuk LTV ten behoeve van de leidinggevende, IK 2-1250, januari 1994.

<sup>20</sup> Blake, R.R. en J.S. Mouton - *Consultation. A Handbook for Individual and Organization Development*, Addison-Wesley, Reading, Mass., 2e editie (1986).

<sup>21</sup> Andriess, P.S. en G.J.C. Roozendaal, De KMA vernieuwd, in: MS 161(1992)(8) 345-352.

<sup>22</sup> Uit: Kraaij, H.F. en L. Nieuwenhoff - Creatief met camouflage. Creativiteitsmanagement in de Koninklijke Landmacht, intern paper, Katholieke Universiteit Nijmegen/Nijmegen Business School, Nijmegen (1997).

<sup>23</sup> De idee om leidinggevend en de manier waarop zij leiding geven - onder meer door 'ruimte' te bieden - als aanknopingspunt te kiezen voor het verhogen van creatief vermogen verdraagt zich met de geest van 'opdrachtgerichte commandovoering', een concept dat onderdeel uitmaakt van de militaire doctrine van de KL. Zie: Koninklijke Landmacht, Militaire Doctrine, Den Haag, blz. 107 e.v., (1996).

## Conclusie

Het gepresenteerde opleidingsmodel voor creativiteitsmanagement is positioneerd als aanvulling op het basisopleidingsmodel. Door combinatie van het basisopleidingsmodel met een viertal CM-modules wordt integratie beoogd tussen de Beleidsconcepten Leidinggeven en Individuele Opleidingen, de Beleidsvisie Hoger Onderwijs Krijgsmacht en de eisen die voortvloeien uit de nieuwe taken en inzetgebieden van de KL. Het heeft dan ook weinig zin om maar een deel van het voorgestelde traject te implementeren, omdat de onderlinge samenhang van het model een garantie vormt voor het realiseren van creativiteitsmanagement op alle niveaus in de Landmacht. We beseffen dat de invoering van een aangepast opleidingsmodel en de daarbij behorende maatregelen niet de enige componenten zijn die kunnen bijdragen aan het vernieuwingsvermogen van de KL. In ieder geval beoogt het geschetste opleidingsmodel bij te dragen aan het ontwikkelen van creatief vermogen van personeel en aan het institutionaliseren van dat vermogen in de organisatie.

## MENINGEN van anderen

### De Nederlandse krijgsmacht en inter- nationale samenwerking

Vanuit mijn huidige internationale functie (*Director Partnership Coordination Cell* te SHAPE/Mons) en met mijn ervaring in HQ-UN in Zagreb, ben ik blij met het complete en duidelijke artikel van de 'SCIPS'-auteurs.<sup>1</sup> Complimenten aan de auteurs; uit ervaring weet ik hoeveel tijd en energie een dergelijk artikel kost! Ik heb slechts een puntje van kritiek en een paar aanvullingen vanuit mijn praktijk.

Het *Partnership for Peace*-programma omvat momenteel 27 in plaats van de vermelde 28 landen. Malta, eens lid, trad uit toen een nieuwe regering aan de macht kwam met andere denkbeelden. Zwitserland sluit nu voorshands als 27-ste land de rij, met mogelijk Ierland op termijn als eerstvolgende kandidaat.

Nota bene: 24 van de 27 landen zijn momenteel met PfP-partnerofficiërs werkzaam in de PCC.

Om te voorzien in de grote behoefte aan samenwerking bij PfP-landen vinden vele activiteiten van NAVO-landen NAVO-gecoördineerd en multinationaal plaats (bijvoorbeeld via HQ Brussel en/of de PCC) of geschieden bilateraal. Steeds meer is het de bedoeling dat deze activiteiten kosten-effectief en efficiënt worden uitgevoerd! Dit lukt echter nog niet altijd, met name niet bij de bilaterale contacten; soms lijken die contacten van bepaalde NAVO-landen niet eens nationaal 'optimaal' gecoördineerd.

Mogelijkheden ter verbetering zijn:

- alleen reageren op concrete verzoeken van PfP-landen;
- het intensiveren van de NAVO-'Clearing House' sessies per PfP-land in Brussel, waar alle activiteiten met betrekking tot dat land worden geïnventariseerd en gecoördineerd;

- het organiseren van interne Clearing House sessies per NAVO-land/overheid/departement, waar de PfP-activiteiten niet (geheel) centraal gestuurd worden (geldt ook voor Nederland en het ministerie van Defensie).

Het beste zou natuurlijk zijn om meer multinationaal gecoördineerd te werken, maar dat is in de praktijk moeizaam én is voor ministers minder aantrekkelijk.

Nederland, met een prima PfP-reputatie en zijn Nederlandse Director PCC, kan en moet door een coördinatieverbetering een voorbeeldfunctie tonen.

Hieruit vloeit natuurlijk ook direct de vraag voort wanneer ons land weer eens een uitdagende en voor PfP-landen (en voor NAVO-partners) leerzame PfP-oefening organiseert, die echt bijdraagt tot een verbetering van de *operational interoperability* tussen eenheden, staven en stafpersoneel van PfP- en NAVO-strijdkrachten. De eerste en tevens de laatste keer dat Nederland opvallend aan de PfP-weg timmerde, was met de door de KL georganiseerde oefening *Cooperative Spirit* in oktober 1994!

Vulling van internationale functies is terecht belangrijk genoemd, maar dient niet alleen te worden voorafgegaan door het selecteren van kandidaten en het produceren van goede curricula vitae ('Bio's'). Vertaalde 'waslijsten' (met datums, functies, eenheden/regimenten, enzovoort) zijn onbruikbaar op NAVO-niveau en (te) weinig wervend.

Ook opleiden en trainen is essentieel! Vooral een goede beheersing van het (militaire) Engels is een *conditio sine qua non*. Duits en Frans zijn nuttige 'neventalen', maar meer dan 95 procent van het werk, zowel in de VN als in NAVO, geschiedt in het Engels in een door *native English speakers* gedomineerde omgeving.

Meer structureel opleiden in het spreken van en het schrijven in (militair) Engels en in het gebruik van pc's is noodzakelijk om 'ons marktaandeel' te behouden in een krapper wordende markt.

Op dit moment worden we ruim voorbij gestreefd in talenkennis door onder andere Duitse collega's en soms zelfs door PfP-partnerofficiërs.

Naast talenopleiding is de beste training natuurlijk een 'onderdompeling' van minimaal zes maanden in een puur Engels sprekende omgeving (ook voor de echtgenotes!), bijvoorbeeld op het *NATO Defense College*, op Amerikaanse en Britse stafschole, of door plaatsing in een (Engels sprekend) buitenlands hoofdkwartier.

T. KOLSTEREN, genm art

## BOEKEN bespreking



### Een hoofd vol herinneringen

Werken in risicogebieden, door D. Pinedo & F. Verkuijl, 143 blz., geïll. met foto's van geïnterviewden. Babylon - De Geus, Amsterdam, 1997.

f 27,50

ISBN: 90 6222 329 X

De afgelopen jaren is het aantal mensen en organisaties dat betrokken is bij uitendingen naar risicogebieden in het buitenland sterk toegenomen. Militairen worden uitgezonden naar crisisbeheersingsoperaties, artsen en verplegend personeel naar humanitaire hulpverleningsprojecten, maar ook werknemers van internationaal georiënteerde bedrijven en journalisten kunnen in risicogebieden terecht ko-

<sup>1</sup> MS 167 (1998)(1) 5-16.

men. Uitgezonden worden naar gebieden waar oorlog, hongersnood, armoede en geweld aan de orde van de dag zijn, kan een ingrijpende ervaring zijn. De laatste jaren is steeds meer duidelijk geworden hoe diep dergelijke ervaringen ingrijpen in het leven van mensen en hoe verstrekkend de gevolgen kunnen zijn.

Inmiddels is er in de praktijk aandacht gekomen voor training, begeleiding en nazorg voor mensen die worden uitgezonden naar risicovolle gebieden en voor hun thuisfront. Twee organisaties die zich onder meer hiermee bezig houden – *Kontakt der Kontinenten* en het Sinaï-Centrum – hebben opdracht gegeven tot het schrijven van een boek. De journalisten Daniëlle Pinedo en Frank Verkuijl hebben daartoe een aantal interviews gehouden met (oud-)medewerkers van militaire en civiele organisaties, die voor korte of langere tijd zijn uitgezonden naar crisisgebieden.

Het boek bestaat uit tien interviews met mensen die uitgezonden zijn geweest of met gezinsleden daarvan, een gesprek met een psychiater over de gevolgen van ingrijpende ervaringen en een lijst met adressen van organisaties (civiel en militair) die zich bezighouden met hulpverlening of begeleiding van mensen die te maken krijgen met een uitzending.

In *Een hoofd vol herinneringen* wordt geschetst hoe de uitgezonden personen zijn vertrokken vanuit het relatief veilige en goed georganiseerde Westen, en vervolgens terecht komen in crisisgebieden en totaal ontwrichte samenlevingen. Er vindt dan een overgang plaats naar een andere werkelijkheid – met andere geuren, een ander klimaat, moord, vluchtelingen en schietpartijen – waarin mensen leven in onzekerheid, bedreiging en uitzichtloosheid. Duidelijk wordt hoe de geïnterviewden ernaar streven humanitaire hulp te bieden in deze situaties, waarin oorlog, geweld en onmenselijke omstandigheden deel uit maken van de dagelijkse werkelijkheid.

Vertrokken vanuit een wereld waar een houding van onafhankelijke toeschouwing heerst ten opzichte van het leed en de ellende elders en een 'betrokkenheid van buitenstaanders', komen de geïnterviewden terecht in een situatie waarin het

onmogelijk is zich afzijdig te houden en zich blijvend onafhankelijk op te stellen. Zo komen ze (veelal tegen wil en dank) terecht in situaties van machteloosheid, onzekerheid, onvoorspelbaarheid en gevaar.

De meeste geïnterviewden ontkomen niet aan de gevolgen van dergelijke stressvolle omstandigheden. Heftige emoties bijvoorbeeld. De normale menselijke reacties die optreden na ingrijpende gebeurtenissen en die uit literatuur en onderzoek bekend zijn, worden door de individuele betrokkenen als volgt verwoord:

- angst (p. 36 „Voor het eerst van mijn leven voelde ik doodsangst”);
- woede (p. 48 „Kunnen jullie mij uitleggen hoe dat grote wapen werkt?” vroeg ik, „dan ga ik hier een eind aan maken. Ik ben die klotelui zo zat” en elders, op p. 55 „Wat er door me heen ging: Ik was ziedend van woede. Wat maken jullie me nou?”);
- wanhoop (p. 56 „Wanhoop is het engste”. Dan voel je je eigen pijn, dan merk je hoe kwetsbaar je bent.”);
- hyperaltheid (p. 69: „Je moet jezelf onder controle houden. En hoe doe je dat? Door hyperactief te zijn. Niet of nauwelijks slapen. Alert reageren op alles wat om je heen gebeurt.”).

Tegelijk kunnen na verloop van tijd ook reacties van vervreemding en afstomping optreden (p. 67 „Ik zie het meer, ook bij ervaren hulpverleners. Ze gaan heel doelmatig te werk, maar leven zich steeds minder in.”).

Later, na terugkeer, volgt een nieuw aanpassingsproces: weer terug te zijn in de werkelijkheid van voorheen. Een werkelijkheid die voor de achterblijvers hetzelfde is gebleven, maar voor degene die terugkeert ingrijpend is veranderd, omdat een andere betekenis wordt gegeven aan de dingen die gebeuren.

Zaken die in Nederland van het grootste belang lijken te zijn, worden voor degenen die terugkeren uit een crisisgebied onbelangrijke futiliteiten. Het proces van aanpassing en verwerking verloopt voor elk van de geïnterviewden op een andere manier, en niet iedereen ondervindt in dezelfde mate problemen. Toch keren verbindende elementen steeds terug. Ieder van hen krijgt te maken met herinneringen

aan de uitzending (p.83 „Er zijn allerlei gebeurtenissen die de beelden van daar weer oproepen. Je kunt niet van de ene op de andere dag de knop omdraaien, doen alsof er niets gebeurd is.”). Voor sommigen zijn deze zo sterk dat ze zich uiten in dromen, nachtmerries of herbelevingen (p. 61 „Ik merkte dat ik wantrouwend werd. En ook last kreeg van associatief denken. Een wandelstok werd een geweer; ik zag overal agressie om me heen en was daar ook voortdurend alert op.”). Daarnaast worden sommige geïnterviewden geconfronteerd met onbegrip en met een omgeving die liever niet wil weten wat zich elders op de wereld afspeelt (p. 38 „Er waren er weinig die echt interesse toonden en die verder gingen dan: ‘Zeg, hoe was het daar nou eigenlijk?’”). Anderen voelen zich juist wel gesteund, door erkenning en begrip (p. 58 „Het had in de krant gestaan, en daarmee werd de ernst van het voorval erkend. Ik voelde mij begrepen.”).

Ook voor de achterblijvers vindt een aanpassingsproces plaats. Ze krijgen te maken met een partner of gezinslid die veranderd kan zijn door de opgedane ervaringen en voor wie opvang en begrip noodzakelijk is (p. 105 „Over gezin gesproken, ik denk dat het gezin veel meer bij een uitzending moet worden betrokken. Je partner, je kinderen, zij zijn tenslotte degenen die je weer moeten opvangen.”). Tegelijk hebben de achterblijvers vaak ook zelf in angst en onrust geleefd of kunnen deze reacties achteraf optreden omdat ze soms door de uitgezondene pas na terugkeer op de hoogte worden gesteld van meegemaakte gebeurtenissen (p. 38 „Maar ter plekke realiseer je je niet wat het thuisfront doormaakt. Aan de andere kant realiseren de achterblijvers zich niet hoe ingrijpend zo'n ervaring kan zijn”).

*Een hoofd vol herinneringen* bestaat niet uit smeulige heldenverhalen. Het geeft ook geen zakelijke opsomming van cijfers en statistieken waarin de gevolgen van uitzendingen naar crisisgebieden worden beschreven. Het boek bestaat uit verwoordingen van de ervaringen van gewone mensen die deel uit maakten van een werkelijkheid die soms ver weg lijkt, maar die ontstellend dicht bij kan komen; mensen

die gebeurtenissen meemaken die ze niet wilden meemaken, maar waardoor ze tegelijkertijd meer geconfronteerd zijn met de waarde van het leven.

Een betekenisvolle uitspraak is in dit verband: „En toch, als je me vraagt, had je die ervaringen willen missen, dan zeg ik nee. Dat klinkt vreemd, maar vergeet niet dat ik veel heb geleerd.” (p. 62)

De kracht van *Een hoofd vol herinneringen* schuilt in de persoonlijke beschrijvingen; daardoor wordt de lezer onontkoombaar en indringend betrokken bij wat zich elders in de wereld afspeelt en bij de mensen die daar zijn geweest.

drs. A. FLACH (GW/KL)

### The Development of RAF Strategic Bombing Doctrine, 1919-1939

door S. Robertson, 187 blz. Praeger Publishers, Westport, Connecticut, 1995.

£43.95

ISBN: 02 7594 997 4

In de jaren tussen de beide wereldoorlogen bouwde de *Britse Royal Air Force* (RAF) zijn toekomst op de theorie van het strategische bombardement. Deze theorie was gestoeld op de ervaringen met dit soort operaties in de laatste maanden van de oorlog in 1918. Voorstanders van het strategisch luchtoffensief, zoals de 'vader' van de RAF, Trenchard, wisten ook de Britse regering voor deze theorie te winnen, toen deze in 1919 de zogenaamde *Ten Year Rule* vaststelde. Trenchard kon op deze wijze de regering een goedkope slagkracht bieden met het vooruitzicht niet weer met een groot leger in de loopgraven te moeten. Tegelijkertijd kon hij de in 1918 verkregen zelfstandigheid van de RAF bestendigen, tegen de pogingen in van de landmacht en de marine om de militaire luchtvaart weer aan hun strijdkrachten ondergeschikt te maken. Mede door de theorieën van Trenchard, Douhet en Mitchell ontwikkelde de angst voor een nieuwe oorlog, die zou beginnen met een niets ontziend luchtbombardement, de zogenaamde *knock-out blow*, zich in de jaren dertig tot een buiten alle proporties staande psychose. Engeland,

dat zich altijd veilig had gewaand op het eiland, lag nu met zijn hoofdstad Londen zo dicht bij het continent geheel open en kwetsbaar voor vijandelijke luchtaanvalen. Hierop paste slechts één antwoord: de ontwikkeling van een sterk offensief luchtwapen dat in staat was een tegenaanval uit te voeren, op soortgelijke wijze als de deterrence ten tijde van de latere Koude Oorlog. Omdat strategische luchtvloten zich niet hoefden te richten op de vijandelijke strijdkrachten, maar rechtstreeks konden optreden tegen het economische potentieel van het vijandelijke moederland, waren tactische operaties ter ondersteuning van land- en zeestrijdkrachten een verspilling. Ook het opzetten van een luchtverdediging tegen de vijandelijke aanval was verspilde energie, want „*the bomber will always get through*”, aldus premier Stanley Baldwin in 1932.

In zijn boek toont de schrijver aan dat de RAF, ondanks dit beleid tijdens de jaren twintig en dertig, aan de vooravond van de Tweede Wereldoorlog niet toegerust was voor deze taak, en de gewekte verwachtingen niet kon waarmaken. Er waren nauwelijks geschikte lange-afstandbommenwerpers en deze wisten de doelen nauwelijks te vinden, laat staan te vernietigen. Tevens bleek in het najaar van 1939 dat zelfstandig opererende bommenwerpers niet opgewassen waren tegen de Duitse jagerverdediging.

In zijn grondige analyse geeft Robertson aan dat de belangrijkste oorzaak van deze mislukking van beleid aan de RAF zelf te wijten is. De *Air Staff* heeft nagelaten op basis van de zeer magere ervaringen uit de Eerste Wereldoorlog een solide strategische bombardementsdoctrine te ontwikkelen. Te veel energie werd besteed aan de voortdurende rivaliteit van de RAF met de landmacht en de marine om de schaarse defensiebudgetten. In dat kader legde Trenchard zich in de jaren twintig vooral toe op *luchtoperaties* in het Britse *Empire*, daarmee aantonend dat er geen grote garnizoenen nodig waren. Maar deze operaties droegen niet bij tot de ontwikkeling van strategische bommenwerpers, noch tot operationeel denken in termen van een doctrine, die zijn oorsprong vindt in realistische oefeningen en praktische testen. Toen in de tweede helft van

de jaren dertig de dreiging van de Duitse *Luftwaffe* moest worden beantwoord met een versterking van de RAF, kon men niet veel meer bedenken dan numerieke pariteit. Pas in de loop van 1939 begon de bevelhebber van Bomber Command, Ludlow-Hewitt, de luchtmachttop er voortdurend op te wijzen hoe ongeschikt de strategische luchtvloot voor zijn taak was. De toen in gang gezette verbeteringen konden echter eerst in 1943 worden geooogst.

Tot nu toe werd de matige prestatie van de RAF in strategisch opzicht vooral geweten aan de sterke overheidsbezuinigingen, de wil tot ontwapening, de voortdurende rivaliteit tussen de krijgsmachtdelen en de algemene politieke malaise in Engeland tijdens het Interbellum. Deze gedegen studie toont aan dat een belangrijk deel voor de verantwoordelijkheid voor het ontbreken van een doctrine basis voor het strategisch lucht optreden ook vooral bij de RAF-top zelf lag. Daarmee is een onderbelicht element in de geschiedenis van het Britse luchtwapen aangevuld.

D. STARINK, cdre KLU

