



7751
0:0954
169
6

MILITAIRE SPECTATOR



**KLu-implementatie
van wapenbeheersing**

(zie blz. 320)



UITGAVE

Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap

E-mailadres: m.haas@kma.nl

Secretaris: I.M. de Jong
majoor der intendance
p/a Ledenadministratie
Telefoon (070) 316 70 72

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 Bommel
kolonel van de technische staf
drs. P.H. Kamphuis
hoofd Sectie Militaire Geschiedenis KL
A.C. Tjepkema
kolonel Koninklijke Luchtmacht
drs. J. Terpstra
kolonel van de militair psychologische
en sociologische dienst

BUREAU-REDACTIE/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: In Europa zijn ruim 50.000 grote
wapenplatforms gereduceerd onder het cse-verdrag
Bron: Nederlandse wb-organisatie

JAARGANG 167 NUMMER 6 1998



MILITAIRE SPECTATOR

- 296** Editoriaal:
Eureka!
- 298** Mededelingen
- 299** P.J. Kautz, V.C. Windt:
NAVO's 'Long Term Study'
- 310** C.Y.D. Hoeksema-van Orden, A.W.K. Gaillard:
Prestaties op peil houden tijdens 'sustained
operations': de rol van groepsprocessen
- 316** P.W. Strik, H.H.F. Levert:
'Employer Support'. Brug tussen krijgsmacht en
samenleving
- 320** H.M. van der Horst:
KLu-implementatie van wapenbeheersing
- 325** G.J.A. van Tintelen:
Afstandsonderwijs in de KL
- 331** O. Doornbos:
'Showing the (Dutch) flag'
De Nederlandse geldingsdrang bij UNTSO
in de periode 1956-1973
- 339** Boeken

Eureka!

De mens is en blijft iets unieks. Soms vertoont deze species uitermate primitieve trekken en vormen van kuddegeest. Af en toe kent deze species opvallende persoonlijkheden met bijzondere gaven. Deze laatsten manifesteren zich en tonen – in woord of daad – dat een mens soms onvermoede creativiteit bezit. Gelukkig kent ook de militaire organisatie dergelijke uitzonderingen op de grijze regel; zijn er op de diverse rangsniveaus individuen die er met kop en schouders bovenuit steken.

Maar opvallendheid zonder meer is geen verdienste. Regelmatig halen voorbeelden hiervan de pers. Zo bracht de *Telegraaf* onlangs – onder de pakkende kop 'Opleiding aan de KMA helpt korter maken' – een boodschap van de heer B. Snoep onder de aandacht.¹

Denkend over het Koninklijk Instituut voor de Marine (KIM) en de evenknie voor land- en luchtmacht, de Koninklijke Militaire Academie (KMA)

¹ De *Telegraaf*, 7 maart 1998, blz. 3.

was hem duidelijk geworden dat beide opleidingen op de helling moesten. De eerste reden is, aldus het artikel, dat „meer dan de helft van de cadetten op de militaire hogeschool later in de praktijk toch niets meer doet met de vaak zeer specialistische kennis die ze hebben vergaard”. De tweede reden lag in het feit dat „meer dan de helft van de aan beide academies afgestudeerde adelborsten (sic!) toch nooit de top bereikt, dus waarom zou je ze daarvoor scholen?” De heer Snoep stelt voor alle aspirant-officieren een basisopleiding te geven. Tijdens hun loopbaan kunnen ze dan specialistische opleidingen volgen. Naar zijn mening kan de initiële opleidingsduur moeiteloos met de helft worden ingekort, door deze te ontdoen van aspecten die niets te maken hebben met de eerste functie vervulling. Een nieuw kabinet zou zich snel over deze bezuinigingsmogelijkheid moeten buigen. Het 'eureka!' is gekoppeld aan het ei van Columbus dat Nederland hier tussen de regels door krijgt aangedragen. Als meer dan de helft van enige categorie toch niet de top bereikt, hoef je ze daarvoor niet te scholen, althans niet bepaalde basiseigenschappen bij te brengen.

Hier liggen ongekende mogelijkheden tot bezuiniging. Waarom hebben zowel overheid als bedrijfsleven steeds op vele plaatsen academici ingenomen? Bij alle overheden, maar ook in het bedrijfsleven, dringt minder dan de helft van hen tot enige top door. Een nieuwe koers verdient aandacht; minder opleiding volstaat en tussentijds tanken we wat specialistische kennis bij. Het zou leuk zijn als het niet zo triest was, zeker in een tijd waarin een begrip als 'employability' ruimschoots aandacht krijgt. Twee opmerkingen: de eerste betreft die van de schoenmaker en de bekende leest. Wat heeft de uitgedragen boodschap van doen met datgene waarvoor een vakbondsbestuurder primair op aarde is? En dan de inhoud van de boodschap. Welk feitenmateriaal onderbouwt de gedachte? Is er een onderzoek dat aangeeft dat meer dan de helft van de cadetten (respectievelijk adelborsten) later in de praktijk toch niets doet met de 'vaak specialistische' kennis die ze heeft vergaard? Is het zo dat KIM en KMA voor de top scholen? Beide instituten verzorgen de initiële opleidingen. Zij verzorgen zowel een algemeen vormend deel op militair academisch niveau als een voorbereiding op de eerste functies binnen wapen, dienstvak, functiegroep of korps. Dat dit laatste in zekere zin specialistisch is, valt niet te ontken-

nen. Een infanterist, een zee-officier en een personeelsofficier worden voorbereid op verschillende uitdagingen. Tegelijkertijd mag bekend worden verondersteld dat elke officier in zijn loopbaan in zowel meer 'specialistische' als meer algemene functies komt te werken. Het algemene deel van de opleiding richt zich dan ook op de samenhang der dingen. In het verdere verloop van de loopbaan zullen sommigen verder specialiseren, anderen zullen juist meer generalist moeten worden om het geheel te blijven overzien. Hiervoor kennen de krijgsmacht-delen een drietrapsmodel: beginnend met een brede initiële opleiding; een secundaire vorming en een ('paarse') tertiaire. Daarnaast een scala aan min of meer specialistische cursussen en studies.

De wereld waarin de officier moet kunnen functioneren, is gedurende de laatste jaren bepaald niet minder gecompliceerd geworden. Waar een jong officier vroeger nog lange tijd onder het waakzaam oog van ouderen ervaring verzamelde in een redelijk overzichtelijke wereld, wachten hem of haar nu totaal andere uitdagingen. De samenhang der dingen wordt al op de lagere niveaus gekenmerkt door constante verandering en toenemende complexiteit. Wat gaat 'Information Warfare' betekenen; wat wordt de rol van niet-letale wapens; wat wordt de toekomstige rol van de krijgsmacht? Hoe gaan we om met *Rules of Engagement*, hoe gaan we om met verantwoordelijkheden en bevoegdheden?

Tegelijkertijd is er de dagelijkse worsteling tussen effectiviteit en doelmatigheid; tussen operationele inzetbaarheid en wettelijke regelingen en tussen flexibiliteit en ordening. De officier zal daarbij met zijn omgeving op het gewenste niveau moeten kunnen communiceren; ook met de jurist, de econoom, de ingenieur en andere civiel-academisch gevormde gesprekspartners. Bij uitzendingen is de wereld niet minder complex. Ook een jong officier kan hier al snel in situaties met potentieel verstrekkende gevolgen verzeild raken. Niet minder ingewikkeld is een situatie als de krijgsmacht daadwerkelijk als zwaarmacht wordt ingezet. Dit alles dwingt tot bredere vorming omdat specialismen – bijna vanzelfsprekend – de neiging hebben om de wereld vanuit een wat engere optiek te benaderen.

Jammer dat deze dimensie schijnbaar niet wordt onderkend. Opleiden is investeren in het kostbaarste wat de organisatie bezit. Er lijkt meer nodig dan een oprisping om het halveren van een initiële investering te onderbouwen. Dit klemmt temeer in de wetenschap dat de secundaire vorming in de loop van de tijd is teruggelopen van twee naar één jaar. Mocht de journalist overigens de boodschap verkeerd hebben verwoord, dan blijft toch de 'zender' de bron van het bericht. Onze initiële opleidingen verdienen en krijgen gelukkig meestal meer weloverwogen aandacht.

Als het gaat om de KMA is 1998 overigens gelukkig ook om andere redenen een belangrijk jaar. Vijftig jaar geleden, op 1 mei 1948, werd het instituut in Breda heropgericht. In dezelfde stad waar het instituut in 1828, nu 170 jaar geleden, het licht zag. Over de perikelen rond het teruggaan naar Breda schreef F. Wismans een helder verhaal onder de titel: 'Over koehandel en oogappels'.² Geen enkele onduidelijkheid was er in 1947 bij de toenmalige minister van Oorlog, A.H.J.L. Fiévez over het niveau van de opleiding; die moest militair-wetenschappelijk zijn. Zijn opvolgers hebben hem in deze opvatting steeds gevolgd. Beide instituten, KMA én KIM, waren en zijn overigens steeds in beweging; de wereld waarop wordt voorbereid, is dat immers ook. Retoriek werd en wordt daarbij overigens gelaten voor wat het is: retoriek.

² Drs. F.J.P.W. Wismans, *Parade*, 9 (1989) aflevering 4, blz. 25 t/m 33.



Mededelingen

KVBK

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

'Opportunity found: a new synthesis for a post-Cold War world'

De inleider is: *Mr. John Kornblum*, ambassadeur van de Verenigde Staten in Bonn.

Dinsdag 9 juni 1998
Sociëteit 'de Witte', Plein 24, Den Haag

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

Na de succesvolle *battlefield tour* naar de Grebbeberg organiseert de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap op **zaterdag 26 september 1998** een battlefield tour over de

'Slag om Arnhem'

De inleider en gids is *drs. C.P.M. Klep* van de Sectie Militaire Geschiedenis.

Het programma is als volgt:

10.00 - 10.30 uur	Ontvangst in restaurant 'De Westerbouwing' in Oosterbeek
10.30 - 11.15 uur	Lezing over de 'Slag om Arnhem' door <i>drs. C.P.M. Klep</i>
11.15 - 12.15 uur	Tour (per bus) langs diverse landingsterreinen
12.15 - 13.15 uur	Lunch in restaurant 'De Westerbouwing'
13.15 - 16.00 uur	Vervolg tour (per bus)

Gelet op de capaciteit van de bus is het aantal deelnemers beperkt tot 45.

Aanmelding kan geschieden door overmaking van *f* 20 voor leden van de KVBK (*f* 25 voor niet-leden van de KVBK) op gironummer 78828 ten name van penningmeester KVBK te te Vleuten, onder vermelding van 'Arnhem 26/9'.

Bij overschrijding van het aantal deelnemers wordt uw bijdrage gerestitueerd.

De deelnemers krijgen ruim voor aanvang van de battlefield tour een bevestiging en een routeschets naar restaurant 'De Westerbouwing' toegezonden.

NAVO's 'Long Term Study'

P.J. Kautz - brigade-generaal der cavalerie*
ir. V.C. Windt DIC - kapitein ter zee*

Inleiding

In april 1994 werd tijdens de vergadering van het Militaire Comité van de Noord Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) in Chefs Defensiestaven sessie (MC/CS)¹ het besluit genomen een studie te doen uitvoeren naar een nieuwe NAVO-commando- en strijdkrachtenstructuur². Deze studie kreeg de naam 'Long Term Study' (LTS). Met dit artikel wordt getracht een inzicht te geven in de wijze waarop NAVO's nieuwe commandostructuur tot stand is gekomen en welke specifieke standpunten door een aantal landen in dit proces zijn ingenomen. Daarnaast zal, voor zover dit gerelateerd is aan de LTS, kort worden ingegaan op de invloed van begrippen als Europese Veiligheids- en Defensie-Identiteit (EVDI), het *Combined Joint Task Force* (CJTF) -concept, de NAVO-uitbreiding en het Partnerschap voor de Vrede (PVV).

Aanleiding

Naast de door de NAVO-top³ in januari 1994 gegeven opdracht „... to adapt NATO Command and Force Structures...”, vloeiende de noodzaak voor het MC/CS tot een LTS voort uit drie problemen die op dat moment bij het MC voorlagen: dalende nationale

defensiebudgetten, twijfels ten aanzien van de commandostructuur die dateerde uit 1992⁴, en de ontwikkeling en toekomstige implementatie van het CJTF-concept. Daarnaast werd het duidelijk dat de militaire structuur als geheel beter geschikt diende te worden gemaakt voor, wat toen werd genoemd, de nieuwe taken van de NAVO. Deze nieuwe taken vloeiden voort uit de veranderde veiligheidssituatie in Europa en richtten zich met name op non-artikel 5⁵ optreden, contra-proliferatie van massavernietigingswapens en *expansion of stability*.

Tevens werd geconstateerd dat het MC document MC400⁶ uit november 1991 als 'uitvoeringsdocument' van de strategie en politieke doeleinden van de NAVO, niet meer *up to date* was. Sedert 1992 waren in NAVO-verband op ministerieel niveau diverse besluiten genomen, met name ten aanzien van *crisismanagement* en *peacekeeping*, die nog niet in het betreffende document waren verwerkt. Deze ontwikkelingen samen vormden voor het MC/CS de impuls om opdracht te geven tot het uitvoeren van de LTS.

Doelstelling LTS

Het doel van de LTS was het doorlichten en, indien nodig, het geven van aanbevelingen voor de herziening van de militaire implementatie van de rol en taken van het Bondgenootschap, teneinde de haalbaarheid en effectiviteit van NAVO's militaire structuren zeker te stellen.

De studie moest, in eerste instantie, een actualisering vormen van de

MC400. Aangezien specifieke politieke richtlijnen voor een dergelijke studie nog ontbraken, diende de LTS gebaseerd te zijn op het Strategisch Concept⁷ van november 1991 en de verklaring van de NAVO-top in Brussel van januari 1994. Daarnaast moest aandacht worden besteed aan het gestelde in de *Ministerial Guidances*⁸ en andere relevante documenten.

De actualisering van de mc400

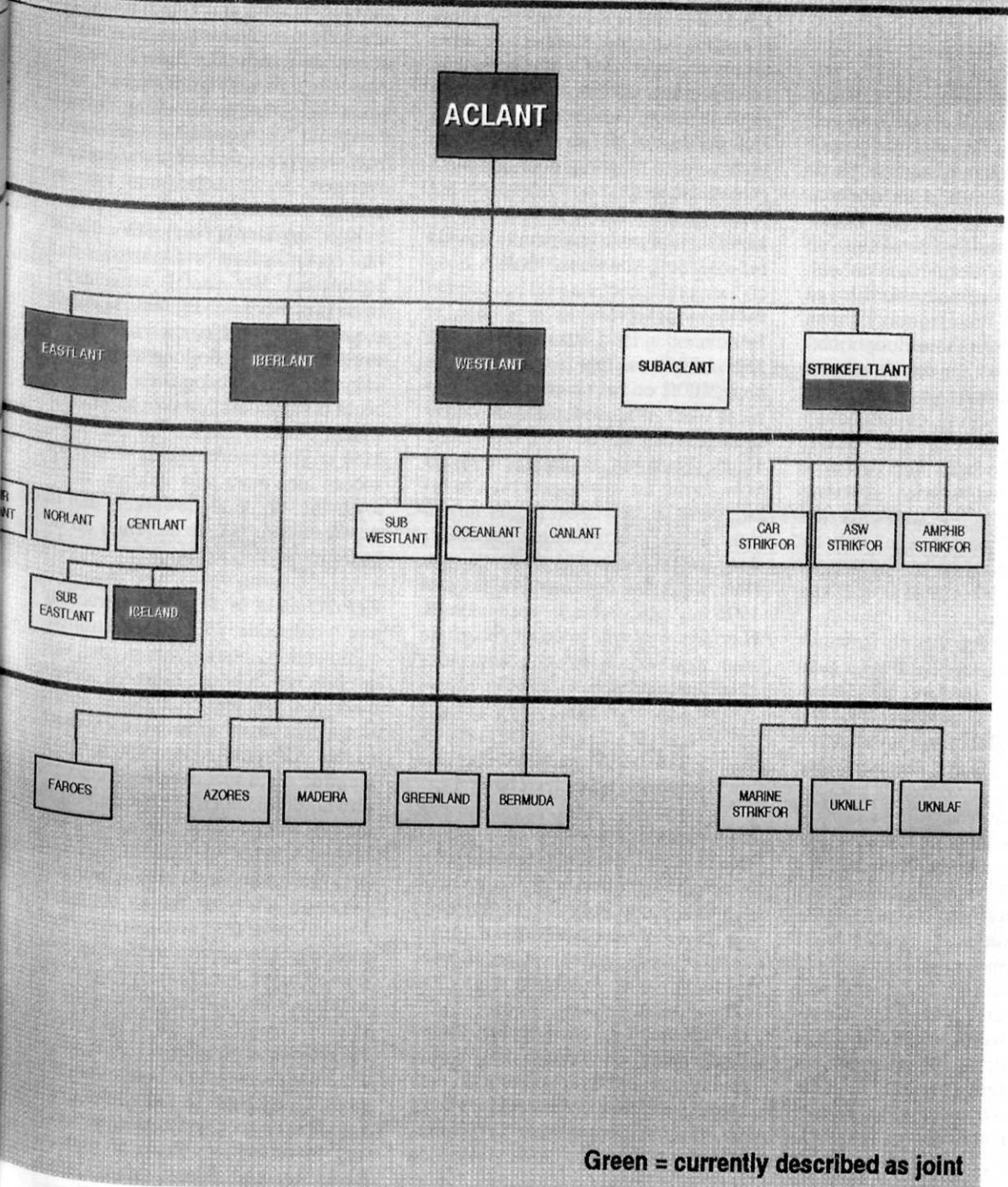
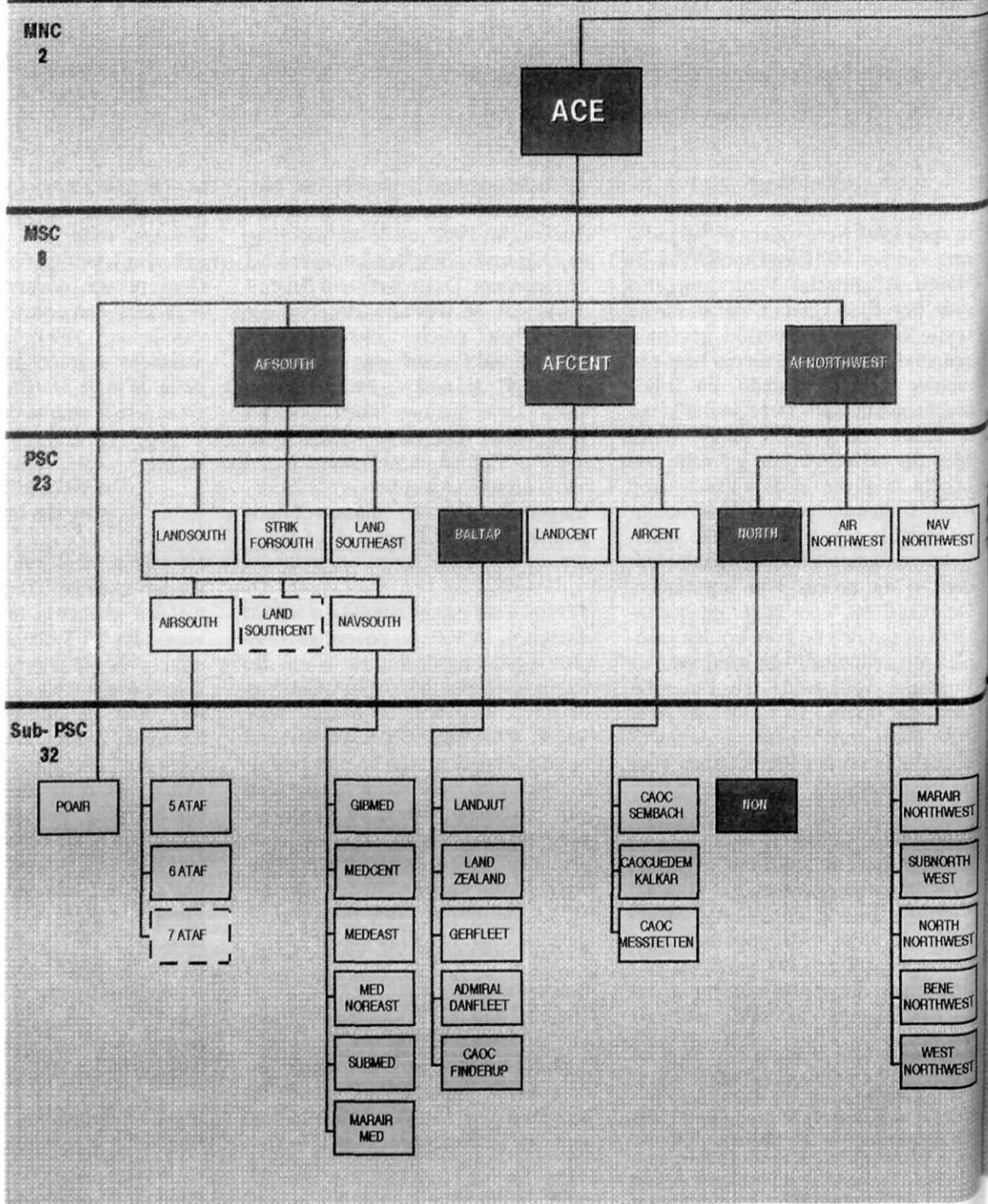
Het eerste deel van de vernieuwde versie van de MC400 (MC400/1) begint met een schets van de politieke omgeving. Met het Strategisch Concept als uitgangspunt, worden de gevolgen van de uitspraken tijdens de vergadering van de ministers van Buitenlandse Zaken in Oslo (1992), de NAVO-top in Brussel (1994) en overige ministeriële richtlijnen in beschouwing genomen. Dit betreft vooral zaken als behoud van solidariteit, consolidatie van de *transatlantic link*⁹, EVDI¹⁰, relaties met de West-Europese Unie (WEU), de Europese Unie (EU), de Verenigde Naties (VN) en met de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE), het PvV¹¹, de uitbreiding van de NAVO¹² en de teruglopende nationale defensiebudgetten.

Bij de behandeling van de veiligheidsomgeving wordt naast een risico-analyse die voornamelijk is gebaseerd op de MC161¹³, beschreven voor welke landen de NAVO belangstelling zou moeten hebben. Ten slotte worden

* P.J. Kautz is Deputy Assistant Director voor Plannen en Beleid bij de Internationale Militaire Staf op het NAVO-hoofdkwartier te Brussel en ir. V.C. Windt DIC is Hoofd Afdeling Internationale Planningsaangelegenheden bij het ressort Internationale Plannen en Samenwerking van de Defensiestaf. Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel.

NATO MILITARY COMMAND STRUCTURE

ATO



Green = currently described as joint

Afb. 1 De huidige NAVO-commandostructuur.

in dit deel de taken van het Bondgenootschap in beschouwing genomen: collectieve verdediging, *peace support* operaties, expansion of stability (PvV, uitbreiding van de NAVO, wapenbeheersing en ontwapening) en contra-proliferatie van massavernietigingswapens.

Principes

Bij het beschrijven van de militaire structuur¹⁴ in deel twee van de MC400/1 worden de volgende principes als uitgangspunt genomen: flexibiliteit, doeltreffendheid en doelmatigheid, cohesie binnen het Bondgenootschap, multinationaliteit en financiële en politieke haalbaarheid. Daarnaast wordt er nadrukkelijk van uitgegaan dat men moet kunnen inspelen op de politiek-militaire richtlijnen van de NAR en dat de nieuwe commandostructuur geschikt moet zijn voor de planning en uitvoering van alle taken van het Bondgenootschap. De basis van de structuur zou moeten worden gevormd door regionale hoofdkwartieren die mede geschikt moeten zijn voor de inzet bij lokale crises en conflicten, waarbij tevens het CJTF-concept¹⁵ kan worden toegepast.

Bij de beschrijving van de structuur van de strijdkrachten wordt uitgegaan van de indeling conform het Strategisch Concept: *Immediate Reaction Forces*, *Rapid Reaction Forces*, *Main Defence Forces* en *Augmentation Forces*. Daarnaast worden de karakteristieken beschreven van maritieme, land- en luchteenheden. Van de nucleaire component worden de taken aangegeven, evenals de indeling in strategische en substrategische eenheden en de processen van nucleaire planning en consultatie. De logistieke en infrastructurele ondersteuning worden in aparte paragrafen behandeld. Hierbij wordt benadrukt dat er, hoewel logistiek in principe een nationale verantwoordelijkheid is, binnen de NAVO meer moet worden gestreefd naar multinationale coördinatie.

Het laatste hoofdstuk van de MC400/1 is gewijd aan defensie-planning,

gebaseerd op het voorafgaande. *Principal Military Requirements*, voorheen *Principal Mission Elements* genoemd, worden hier beschreven. De requirements zijn ontwikkeld om nationale defensie-plannen op elkaar af te stemmen, om prioriteiten te kunnen stellen bij de *Long Term Defence Planning* van de NAVO en dienen tevens als basis voor verdere plannen en concepten, te ontwikkelen door de NATO *Military Authorities* (NMA's)¹⁶. Het hoofdstuk vormt dus de basis voor verdere planning door de NMA's en de lidstaten.

Frankrijk heeft als actieve *Observer* vanaf het begin meegewerkt aan de ontwikkeling van de MC400/1.

Politieke goedkeuring

In november 1995 nam het MC/CS (à 15)¹⁷ kennis van het laatste deel van de MC400/1 en het nu complete document werd aangeboden aan de secretaris-generaal van de NAVO (SG-NAVO). Nadat Frankrijk in maart 1996 als volwaardig lid was opgenomen in het MC, werd in april 1996 de, nu inmiddels à 16 goedgekeurde MC400/1, door SG-NAVO voorgelegd aan de NAR. Hier werd het document begin juni 1996 nu ook politiek goedgekeurd. Hiermee was een uiterst belangrijke stap naar een nieuwe commandostructuur genomen.

De huidige NAVO-commandostructuur

Tekortkomingen

De huidige vierlaagse commandostructuur (zie afbeelding 1) is op basis van met name politieke compromissen in 1992 vastgesteld maar tot op heden niet geheel ten uitvoer gebracht. In de zuidelijke regio van het *Allied Command Europe* (ACE) zijn vanwege de onenigheden tussen Griekenland en Turkije nog steeds problemen over de invulling van hoofdkwartieren in deze regio, vooral de *Principle Subordinate Commands* (PSC's) te Larissa (Griekenland) en Izmir (Turkije).

Van eenhoofdige leiding en duidelijke hiërarchische lijnen is met name bij

de maritieme delen van de huidige structuur geen sprake. *Double hatting*¹⁸, evenals verantwoordelijkheden ten opzichte van twee commandanten (*double reporting*), komt regelmatig voor.

De huidige structuur is gebaseerd op een collectieve verdedigingsorganisatie en is daardoor minder geschikt voor een non-artikel 5 situatie. Dit komt nadrukkelijk tot uiting in bijvoorbeeld de organisatie van NAVO's *Implementation Force* (IFOR), evenals overigens in de organisatie van de huidige *Stabilisation Force* (SFOR). Beiden zijn niet het schoolvoorbeeld van een efficiënte militaire lijn-staf organisatie. Het aantal commando-lagen was met name bij IFOR duidelijk te groot en ook kunnen vraagtekens worden gezet bij de locatie en indeling van commandoposten, bijvoorbeeld COMIFOR-staf op drie locaties te weten: Napels, Zagreb en Sarajevo. Men krijgt de indruk dat de sleutel tot succes hier meer was gelegen in de loyaliteit van de medewerkers dan in de organisatie van de structuur en de procedures.

Het ontbreekt in de huidige structuur aan voldoende *joint*¹⁹ operationele commando's, hoewel het accent van het huidige militaire optreden steeds meer een interservice karakter heeft. Het aantal lagen is te groot (AFCENT versus LANDCENT en AIRCENT in dezelfde regio met overlappende verantwoordelijkheden) en het ontbreekt aan een evenwichtige regionale indeling (twee regio's ten noorden en één ten zuiden van de Alpen). Daarnaast wordt de scheiding tussen commando- en strijdkrachtenstructuur niet consequent toegepast; mede daardoor is het aantal hoofdkwartieren in de commandostructuur erg groot (65).

Strijdkrachtenstructuur

De huidige strijdkrachtenstructuur²⁰, zoals vastgelegd in het Strategisch Concept, is voor wat betreft de indeling in *Immediate Reaction Forces*, *Rapid Reaction Forces*, *Main Defence Forces* en *Augmentation Forces* zuiver gericht op de collectieve ver-

dediging. Ook de relatie tot de wijze van toewijzing aan de NAVO en de graden van gereedheid dienen in een vervolgstudie duidelijk te worden doorgeleefd en zodanig te worden geformuleerd dat ook de strijdkrachtenstructuur wordt aangepast voor inzet bij non-artikel 5 naast artikel 5 operaties. Voortgang in deze materie is natuurlijk sterk afhankelijk van nationale besluitvorming; tevens zij opgemerkt dat dit onderwerp bij de herziening van het Strategisch Concept de nodige aandacht dient te krijgen.

De toekomstige commandostructuur

Om een goede commandostructuur te krijgen, is het van belang dat deze is gebaseerd op gedegen militaire en politieke principes, waarbij het nationale belang geen doorslaggevende rol

zou moeten spelen, om zodoende een herhaling van de problemen van 1992 te voorkomen: militaire effectiviteit moet de drijvende factor zijn.

NAVO's Geostrategic Areas document

Na het voltooiën van de MC400/1 zijn eerst de geostrategische gebieden die van belang zijn voor NAVO, beschreven op basis van de geografische, politieke, sociaal-economische en militaire factoren (zie afbeelding 2).

Dit document zou later de basis vormen voor de regionale indeling in de nieuwe commandostructuur. Omdat geen overeenstemming kon worden bereikt om dit onderwerp integraal op te nemen in de MC400/1, werd het apart aan het MC/CS aangeboden. Het MC/CS nam in november 1995 kennis van dit document en keurde het goed voor verder gebruik in de LTS.

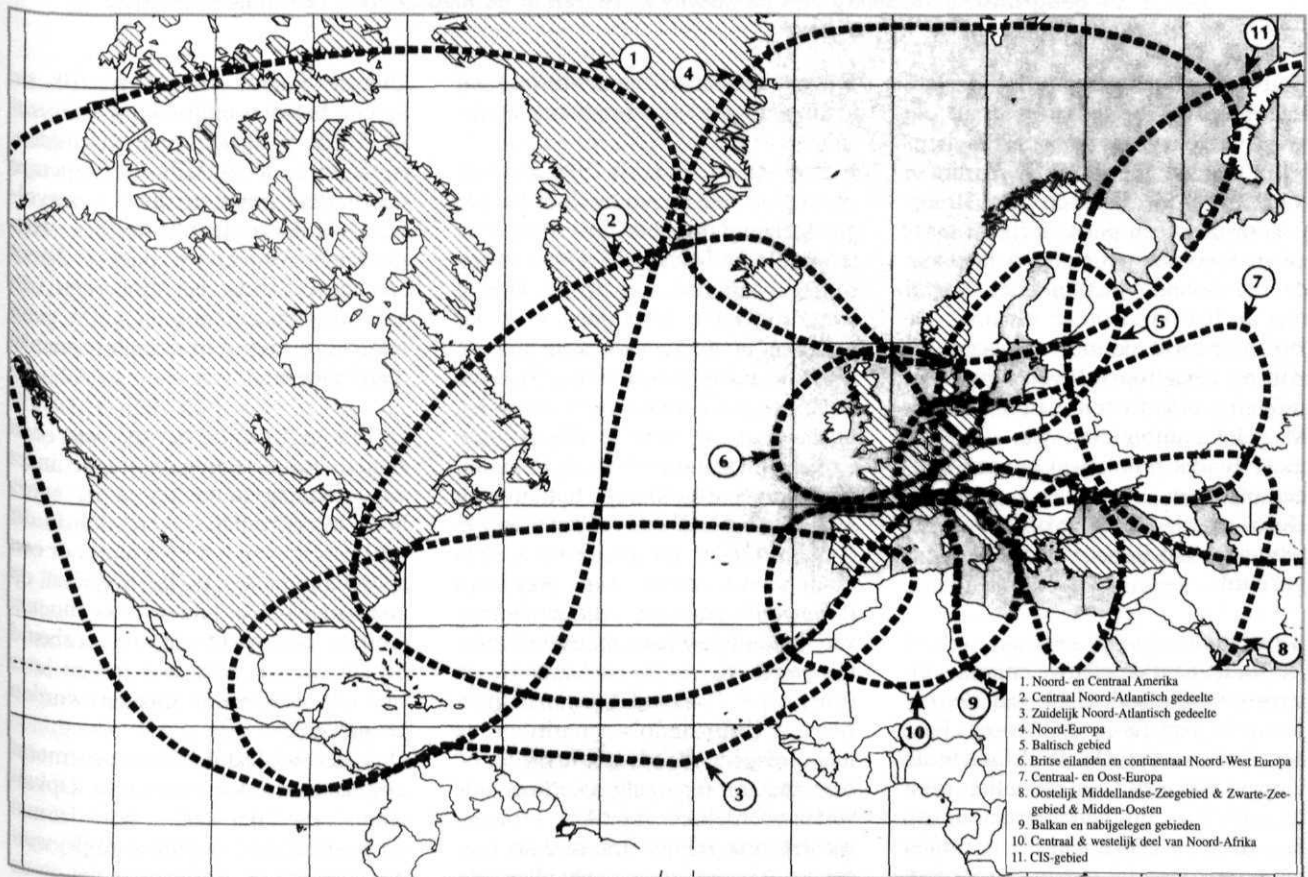
De criteria

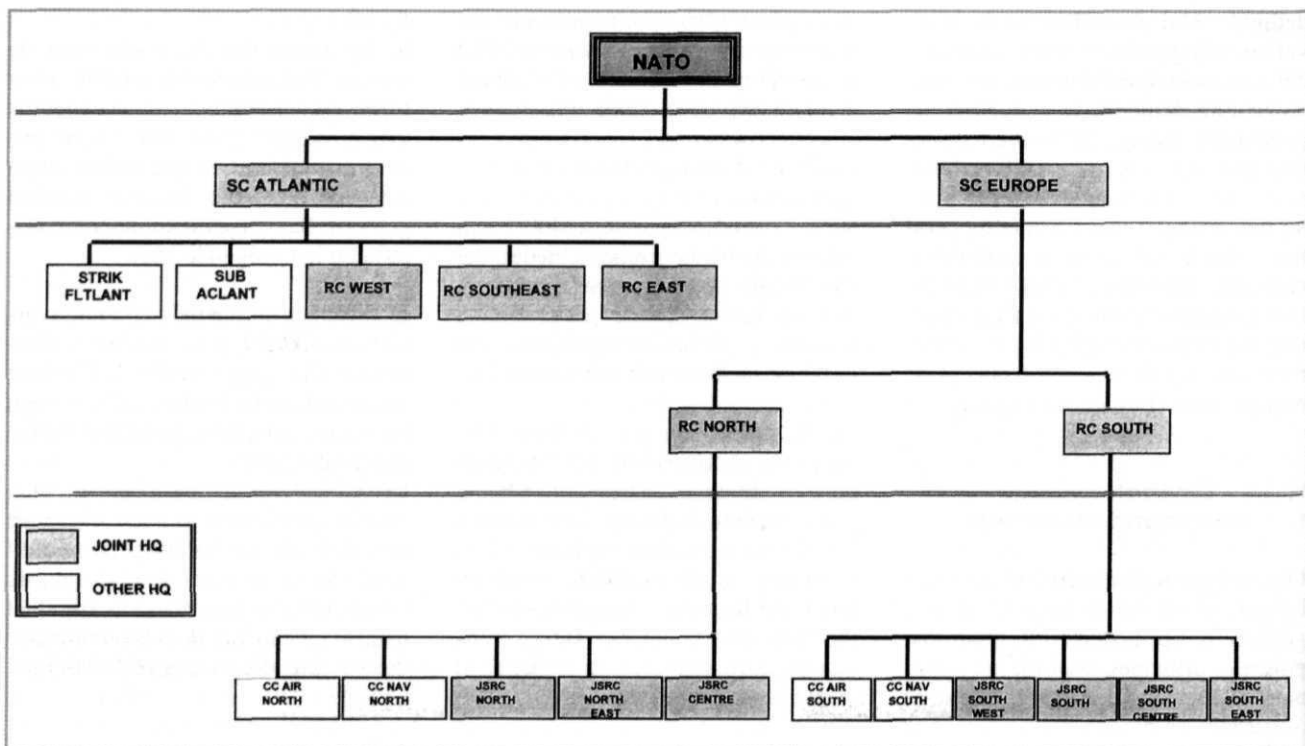
In het kader van de studie naar de nieuwe commandostructuur is, conform de opdracht van het MC/CS van november 1995, een aantal criteria ontwikkeld, waaraan een nieuwe structuur zou kunnen worden getoetst. Samengevat komen deze criteria op het volgende neer.

Er moet één commandostructuur worden ontwikkeld, gebaseerd op collectieve verdediging, die flexibel genoeg is om ook andere taken uit te voeren en waarin het CJTF-concept moet worden geïntegreerd.

Crisisbeheersingsoperaties moeten zonder problemen kunnen overgaan in collectieve verdediging. De organisatie moet platter worden en de (sub)regionale commando's zijn het laagste niveau van de NAVO-commandostructuur, die zo mogelijk ook joint zijn.

Afb. 2 Geostrategische gebieden





Afb. 3 De geografische verdeling van de hoofdkwartieren in de nieuwe NAVO-commandostructuur

Nauwere samenwerking met andere internationale organisaties zoals de VN, OVSE en WEU, moet in beschouwing worden genomen. De Europese identiteit moet binnen het Bondgenootschap een plaats krijgen, maar cohesie, solidariteit en het belang van de transatlantische link, mogen daarbij niet uit het oog worden verloren. De structuur moet politiek aanvaardbaar zijn en betaalbaar blijven zonder de militaire effectiviteit aan te tasten. Mogelijke uitbreiding van de NAVO moet zonder problemen kunnen worden ingepast.

Deze criteria zijn vervolgens op 25 februari 1996 in het MC (à 15) goedgekeurd.

De studie

De studie naar de nieuwe commandostructuur als onderdeel van de LTS wordt in vier fasen uitgevoerd. Fase één, het conceptuele deel, fase twee, het ontwikkelen van modellen voor de nieuwe commandostructuur en fase drie, de keuze van het te implementeren model, zijn afgerond.

Tijdens de laatste en vierde fase zal het model worden geïmplementeerd.

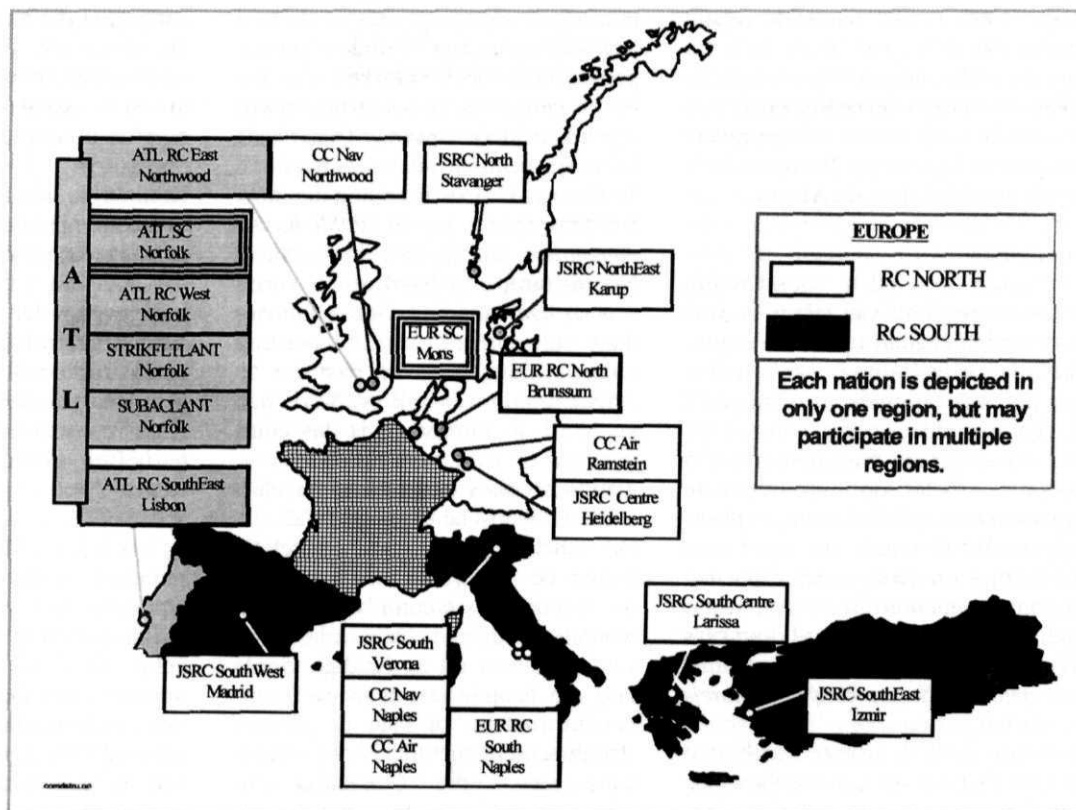
● *Eerste fase.* In april 1996 werd de eerste fase van de studie door het MC goedgekeurd. In dit deel werd eerst de terminologie behandeld. Om verwarring, gevoeligheden en misverstanden over de taken te voorkomen, is ervoor gekozen in de nieuwe structuur de niveaus anders te benoemen. We zien de *Strategic Commands* (SC's) op het niveau van de huidige *Major NATO Commanders* (MNC's) en de *Regional Commands* (RC's) op het niveau *Major Subordinate Commanders* (MCS's). Onder het regionale niveau vinden we *Joint Sub Regional Commands* (JSRC's), een combinatie van de huidige *Principal Subordinate Commanders* (PSC's) en *Sub PSC's* en *Component Commands* (CC's), *single-service* commando's (maritiem en lucht, respectievelijk CC *Naval* en CC *Air*), die een regionale coördinerende verantwoordelijkheid hebben. De nieuwe structuur zal dus drie niveaus kennen, in tegenstelling tot de huidige vier.

Om de vooral voor Frankrijk en Spanje beladen uitdrukking *Integrated Military Structure* te vermijden, is de term *NATO Military Structure* voorgesteld. Deze structuur is vervolgens onderverdeeld in de *NATO Command Structure* en de *NATO Force Structure*. Omdat het uitwerken van het CJTF-concept nog in volle gang was, werd hierop in deze fase niet te diep ingegaan.

De mogelijke invoering van een *Functional Command*²¹ om de inzet van schaarse middelen in de NAVO beter te coördineren werd ook in dit deel beschreven. Of men hiervoor een apart commando nodig heeft en op welk niveau de functie zou moeten worden ondergebracht, bijvoorbeeld bij één van de SC's, zou in een later stadium nog nader moeten worden bestudeerd.

Ook het hoofdstuk *Resources* moest nog nader worden uitgewerkt. Opvallend was wel dat werd gesteld dat met herstructurering waarschijnlijk weinig geld valt te verdienen, gelet op de

Afb. 4 De geografische verdeling van de hoofdkwartieren in de nieuwe NAVO-commando-structuur



relatief lage kosten van de hoofdkwartieren. Overigens vormen SHAPE en de NAVO-agentschappen hierbij de hoogste kostenfactor. Bezuinigingen moesten vooral in de mankracht worden gezocht. Hierbij wordt hoofdzakelijk gedacht aan de sector verbindingen, waarin op dit moment ongeveer zesduizend man werkzaam zijn binnen de drie top lagen van de commandostructuur. Het is echter overduidelijk dat hier technologische investeringen tegenover dienen te staan, die niet zonder meer zijn te financieren uit de reguliere NAVO-fondsen.

• *Tweede en derde fase.* In juni 1996 stelde het MC/CS vast dat de nieuwe commandostructuur gebaseerd zou moeten zijn op twee SC's, beiden onder Amerikaans commando. Verschillende landen waren niet gelukkig met deze beslissing. Waarschijnlijk hadden drie SC's, twee onder Amerikaans commando en één onder Europees commando, veel in een later stadium opdoemde problemen, met

name met Frankrijk, kunnen voorkomen²². Tevens zou het aantal lagen in de nieuwe structuur verder te reduceren zijn geweest tot twee: de RC's in Europa en SACLANT zouden dan SC's worden. Tegelijkertijd zouden de JSRC's in Europa RC's worden naast de RC's in het Atlantische gebied.

Na het uitwerken van vele opties en alternatieven binnen de opties en het uitvoeren van aanvullende studies, was er in juni 1997 een grote meerderheid van landen die het zogenaamde model *Command Structure A* (CSA) steunde. Dit model werd vervolgens tijdens de MC/CS op 2 december jl. goedgekeurd. Kort daarna werd dit politiek bekrachtigd door zowel de NAVO-ministers van Defensie als, op 16 december, door de ministers van Buitenlandse Zaken.

In model CSA wordt van de volgende structuur uitgegaan (zie afbeelding 3 en 4).

Een strategisch commando in Europa blijft gevestigd te Mons in België.

Hieronder vallen twee regio's, waarvan RC North te Brunssum met CC Air in Ramstein (Duitsland) en CC Naval in Northwood (Verenigd Koninkrijk), een landzwaar JSRC in Heidelberg (Duitsland) en twee JSRC's in respectievelijk Stavanger (Noorwegen) en Karup (Denemarken).

Het tweede regionale hoofdkwartier, RC South, blijft gevestigd te Napels (Italië) met twee CC's, Air en Naval eveneens te Napels en vier JSRC's te Madrid (Spanje), Verona (Italië), Izmir en Larissa. Militair-technisch gezien zou dit zuidelijk commando overigens met minder dan het aantal van vier JSRC's toe kunnen.

Het strategische commando Atlantic, gevestigd in Norfolk (Verenigde Staten), wordt verdeeld in drie RC's, te weten: West te Norfolk, East in Northwood (Verenigd Koninkrijk) en Southeast in Lissabon (Portugal). Daarnaast SUBACLANT en STRIKEFLTANT als *Combattant Commands* rechtstreeks onder het SC-niveau. →

Begin 1997 is met name de relatie tussen de RC's, JSRC's en CC's in Europa nader uitgewerkt en zijn de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende niveaus beschreven. De grens tussen beide Europese RC's wordt gevormd door de Alpen.

Problemen

Problemen bestonden voornamelijk bij de vaststelling van taken en verantwoordelijkheden op het subregionale niveau in Europa. JSRC's treden op als operationele commando's namens of onder leiding van het RC, zowel voor artikel 5 als non-artikel 5 operaties. Gelet op hun inherente flexibiliteit en relatief grote verplaatsingssnelheid wordt de inzet van maritieme- en luchtmacht eenheden regionaal gecoördineerd en waar nodig beheerd. Dit gebeurt door CC's Naval en Air. De laatste dienen dan ook meer als *Supporting Commands* te worden gezien.

Teneinde de RC's grotere flexibiliteit te verschaffen in het voorbereiden van *Contingency Operational Plans* (COP's) en in de keuze van JSRC's voor de uitvoering van de operaties, maar ook vanwege de onzekere 'dreiging', leek het onverstandig de JSRC's vaste grenzen te geven. De tijd van de vaste 'hoekvlaggen' uit het tijdperk van de Koude Oorlog is voorbij. Gekozen is voor *Joint Operation Areas* (JOA's), die *mission specific* zijn. Het feit dat voor bepaalde COP's, gebaseerd op een in de MC161 gedefinieerd risico en nader uitgewerkt in de *BIMNC Defence Requirements Review 1997*²³, een JOA met een wat vaster karakter zou kunnen ontstaan, valt natuurlijk niet te bestrijden.

De relaties binnen het bevelsgebied van SC Atlantic zijn ook uitgewerkt. Hier bestaan tussen de regio's geen grenzen. Hoe invulling moet worden gegeven aan de positie van de *Combattant Commands* direct onder de SC in relatie tot de RC's, is tot op dit moment nog niet echt duidelijk.

Ook de relatie tussen de beide SC's werd uitgewerkt. De oplossing voor de taakverdeling op en rond het Iberisch Schiereiland verdient zeker geen militaire schoonheidsprijs maar

is een politiek compromis en de best haalbare optie. Het Portugese grondgebied blijft deel uitmaken van het bevelsgebied van SC ATLANTIC, terwijl tegelijkertijd de Spaanse Canarische Eilanden behoren tot het gebied van SC EUROPE. Ook de invulling die moet worden gegeven aan de *double hatted commands* van RC East en CC Naval Noord-Europa in Northwood, vormt een aardige uitdaging. Deze commandant zal immers verantwoording moeten afleggen als RC East aan SC ATLANTIC en tevens als CC Naval aan RC North in Europa en is dus commandant op twee verschillende commando niveau's onder twee verschillende Strategische Commando's!

De scheiding maar ook de relatie tussen de strijdkrachtenstructuur en de commandostructuur zal moeten worden vastgelegd. De overheveling van elementen uit de huidige vierde laag van de oude naar de nieuwe commandostructuur, of naar de nieuwe strijdkrachtenstructuur, is nog onderwerp van studie. *Command and Control* speelt in deze studie een grote rol. Zo is er al voor gekozen de *Combined Air Operation Centres* (CAOC's) in de commandostructuur als onderdeel van de CC's Air in te delen, zodat centrale coördinatie gewaarborgd blijft en decentrale uitvoering mogelijk is.

Inmiddels heeft een meer gedetailleerde beschrijving van de taken voor de afzonderlijke nieuwe hoofdkwartieren plaatsgevonden. Op basis hiervan is door een speciaal hiervoor ingestelde werkgroep, het *Manpower Study Team*, een onderzoek uitgevoerd naar onder meer de benodigde personele vulling van de hoofdkwartieren in de nieuwe commandostructuur. Ook Nederland was in deze werkgroep vertegenwoordigd.

Het MC heeft gekozen voor een systeem waarbij naar alle waarschijnlijkheid de vulling van de functies van de commandanten, plaatsvervangend commandanten en chefs van staven in de NAVO-commandostructuur in principe zal geschieden op basis van rotatie tussen verschillende, daarvoor in aanmerking komende, lidstaten. De praktische uitwerking van dit uit-

gangspunt dient nog plaats te vinden. De discussie over nationaliteiten vond zijn dieptepunt in de onenigheid tussen Frankrijk en Verenigde Staten over de invulling van de functie van CINCOSOUTH. Ook het Verenigd Koninkrijk zal echter niet zonder slag of stoot de in het verleden verworven posities van *Deputy SACEUR*, *Deputy SACLANT* en *CINCEASTLANT* willen prijsgeven. Het vermoeden bestaat dat het Verenigd Koninkrijk zal proberen in deze discussie compensatie te vinden voor het geleden verlies van High Wycombe, de locatie van het op te heffen hoofdkwartier AFNORTHWEST.

● *Vierde fase.* Men dient zich te realiseren dat tot dusver alleen het aantal, type en locatie van de hoofdkwartieren in december 1997 door respectievelijk de Chefs Defensiestaven, de ministers van Defensie en de ministers van Buitenlandse Zaken is goedgekeurd. We kunnen zeker terugkijken op een historische gebeurtenis, waarbij door met name Griekenland en Turkije veel water bij de wijn is gedaan en het hogere NAVO-belang geprevaleerd lijkt te hebben boven nationale belangen en onderling wantrouwen. De implementatie van de nieuwe commandostructuur zal echter nog een harde dobber zijn. Vanaf eind 1997 wordt in Brussel gewerkt aan een gedetailleerd implementatieplan. Daarnaast zullen die documenten worden herzien waarin de huidige commandostructuur is vastgelegd, zoals de MC324²⁴ en MC57/3.²⁵

In het implementatietraject zijn echter nog een paar stevige hindernissen te overwinnen. Alhoewel Turkije heeft ingestemd met het voorgestelde model voor de Zuidelijke Regio, heeft zij altijd gezegd het aantal JSRC's te groot te vinden en ondervond in deze stellingname sympathie bij het merendeel van de landen, met uitzondering van Griekenland en Italië. Ook het Verenigd Koninkrijk en Canada hebben hun reserves uitgesproken over het aantal hoofdkwartieren en de daaraan verbonden kosten. Zij vinden het voorgestelde aantal hoofdkwartier-

ren met name in Zuid-Europa te groot en in het bijzonder het Verenigd Koninkrijk ziet zichzelf als de grote verliezer met het sluiten van het hoofdkwartier AFNORTHWEST in High Wycombe.

Turkije had liever één commando gezien voor het gebied begrensd door Turkije, Griekenland tot Oost-Italië. In zo'n constructie zou met name de Egeïsche Zee, het betwiste gebied tussen Turkije en Griekenland, onder één commando zijn komen te vallen. Ook bij de beschrijving van de CAOC's, verantwoordelijk voor de uitvoering van luchtoperaties, bleek het probleem van de Egeïsche Zee weer een struikelblok. Daarnaast vindt ook Noorwegen het moeilijk om te accepteren dat een CAOC rechtstreeks onder een CC Air valt en in principe geen nationale verantwoordelijkheden draagt.

Griekenland had tot het laatste moment problemen met de wijze waarop de herziening moet plaatsvinden van de NAVO-documenten die een relatie hebben met de implementatie van de commandostructuur. Gelet op de slechte ervaring met het invullen van met name het hoofdkwartier te Larissa in de huidige structuur, wilde Griekenland een garantie dat niet wederom een commandostructuur zou worden vastgesteld, die daarna niet volledig zou worden geïmplementeerd.

Het Verenigd Koninkrijk zou erbij gebaat zijn als de huidige structuur gehandhaafd bleef, zowel voor het behoud van High Wycombe als voor het behoud van de verworven sleutelposities in de huidige commandostructuur. Door de bereikbaarheid van Gibraltar, waarop door Spanje in het verleden al restricties zijn opgelegd, te koppelen aan het accepteren van een nieuw hoofdkwartier in Madrid, dreigde de commandostructuur te struikelen op dit bilaterale conflict. Toen Griekenland en Turkije het accepteren van de commandostructuur niet meer afhankelijk maakten van hun onderlinge geschillen, en ook Frankrijk de besluitvorming rond RC South niet meer in de weg stond, kwam het Verenigd Koninkrijk geïso-

leerd te staan en besloot ook haar voorbehoud ten aanzien van Madrid in te trekken, alhoewel dit muisje nog wel eens een staartje zou kunnen krijgen bij de implementatie.

Frankrijk, dat niet zal deelnemen in de nieuwe commandostructuur, heeft haar bezwaar betreffende de onevenwichtigheid tussen de Verenigde Staten en de Europese lidstaten, dat met name tot uiting kwam in de vuling van de functie van *Commander RC South* in Europa, laten vastleggen in de besluitenlijst van de laatste vergadering van het MC/CS.

Uit het voorgaande moge duidelijk zijn dat er een goedgekeurd model is voor de nieuwe NAVO-commandostructuur, maar dat, gelet op de toch nog te overbruggen verschillen van mening, de implementatie zeker niet eenvoudig zal zijn.

Vervolg

De nieuwe MC324 ligt nu voor bij het MC en moet worden goedgekeurd, evenals de opzet van het implementatieplan. Het rapport van het Manpower Study Team is in mei door het MC/CS goedgekeurd, evenals een eerste versie van het document betreffende de *Rotation of Key Command Posts* en *Flags to Posts*. In september moeten de *Resource* implicaties duidelijk zijn en in december 1998 moet het implementatieplan (inclusief de documenten MC109/1²⁶, MC53/2²⁷ en MC58/2²⁸) worden goedgekeurd. In het voorjaar van 1999 zou dan, op de vijftigste verjaardag van het Bondgenootschap, met de implementatie van de nieuwe NAVO-commandostructuur kunnen worden begonnen, inclusief de integratie van de drie nieuwe leden.

De relatie met de EVDI

Het zichtbaar maken van de Europese identiteit, ook in de commandostructuur, zou kunnen gebeuren door één van de commandanten van de SC's een Europeaan te maken. Dit is in het gekozen twee SC-model, zonder een hier weer bovenstaande *Supreme*

Commander, niet uitvoerbaar omdat dit voor de Verenigde Staten, maar ook voor het overgrote deel van de overige bondgenoten, onacceptabel is gebleken. In een drie of meer SC-model zou dit een mogelijkheid zijn geweest, evenals in modellen waarin een Amerikaanse, boven de SC's gestelde *Supreme Commander* was opgenomen.

Ook zou men de Europese identiteit zichtbaar kunnen maken door direct onder een Amerikaanse SC een Europeaan als *Deputy* op te nemen, die in geval van een Europese operatie de leiding op zich zou kunnen nemen. Voor deze laatste optie is gekozen en er is hard gewerkt aan de invulling van *European Command Arrangements*, waarbij DSACEUR of een andere NAVO-commandant van Europese nationaliteit leiding zou kunnen geven aan een WEU geleide operatie gebruikmakend van NAVO-middelen en -capaciteiten. Dit document heeft zowel militaire als politieke goedkeuring verkregen in respectievelijk het MC en de NAR. De *Terms of Reference* (TOR) voor DSACEUR, waarin ook zijn Europese rol is vastgelegd, zijn goedgekeurd door het MC en de NAR nam hier vervolgens kennis van. Daarnaast wordt op dit moment een procedure ontwikkeld hoe de NAVO-middelen zouden kunnen worden toegewezen aan de WEU. Hoe hier de Command and Control in de praktijk geregeld moet worden, is nog niet echt duidelijk en dan hebben we het nog niet gehad over welke middelen men daarvoor ter beschikking moet hebben. In nauwe samenwerking met de WEU is gewerkt aan de invulling van een aantal scenario's, de zogenaamde *Illustrative Mission Profiles*. Om dubblures te voorkomen wordt de WEU Planning Cell (à 14) zoveel mogelijk betrokken in het NAVO-defensie-planningsproces.

De relatie met het CJTF concept

Het *Overall Politico-Military Framework* voor het CJTF-concept is in mei 1996 door de NAR goedgekeurd. →

Binnen de Internationale Militaire Staf (IMS), direct geplaatst onder de leiding van de *Director IMS*, levert de *Capability Coordination Cell (CCC)* ondersteuning van het MC voor CJTF-zaken. De TOR van de CCC zijn in 1996 goedgekeurd. Nederland leverde tot voor kort het eerste hoofd van deze stafsectie.

Bij SHAPE is sinds 1 oktober 1996 de *Combined Joint Planning Staff (CJPS)* operationeel om non-artikel 5 operaties voor te bereiden voor beide MNC's. De staf bestaat uit double hatted personeel uit de *Ace Reaction Force Planning Staff (ARFPS)* en de *Air Reaction Force Planning Staff (ARFPS)* uit Kalkar, onder leiding van de Chef Staf van de *Ace Reaction Force Planning Staff*, tevens Chef Staf van de CJPS.

Tijdens de MC/CS in december 1996 is de MC389 goedgekeurd, de MC Directive For Military Implementation of Alliance's CJTF Concept. Dit is de aanwijzing van het MC aan de MNC's hoe invulling te geven aan het concept met name tijdens de twee *trials*, die vorig en dit jaar zijn gehouden (respectievelijk *Allied Effort* en *Strong Resolve*).

De CJTF-trials zullen inzicht moeten geven in de ontwikkeling van een CJTF-hoofdkwartier model, omvang en samenstelling van CJTF-kernen (nuclei), ondersteuning met personeel (*augmentation modules*), C3 en logistiek (*supporting modules*) alsmede de te hanteren doctrine. De MNC's moeten deze aspecten uitwerken alsmede inzicht geven in de kosten, een beschouwing van de gereedheidseisen en de gevolgen voor artikel 5 capaciteit bij inzet van een CJTF-hoofdkwartier. De MNC's hebben inmiddels een CJTF HQ doctrine voorgesteld die op basis van de trials zal worden geëvalueerd.

Uit de reacties van diverse landen is duidelijk dat het CJTF-concept in zijn geheel nog niet voldragen is. Verschillen van inzicht bestaan over de plaats en het aantal kernen in de commandostructuur, de aflossings-

methodiek van een CJTF-hoofdkwartier gedurende een lopende operatie en de residuele artikel 5 capaciteit van het hoofdkwartier dat de kernen heeft geleverd. Een vervolg op de huidige twee trials behoort tot de mogelijkheden. In een later artikel zal uitgebreid op het CJTF-concept worden ingegaan.

De relatie met de NAVO-uitbreiding

In november 1995 werd de *Enlargement Study* door de NAR goedgekeurd. Sinds die tijd zijn er gesprekken gevoerd tussen de mogelijke kandidaten en de NAVO (à 16 + 1).

Na toestemming van de NAR heeft het MC opdracht gegeven aan de MNC's *Country Specific Analyses* uit te voeren. Van de twaalf landen die een verzoek tot toetreding hebben gedaan, is een analyse gemaakt waarbij werd gekeken naar de militaire capaciteit, de commandostructuur, de strijdkrachtenstructuur, de ontplooiing van de strijdkrachten, de luchtverdediging en de nucleaire taken. Bij deze analyse heeft vooral interoperabiliteit een belangrijke rol gespeeld. Hierbij wordt niet zozeer gedacht aan materiële standaardisatie maar meer aan interoperabiliteit met de NAVO-procedures en mogelijkheden tot communicatie.

Na het besluit tot uitbreiding, genomen door de regeringsleiders tijdens de NAVO-top te Madrid in juni 1997, is er door de NMA's een nadere studie verricht naar de militaire capaciteiten van de drie toe te treden landen, te weten Hongarije, Polen en Tsjechië. Deze studie is door de MNC's afgerond, door het MC van advies voorzien en aangeboden aan de NAR, die er kennis van heeft genomen. Daarna heeft het document mede gediend als basis voor de berekeningen van de kosten die de uitbreiding met zich mee zou gaan brengen.

De nieuwe commandostructuur moet de uitbreiding kunnen accommoderen zonder uitbreiding van de structuur zelf. In de huidige visie zullen op het grondgebied van de nieuwe lidstaten

geen permanente hoofdkwartieren uit de commandostructuur worden gevestigd. De politieke relatie tussen de NAVO en de Russische Federatie speelt hier een impliciete rol.

Na toetreding zullen Polen en Tsjechië in het bevelsgebied van RC North worden ondergebracht, terwijl Hongarije onder de verantwoordelijkheid van RC South zal gaan vallen.

De relatie met het PvV-programma

Het PvV-programma omvat in operationeel opzicht met name samenwerking met de Midden- en Oost-Europese partners op het gebied van Peacekeeping, Humanitarian Aid en Search and Rescue. Routinematige zaken als oefeningen en cursussen lopen goed, al zou er nog enige verbetering kunnen worden aangebracht in de coördinatie van de verschillende activiteiten. Daarbij gaat het vooral om het op elkaar afstemmen van de vele bilaterale contacten van elk der NAVO-leden met de partnerlanden.

In de praktijk blijkt het grootste probleem te liggen bij de operationele samenwerking, vooral op het gebied van Command, Control and Communications, niet alleen materieel-technisch maar vooral procedureel.

Het vorig jaar geïnitieerde *Enhancement of PFP* heeft operationeel gezien ten doel de partners meer te betrekken in vooral de besluitvorming bij PvV-operaties en oefeningen. Er dient echter gewaakt te worden dat de NAVO door een te ver doorvoeren van het betrekken van de partners in de besluitvorming, het uitvoeren van de artikel 5 taken niet in gevaar brengt. Zo mag bijvoorbeeld het opnemen van permanente *Partnership Staff Elements (PSE's)*, als aanvulling op de stafcapaciteit ten behoeve van planning van non-artikel 5 operaties in een aantal hoofdkwartieren, natuurlijk niet leiden tot een tweede *chain of command*, waarbij artikel 5 en non-artikel 5 in gescheiden commando-systemen zouden worden uitgevoerd. Inmiddels is er overeenstemming om

op het NAVO-hoofdkwartier in de IMS, bij SHAPE, bij SACLANT en bij de MSC's deze PSE's te creëren. In deze PSE's werken officieren uit de partnerlanden samen met NAVO-officieren uit het betrokken hoofdkwartier aan de voorbereiding van PvV-oefeningen en mogelijke vredesoperaties.

Daarnaast zouden op ad-hocbasis voor specifieke PvV-oefeningen of operaties 'partner liaison teams' van deelnemende landen aan een staf kunnen worden toegevoegd voor de duur van de voorbereiding en uitvoering van zo'n oefening of operatie.

Samenvatting

- Na het besluit van de regeringsleiders, genomen tijdens de NAVO-top

in Brussel in januari 1994, om de militaire structuren van het Bondgenootschap onder de loep te nemen, is daartoe door de Chefs Defensiestaven van de NAVO-lidstaten, verenigd in het Militaire Comité, in april van datzelfde jaar een aanzet gegeven.

- Op basis van het Strategische Concept, besluiten van de Top, ministeriële richtlijnen en overige politieke en militaire besluiten, heeft een analyse plaatsgevonden die heeft geleid tot de herziening van de MC400, de militaire implementatie van de NAVO-strategie. Deze MC400/1 is in juni 1996 in de NAR (à 16) goedgekeurd.
- De nieuwe commandostructuur, die naast collectieve verdediging ook beter geschikt is voor de aansturing

van de overige taken van de NAVO, heeft minder hoofdkwartieren, is meer joint, is gericht op samenwerking met zowel andere organisaties als met partnerlanden, biedt de mogelijkheid tot nauwere Europese samenwerking onder het behoud van de transatlantische link en kan de nieuwe leden zonder verdere hervormingen opnemen.

- Het aantal, type en locatie van de nieuwe hoofdkwartieren is in december 1997 door respectievelijk de Chefs Defensiestaven, de ministers van Defensie en de ministers van Buitenlandse Zaken goedgekeurd. De implementatie moet met ingang van april 1999, de vijftigste verjaardag van de NAVO, plaatsvinden.

Noten

¹ Het Militair Comité (MC) van de NAVO bestaat uit de militaire vertegenwoordigers van de zestien NAVO-lidstaten en is verantwoordelijk verschuldigd aan de Noord-Atlantische Raad (NAR), het Defensieplanning Comité (DPC) en de Nucleaire Planningsgroep (NPG). Het MC vergadert minimaal één keer per week op het niveau van de nationale Permanente Militaire Vertegenwoordigers (MC/PS) en driemaal per jaar op het niveau van Chefs Defensiestaven (MC/CS).

² Onder de NAVO-commandostructuur wordt verstaan: de bondgenootschappelijke geïntegreerde bevelsstructuur, zoals vastgelegd in de MC324 uit 1992.

³ Politiek overleg tussen de regeringsleiders of staatschefs van het NAVO-bondgenootschap.

⁴ Ten gevolge van politieke problemen zijn delen van de commandostructuur in Zuid-Europa niet geïmplementeerd.

⁵ Optreden buiten het kader van collectieve verdediging.

⁶ MC400, 'MC Directive for Military Implementation of Alliance Strategy'.

⁷ Het huidige Strategische Concept is gebaseerd op een brede benadering van veiligheid, en beschrijft de beginselen en overwegingen die de rol van het Bondgenootschap bepalen. De NAVO werkt thans aan een vernieuwde versie van dit document, dat begin 1999 gereed moet zijn.

⁸ Tweejaarlijkse ministeriële politieke richtlijnen ten behoeve van het NAVO Defensie Planningsproces.

⁹ Het samenstel van politieke en militaire relaties tussen de Noord-Amerikaanse NAVO-lidstaten enerzijds en de Europese NAVO-lidstaten anderzijds.

¹⁰ Onder de Europese Veiligheids en Defensie Identiteit (EVDI) wordt verstaan: het complex van beleid en besluiten dat tot doel heeft de Europese lidstaten binnen het Bondgenootschap nadrukkelijker te betrekken bij operaties die voor Europa van belang zijn. Zowel de WEU als de EU spelen hierbij een belangrijke rol.

¹¹ Het PvV is een NAVO-initiatief dat erop gericht is de veiligheid te versterken door het vertrouwen en de samenwerking te vergroten. Het betreft de NAVO en de 27 met name Midden- en Oost-Europese deelnemende partners in concrete samenwerkingsactiviteiten op het gebied van *Peacekeeping, Humanitarian Operations and Search and Rescue Operations*, die met het oog op verwezenlijking van deze doelstellingen zijn ontwikkeld. Het PvV biedt de deelnemende landen de mogelijkheid hun betrekkingen met de NAVO te versterken in overeenstemming met hun eigen individuele belangen en mogelijkheden.

¹² In december 1994 werd door de NAVO-ministers van Buitenlandse Zaken de 'uitbreidingsstudie' geïnitieerd. De *Study on NATO Enlargement* werd vervolgens op 19 september 1995 door de NAR goedgekeurd. In 1999 zullen Polen, Hongarije en Tsjechië toetreden tot het Bondgenootschap.

¹³ MC161, *The General Intelligence Estimate*.

¹⁴ Het geheel van NAVO-commandostructuur en -strijdkrachtenstructuur.

¹⁵ Het CJTF-concept behelst de vorming en aansturing van snel inzetbare multinationale (*combined*) multiservice (*joint*) eenheden voor inzet in en buiten het NAVO-verdragsgebied voor zowel artikel 5 als non-artikel 5 operaties. Dit concept laat toe dat ook niet-NAVO-leden bijdragen aan de eenheden. Daarnaast leent dit con-

cept zich voor WEU geleide operaties gebruikmakend van NAVO-middelen en -capaciteiten.

¹⁶ Hieronder wordt verstaan: het MC en de twee *Major NATO Commanders* (MNC's) Saceur en SACLANT.

¹⁷ De zestien NAVO-lidstaten met uitzondering van Frankrijk.

¹⁸ Onder 'double hatting' wordt verstaan dat twee NAVO-functies in één en dezelfde persoon zijn verenigd. Dit in tegenstelling tot 'dual hatting', waarbij een nationale functie en een NAVO-functie door dezelfde persoon worden bekleed.

¹⁹ Dat wil zeggen: meer dan één krijgsmachtdeel.

²⁰ De huidige NAVO-strijdkrachtenstructuur, zoals vastgelegd in de MC317, dateert van 1991.

²¹ Onder 'Functional Command' wordt verstaan: een commando dat op strategisch niveau verantwoordelijk is voor de *key strategic assets and capabilities*.

²² Opvallend hierbij was dat juist Frankrijk zeer uitgesproken bezwaren had tegen het model met drie SC's.

²³ Tweejaarlijkse, door beide MNC's uitgevoerde analyse met betrekking tot de militaire behoeften van het Bondgenootschap.

²⁴ MC324, *The NATO Military Command Structure*.

²⁵ MC57/3, *Overall Organization of the Integrated NATO Forces*.

²⁶ MC109/1, *Mission of the major NATO Commanders and the Canada-United States Regional Planning Group*.

²⁷ MC53/2, *Terms of Reference for SACEUR*.

²⁸ MC58/2, *Terms of Reference for SACLANT*.

Prestaties op peil houden tijdens 'sustained operations'

De rol van groepsprocessen

mr. drs. C.Y.D. Hoeksema-van Orden*
prof. dr. A.W.K. Gaillard*

Inleiding

Militair personeel is vaak betrokken bij zogenaamde *sustained operations*, hetgeen betekent dat er langdurig klok rond gewerkt wordt, soms zelfs weken achtereen. Vaak zijn er tijdens het werken weinig mogelijkheden tot pauzeren, en komt men nauwelijks aan slapen toe. Tijdens zulke operatiën vormen vermoeidheid en slaapgebrek serieuze gevaren voor de taakuitvoering en de veiligheid van medewerkers. De prestaties worden minder en de kans op fouten neemt toe. De laatste decennia is er veel onderzoek gedaan om uit te vinden welke taken gevoelig zijn voor vermoeidheid, en welke maatregelen er kunnen worden genomen om de negatieve gevolgen van vermoeidheid te verminderen. Dit artikel geeft eerst een beknopt overzicht van maatregelen zoals die tot nu toe bedacht en beproefd zijn. Daarna wordt TNO-onderzoek beschreven waaruit alternatieve maatregelen zijn af te leiden om vermoeidheidseffecten tegen te gaan.

Maatregelen

Soorten taken

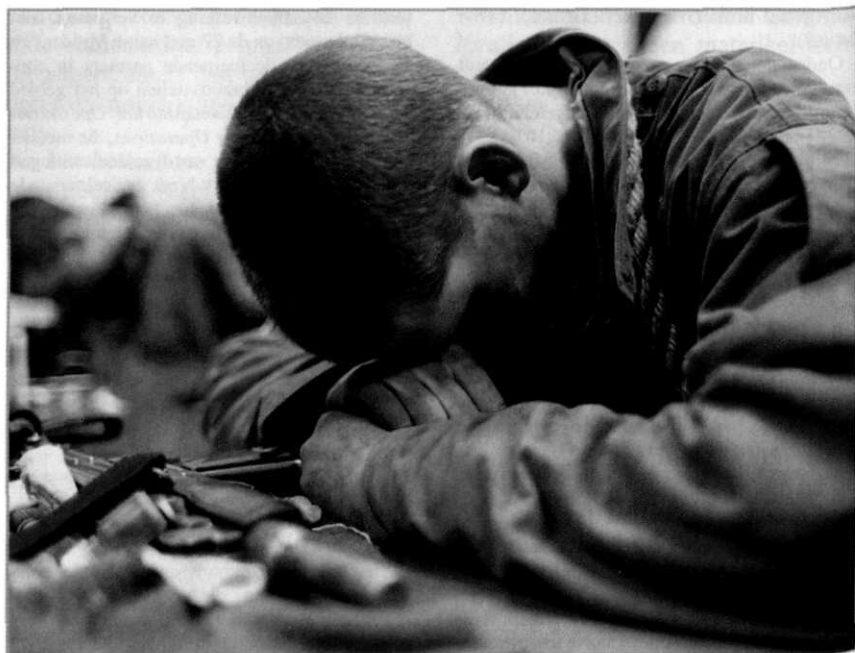
Er is veel onderzoek gedaan naar verschillen tussen taken voor wat betreft hun gevoeligheid voor vermoeidheid. Fysieke taken, zoals het lopen van een mars, blijken minder gevoelig te

zijn voor vermoeidheid dan mentale taken.¹ Vermoeidheidseffecten treden vooral op bij eenvoudige, repeterende taken; bij complexe taken zijn de effecten minder sterk.

Het onderscheid tussen complexe en eenvoudige taken is gebaseerd op de hoeveelheid informatieverwerking die de taak vereist. Eenvoudige psychomotorische taken (zoals het herkennen van een patroon op een radarscherm, gevolgd door het indrukken van een toets) vragen minder informatieverwerkingscapaciteit dan complexe besluitvormingstaken.

Het feit dat eenvoudige psychomotorische taken gevoeliger zijn voor ver-

moeidheid dan cognitief complexe taken heeft niet alleen met de complexiteit van de taak te maken. In het algemeen zijn complexe taken interessanter en daardoor stimulerender dan eenvoudige taken, die vaak uitgesproken saai zijn. Complexiteit en saaiheid zijn twee verschillende aspecten van een taak die goed onderscheiden moeten worden. Er zijn immers ook eenvoudige taken die heel stimulerend kunnen zijn (denk aan computerspelletjes), en complexe taken die juist heel saai zijn (bijvoorbeeld ingewikkelde sommen maken). Toch kan als 'vuistregel' worden gesteld dat complexe taken die een



Aff. 1 Uitgeputte commando's tijdens de elementaire commando-opleiding (1992) (Foto: AVDKM en SMG/KI)

* Beide auteurs zijn werkzaam bij TNO Technische Menskunde te Soesterberg.

beroep doen op geheugen- en redeneer capaciteit minder gevoelig zijn voor vermoeidheidseffecten dan heel eenvoudige mentale taken. Als mensen echter lang achtereen moeten werken en vermoeid raken, worden ook complexe taken minder effectief uitgevoerd.

Werk- rusttijden

Als er langdurig klokrond moet worden opgetreden, spelen verschillende soorten vermoeidheid een rol. In de eerste plaats is het zo dat hoe langer men werkt, hoe groter de kans is dat de prestatie daalt. Aan het begin van een werkdag kan men bijvoorbeeld tweeënhalf uur achtereen werken voordat een afname van de productiviteit te constateren is, terwijl dit aan het eind van de werkdag al na een half uur het geval is.

Het optreden van vermoeidheidseffecten is voor een belangrijk deel

afhankelijk van de duur en het aantal pauzes die in het werk mogelijk zijn. Hiermee worden niet alleen de reguliere lunch- of koffiepauzes bedoeld, maar ook korte werkonderbrekingen die het arbeidsproces zelf met zich meebrengt.

Afgezien van vermoeidheid die ontstaat door langdurig werken, speelt bij sustained operations ook slaapgebrek de militaire parten. Zoals gezegd, is er vaak nauwelijks tijd om te slapen. Er zijn tal van studies gedaan naar de effecten van 'dutjes' tijdens sustained operations. Hieruit blijkt dat mensen vrij lang achtereen kunnen blijven werken zolang er in het werkrooster ruimte is voor korte dutjes, al duren die maar een half uur. Er zou moeten worden gestreefd naar minstens vier uur slaap per etmaal, waarbij geldt dat verschillende dutjes van twintig tot veertig minuten, die bij elkaar tot vier uur bedragen, net zo

veel herstel kunnen opleveren als een aaneengesloten slaaperiode van vier uur.² Een dutje is met name effectief op het moment dat de mens normaliter in de diepste slaap is, dus tussen 02:00 en 04:00 uur 's nachts. Dit is helaas niet altijd mogelijk, omdat klokkrond optreden per definitie met zich meebrengt dat het circadiane ritme (een ritme met een cyclus van ongeveer vierentwintig uur) verstoord raakt.

Farmaceutische middelen

Soms worden farmaceutische middelen ingezet om de prestaties tijdens sustained operations op peil te houden. Deze middelen zijn grofweg in twee categorieën in te delen: enerzijds kan gebruik worden gemaakt van slaappmiddelen, die zorgen voor een goede kwaliteit van de slaap tijdens de schaarse momenten dat er geslapen kan worden. Anderzijds bestaan er middelen die rechtstreeks uitwerken op het prestatievermogen, zoals amfetaminen. Amfetaminen maken de gebruiker tijdelijk alert en helder, maar zodra ze zijn uitgewerkt voelt de gebruiker zich juist lusteloos en moe, en is zijn slaapritme ernstig verstoord. Het gebruik van amfetaminen is dan ook niet aan te raden. Als alternatief wordt soms modafinil overwogen; dit zou minder bijwerkingen hebben.³

De maatregelen tegen prestatievermindering tijdens vermoeidheid die tot nu toe besproken zijn, richten zich allemaal op het individu. Hiermee wordt vergeten dat de sociale context waarin individuen werken, een grote invloed kan hebben op hun taakprestatie, zeker als er onder extreem vermoeiende omstandigheden gewerkt moet worden. Het maakt bijvoorbeeld veel uit of mensen alleen of met anderen in één ruimte werken, en of mensen deel uitmaken van een hechte werkgroep.

Onderzoek

Door TNO Technische Menskunde is vanaf 1993 een serie 24-uurs experimenten uitgevoerd waarin juist de facetten van de sociale werkomge-



Afb. 2 Even uitrusten tijdens oefening Pantserstorm (1985)

(Foto: Hennie Keeris, MinDef en SMG/KI)

ving onderwerp van studie waren.⁴ Het doel was te komen tot aanbevelingen voor het compenseren van vermoeidheidseffecten, van een andere aard dan de gebruikelijke, op het individu gerichte maatregelen die tot dan toe bekend waren. Aan de volgende aspecten werd aandacht besteed.

Taak en vermoeidheid

In het algemeen was de verwachting dat de taakprestatie onder invloed van vermoeidheid geleidelijk zou afnemen, en dat dit vooral het geval zou zijn bij eenvoudige taken. Een complexe taak zou minder gevoelig zijn voor vermoeidheid omdat deze in voldoende mate een beroep doet op de informatieverwerkingscapaciteit, waardoor de taakuitvoerder min of meer wakker wordt gehouden.

Aanwezigheid van een ander

In de praktijk komt het regelmatig voor dat het technisch gezien mogelijk is om iemand in zijn eentje een heel systeem te laten bewaken. Teneinde na te gaan of vermoeidheid kon worden tegengegaan door 'sociale facilitatie', werkten proefpersonen in alle experimenten zowel alleen als met zijn tweeën in een ruimte. Sociale facilitatie duidt op het fenomeen dat mensen 'geactiveerd' raken als iemand anders in de buurt is, hetzij omdat die ander aandacht vraagt, of omdat mensen graag een goede indruk willen maken op die ander, of misschien wel omdat die ander erop uit is hun prestatie te beoordelen. Hoe dan ook, de extra activatie heeft tot gevolg dat eenvoudige taken beter worden uitgevoerd als er andere mensen in de buurt zijn (denk bijvoorbeeld aan het effect dat publiek heeft op sporters).

Complexe taken daarentegen, hebben hier juist onder te lijden, omdat zij van zichzelf al activerend zijn. De extra activatie door andere mensen is dan contra-productief en verbetert de prestatie dus niet. Aangezien onder vermoeidende omstandigheden het activatieniveau per definitie een stuk lager is dan normaal, was de verwachting dat zowel de eenvoudige als

de complexe taken beter zouden worden uitgevoerd in aanwezigheid van een ander.

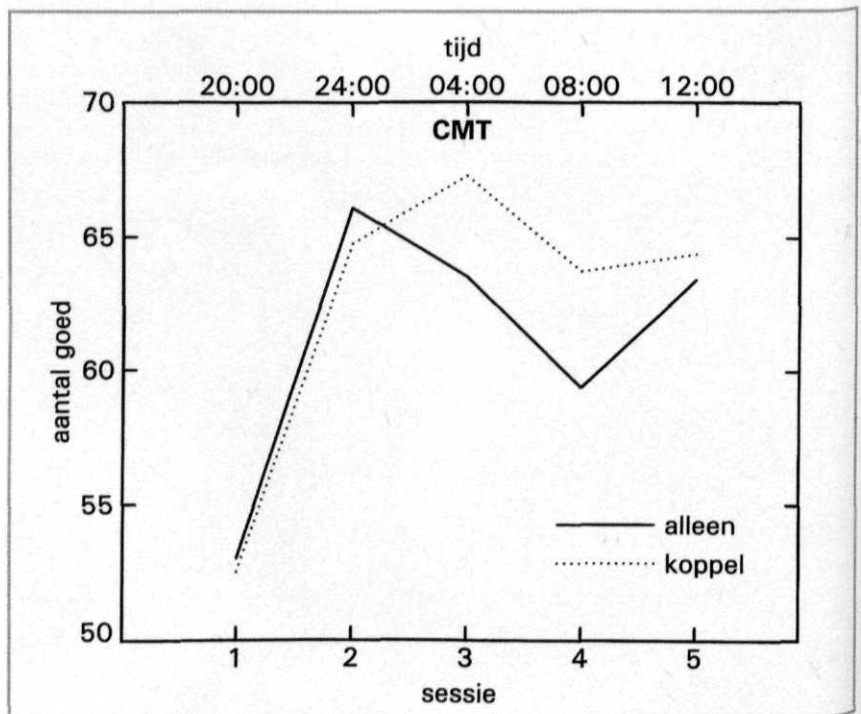
Bonus en feedback

Alle andere onderzoeksvragen die aan de orde zijn geweest, hadden te maken met het onderscheid tussen individuele en groepsprestaties. Zo is onderzocht of mensen op den duur beter blijven presteren als ze op individueel of op groepsniveau beloond werden. De helft van de proefpersonen werd daartoe als groep aangesproken, en werd een bonus in het vooruitzicht gesteld voor de beste groepsprestatie; de andere helft van de proefpersonen werd als individu aangesproken, en kon een bonus verdienen voor een goede individuele prestatie. Ook zijn de effecten van individuele versus groepsfeedback onderzocht: de helft van de proefpersonen kreeg in het openbaar feedback over de individuele prestaties van alle groepsleden; de andere helft kreeg alleen de groepsprestatie te zien.

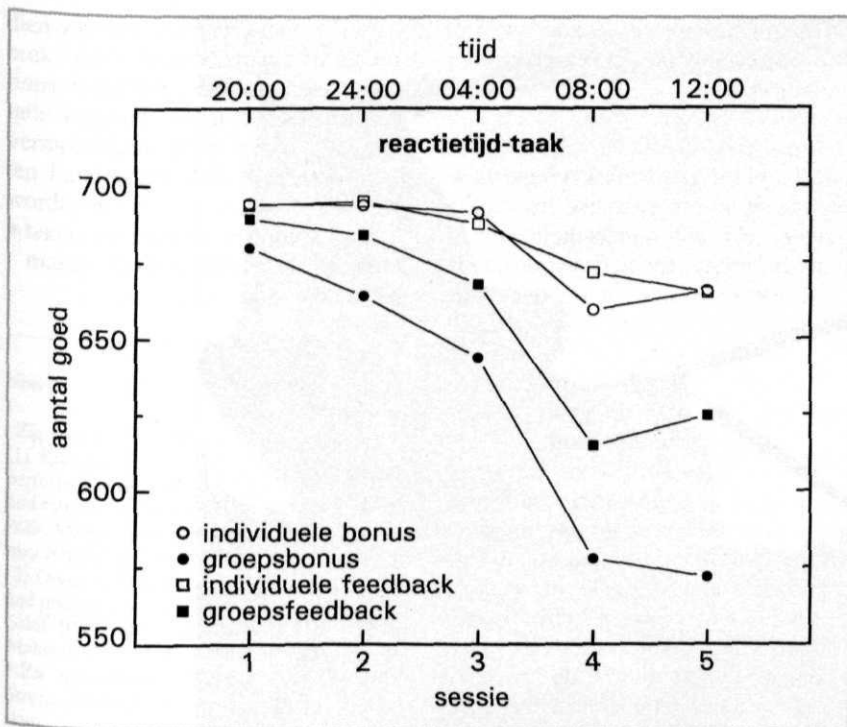
Omdat in dit experiment geen onderscheid was gemaakt tussen de motiveerende werking van feedback zelf, en de effecten van het openbaar maken, zijn deze twee mechanismen in een vervolgonderzoek gescheiden: de helft van de proefpersonen kreeg 'privé'-feedback over de eigen resultaten en de andere helft kreeg daarnaast ook andermans scores te zien.

Onderlinge afhankelijkheid

In het laatste experiment is expliciet gekeken naar het verschil tussen 'nominale groepen' en 'interdependente teams'. Van nominale groepen wordt gesproken als de groepsleden ieder aan hun individuele taak werken, niet van elkaar afhankelijk zijn tijdens de taakuitvoering, maar wel voor wat betreft het uiteindelijk te behalen groepsresultaat, omdat de individuele prestaties van alle groepsleden bij elkaar worden opgeteld. In een interdependent team is er niet alleen een uitkomstafhankelijkheid, maar zijn de teamleden ook tijdens



Afb. 3 Het aantal goede antwoorden op de procescontroletaak (CMT), uitgezet als functie van sessie en sociale conditie (alleén versus in een koppel werken). Boven de figuur zijn de aanvangstijden van elke sessie aangegeven



Afb. 4 Het aantal goede antwoorden op de reactietijdtaak (RTT), uitgezet als functie van sessie en bonus-, c.q. feedback-conditie. Boven de figuur zijn de aanvangstijden van elke sessie aangegeven

het uitvoeren van hun eigen taak van elkaar afhankelijk, bijvoorbeeld omdat ze informatie van elkaar nodig hebben. Verwacht werd dat de prestatie in interdependente teams minder gevoelig zou zijn voor vermoeidheid dan die in nominale groepen.

Opzet van het onderzoek

● Procedure

In totaal zijn er zes 24-uurs experimenten uitgevoerd waarin de effecten van vermoeidheid en slaapgebrek op de prestatie zijn onderzocht. De basisopzet van de experimenten was nagenoeg gelijk. Aan ieder experiment deden 32 proefpersonen mee, meestal studenten van de Universiteit Utrecht. De proefpersonen arriveerden om 19:00 uur op het instituut en de volgende dag om 16:30 uur mochten ze weer naar huis.

Na een korte training werkten de proefpersonen gedurende twintig uur

in vijf sessies van drieënhalf uur, steeds afgewisseld met een half uur pauze. In elke sessie werkten ze aan drie individuele taken met verschil-

lende moeilijkheidsgraad. Deze gestandaardiseerde taken verschillen in de aanspraak die ze maken op de menselijke informatieverwerkingscapaciteit. Deze taken leveren duidelijke prestatie-maten op en geven op die manier een objectief beeld van de effecten van vermoeidheid op taken van verschillende cognitieve complexiteit.

● Taken

De drie gebruikte taken waren, in volgorde van oplopende complexiteit:

- (1) *de reactietijdtaak (RTT)*. Hierin gaat het om herkenning van cijferpatronen en het snel reageren hierop.
- (2) *de geheugenzoektaak (MST)*. Deze taak vraagt geheugencapaciteit, omdat letters moeten worden vergeleken met een zogenaamde 'geheugenset'.
- (3) *de procescontroletaak (CMT)*. In deze taak moet de kwaliteit van de lucht in een ruimteschip bewaakt worden. Actuele informatie over concentraties gassen in de lucht moet worden vergeleken met referentiedata op een ander scherm. De taak doet hiermee een beroep op de geheugencapaciteit en hoofdrekvaardigheden. →



Afb. 5 Commando's bij snelmars tijdens de elementaire commando-opleiding (Foto: SMG/KL)

Belangrijkste resultaten

Taak en vermoeidheid

Zoals verwacht, waren de eenvoudige taken gevoeliger voor vermoeidheid dan de meer complexe taak. De prestatie op de procescontroletaak bleef redelijk op peil gedurende het gehele experiment. In het begin trad zelfs een klein leereffect op: de prestatie steeg van sessie 1 naar sessie 2, zoals in afbeelding 3 te zien is. De prestatie op de andere twee taken daalde significant over sessies.

Om het effect van andermans aanwezigheid te illustreren, is in afbeelding 3 het aantal goede antwoorden op de CMT weergegeven, per sessie en per sociale conditie. Af te lezen is dat het in het begin niet veel uitmaakt of mensen alleen of met zijn tweeën werken, maar dat de proefpersonen aan het eind van het experiment, toen ze vermoeid raakten, beter presteerden wanneer ze in koppels werkten. Het effect is niet erg groot, maar wel significant en is ook bij de andere twee taken aanwezig.

Bonus en feedback

In afbeelding 4 zijn de resultaten van twee experimenten gecombineerd. Uitgezet is het aantal goede reacties op de RTT, per sessie voor vier experimentele condities: (1) als individu aangesproken, werkend voor een individuele bonus; (2) als groep aangesproken, werkend voor een groepsbonus; (3) als groep aangesproken, feedback over de individuele resultaten van alle groepsleden; (4) als groep aangesproken, feedback over alleen het groepsresultaat.

In de eerste plaats valt op dat proefpersonen die als individu waren aangesproken en werkten voor een individuele bonus, veel beter bleven presteren dan de proefpersonen die alleen als groep een bonus konden verdienen. Dit resultaat wekte in eerste instantie nogal verbazing. Intuïtief zou men immers denken dat mensen beter bestand zijn tegen vermoeidheid wanneer ze in een groep werken. Het resultaat is te verklaren in termen van



Afb. 6 Slaapmanagement is ook in opleiding belangrijk

(Foto: René van Bakel, MinDef en SMG/KL)

wat de sociaal-psychologen *social loafing* noemen.⁶ Hiermee wordt bedoeld dat mensen minder hun best doen wanneer ze in een groep werken en hun individuele bijdrage aan het groepsresultaat niet gemakkelijk is te identificeren, dan wanneer ze alleen werken. In het kort komt het erop neer dat mensen de natuurlijke neiging hebben om in een groep 'de kantjes er vanaf te lopen'. Hiermee kan worden verklaard dat mensen beter blijven presteren wanneer ze voor een individuele bonus werken, dan wanneer ze alleen als groep een bonus kunnen verdienen.

Zoals afbeelding 4 tevens laat zien bleek social loafing ook te kunnen worden tegengegaan door in het openbaar feedback te geven over de resultaten van alle groepsleden.

Proefpersonen in de individuele feedback-conditie bleken veel beter te blijven presteren dan degenen die alleen feedback kregen over de groepsprestatie.

Social loafing bleek overigens niet meteen in het begin op te treden. In de eerste twee sessies waren de prestaties van de proefpersonen in de individuele en de groepsconditie nog nagenoeg gelijk, pas daarna begonnen de verschillen duidelijk te worden. Dat wil dus zeggen dat social loafing sterker wordt naarmate mensen meer vermoeid raken.

Conclusies

De resultaten van het onderzoek laten zien dat wanneer mensen langdurig achtereen moeten werken en boven-

dien worden geteisterd door slaapgebrek, zoals tijdens sustained operations veelal het geval is, de taakprestatie negatief wordt beïnvloed door vermoeidheid. Deze negatieve effecten kunnen ten dele gecompenseerd worden door:

- taken interessant en uitdagend te maken. Complexe cognitieve taken

zijn minder gevoelig voor vermoeidheid dan simpele perceptief-motorische taken, doordat ze uit zichzelf tamelijk motiverend zijn en de taakuitvoerder stimuleren;

- mensen in aanwezigheid van anderen te laten werken, in plaats van alleen (sociale facilitatie);
- een individuele bonus te geven, in

plaats van een groepsbonus. Als het verband tussen de eigen inspanning en beloning onduidelijk is, hebben mensen in een groep de neiging er de kantjes vanaf te lopen;

- individuele feedback te geven in plaats van alleen groepsfeedback. Als mensen hun eigen prestaties niet kunnen evalueren (tegen een objectieve norm of het groepsge-middelde), dan hebben ze de neiging tot social loafing;
- feedback openbaar te maken, zodat de eigen prestatie met die van anderen is te vergelijken en er sociale controle optreedt (men wil niet voor de ander onder doen);
- groepstaken zodanig te ontwerpen dat groepsleden van elkaar afhankelijk zijn voor het uitvoeren van hun eigen deeltaak en voor het bereiken van het gezamenlijk groepsresultaat (interdependentie).

Met deze conclusies zou in de praktijk meer rekening moeten worden gehouden wanneer militairen bij sustained operations zijn betrokken. Naast de gebruikelijke maatregelen op het gebied van werk-rusttijden en incidentele medicatie, kunnen commandanten ook maatregelen treffen die inspelen op de sociale processen die zich afspelen in hun eenheid. Hiermee kunnen ze bereiken dat de prestatie redelijk op peil blijft wanneer er onder extreem vermoeiende omstandigheden moet worden gewerkt.

Noten

¹ Zie voor overzichten:

(1) Krueger, G.P. (1991). 'Sustained military performance in continuous operations: combatant fatigue, rest and sleep needs'. In R. Gal & A.D. Mangelsdorff (eds), *Handbook of Military Psychology* New York: Wiley.

(2) Orasanu, J.M. & Backer, P. (1996). 'Stress and military performance'. In J.E. Driskell & E. Salas (Eds.) *Stress and Human Performance*. Mahwah (NJ): Lawrence Erlbaum.

² Zie bijvoorbeeld: Gaillard, A.W.K. (1996). *Stress, produktiviteit en gezondheid*. Amsterdam.

³ Zie bijvoorbeeld: Pigeau, R., Naitoh, P., Buguet, A., McCann, C., Baranski, J., Taylor, M., Thompson, M. & Mack, I. (1995). 'Modafinil, d-amphetamine and placebo during 64 hours of sustained mental work. I: Effects on mood, fatigue, cognitive performance and body temperature'. *Journal of Sleep Research*, 4, 212-228.

⁴ Achtereenvolgens:

(1) Kerstholt, J.H., Van Orden, C.Y.D. & Gaillard, A.W.K. (1994). *Effecten van vermoeidheid als functie van soort taak en sociale omgeving*. Soesterberg: TNO-TM rapport 1994 A-9.

(2) Van Orden, C.Y.D. & Gaillard, A.W.K. (1995). *Vermoeidheid en sociale facilitatie:*

tussenrapport. Soesterberg: TNO-TM rapport 1995 A-2.

(3) Van Orden, C.Y.D. & Gaillard, A.W.K. (1996). *Effecten van vermoeidheid en sociale omgeving op de taakprestatie*. Soesterberg: TNO-rapport TM-96-A004.

(4) Van Orden, C.Y.D., Gaillard, A.W.K. & Langefeld, J.J. (1996). *Effecten van vermoeidheid en sociale omgeving op prestatie: de rol van feedback*. (Rapport TNO-TM-96-A035) Soesterberg: TNO Technische Menskunde.

(5) Van Orden, C.Y.D., Gaillard, A.W.K. & Langefeld, J.J. (1997). *Effects of fatigue and social environment on performance: individual and team tasks*. (Report TNO-TM-97-B011). Soesterberg: TNO Human Factors Research Institute.

(6) Hoeksema-van Orden, C.Y.D., Gaillard, A.W.K. & Langefeld, J.J. (1998). *Fatigue and task performance: effects of public and private feedback*. (TNO-rapport in concept gereed).

⁵ Zie bijvoorbeeld: Guerin, B. (1993). *Social Facilitation*. Cambridge: University Press.

⁶ Zie voor een overzicht: Karau, S.J. & Williams, K.D. (1993). 'Social loafing: a meta-analytic review and theoretical integration'. *Journal of Personality and Social Psychology*, 65, 681-706.



'Employer support'

Brug tussen krijgsmacht en bedrijfsleven

P.W. Strik - generaal-majoor der infanterie*
drs. H.H.F. Levert*

Inleiding

„De krijgsmacht heeft vanwege de afslanking, de nieuwe taken en de opschorting van de dienstplicht een ware metamorfose ondergaan. Defensie kan zich meer en meer meten met het bedrijfsleven wat betreft organisatie, flexibiliteit en invloed van de arbeidsmarkt. Zij wordt geleid als een modern bedrijf met gevarieerde producten, als het verzekeren van de veiligheid in Europa, vredesoperaties, ondersteuning bij noodsituaties en de bewaking van luchthavens. In verband hiermee beschikt de krijgsmacht over kwalitatief goed personeel dat in staat is haar taken onder veelal moeilijke omstandigheden uit te voeren.”

Dit is het beeld van de krijgsmacht dat is geschetst tijdens het symposium 'Krijgsmacht in Bedrijf', waarmee op 20 november 1997 in de Prinses-Julianakazerne in Den Haag officieel het *employer support* programma van start is gegaan.

Een van de gevolgen van de metamorfose van de krijgsmacht is dat Nederlanders onder normale omstandigheden zelf uitmaken of ze voor Defensie willen werken. Dat betreft

zowel het beroepspersoneel bepaalde en onbepaalde tijd alsook het reservepersoneel. Reservisten die onder de huidige omstandigheden vrijwillig een actieve rol binnen Defensie willen vervullen, kunnen dat veelal slechts met toestemming van de werkgever. Daartoe is het nodig werkgevers ervan te overtuigen dat het vrijwillig functioneren van reservisten binnen de krijgsmacht nuttig is, zowel voor de samenleving als het bedrijfsleven. In dit verband is in navolging van de Verenigde Staten, Canada, het Verenigd Koninkrijk en Australië, in de nota Reservistenbeleid het belang van een employer support programma in de Nederlandse krijgsmacht aangegeven.

Daarnaast, en als aanvulling op hetgeen met employer support in andere landen wordt beoogt, onderkent de Nederlandse krijgsmacht het belang dat werkgevers het nut ervan inzien beroepspersoneel met een tijdelijke aanstelling na afloop van hun contract met Defensie in hun bedrijf op te nemen.

Het is derhalve van belang dat Defensie en bedrijfsleven op structurele wijze aan wederzijds inzicht vorm geven en het gemeenschappelijk belang formuleren. Tijdens het al eerder genoemde symposium Krijgsmacht in Bedrijf is daartoe door de staatssecretaris van Defensie - drs. J. Gmelich Meijling - een College van Advies Employer Support geïnstalleerd. In dit college hebben zitting: algemeen directeuren en directeuren personeel en organisatie uit het

bedrijfsleven, vlag- en opperofficieren van de drie krijgsmachtdelen en de Koninklijke Marechaussee, alsmede de Commandant Commando Opleidingen KL. Het college wordt voorgezeten door de directeur Personeel van de KL en ondersteund door het bureau Employer Support Krijgsmacht.

In dit artikel wordt ingegaan op de rol van employer support bij het creëren van een situatie waarbij zowel de belangen van de krijgsmacht als die van het bedrijfsleven optimaal worden gediend. In dat kader worden twee doelgroepen onderscheiden. Ten eerste het beroepspersoneel dat tijdelijk werkzaam is in de krijgsmacht. De toegevoegde waarde van dit personeel boven het personeel met louter civiele opleiding en ervaring komt aan de orde.

Tevens worden de voorzieningen en activiteiten belicht waarmee de overgang van het beroepspersoneel bepaalde tijd naar het bedrijfsleven wordt gestimuleerd.

De tweede doelgroep is het reservepersoneel. In dit artikel gaat het vooral om de inzet van reservisten met specialistische kennis en ervaring. Zij kunnen in bepaalde omstandigheden zowel vanuit de krijgsmacht-optiek als uit de optiek van het bedrijfsleven een bijzondere bijdrage leveren aan de output van de krijgsmacht en de positionering van het bedrijfsleven voor het vervolg van militaire operaties. Ten slotte wordt ingegaan op de rol die voor employer support binnen de genie is weggelegd.

* P.W. Strik is directeur Personeel Landmachtstaf en tevens voorzitter College van Advies Employer Support. H.H.F. Levert is directeur Group Personnel Hollandse Betongroep nv en tevens lid van het College van Advies Employer Support.

De toegevoegde waarde

De nieuwe taken van de krijgsmacht stellen andere eisen aan het personeel. Meer dan voorheen wordt de krijgsmacht geconfronteerd met een geringe voorspelbaarheid van daadwerkelijke inzet. Dit heeft gevolgen voor de duur dat de krijgsmacht zich kan voorbereiden op haar taken. De aard van de inzet, het geografisch gebied, de lokale complicaties en de vaak andere culturen en samenwerkingsverbanden hebben verregaande consequenties op personeelsgebied. Militairen worden geconfronteerd met vragen waarop zij niet voorbereid waren, dan wel voorbereid hadden kunnen worden, en zullen ter plekke verstandige beslissingen moeten nemen. Beslissingen uit het oogpunt van persoonlijke veiligheid, de bedoeling van de operatie en van de deelname aan die operatie. Maar ook beslissingen met begrip voor de context en beweegredenen van de lokaal betrokkenen. En dat alles in de wetenschap dat verkeerde beslissingen grote repercussies kunnen hebben.

Omdat er veelal in kleine verbanden wordt opgetreden, is het zelforganiserend vermogen van mensen op ieder niveau noodzakelijk. Deze eigenschappen zijn geen eigenschappen die reeds in volle wasdom zijn ontwikkeld wanneer zij in dienst treden. Door selectie, opleiding, training en inzet worden persoonlijke vaardigheden en kwalificaties als leidinggeven, planmatig denken, flexibiliteit, teamgeest, discipline en zelfstandigheid eigen gemaakt.

Vooraf aan deze kwalificaties heeft het bedrijfsleven behoefte. Bedrijven hebben sedert het midden van de jaren zeventig als gevolg van concurrentie en het grillige gedrag van de consumenten geleidelijk aan afscheid moeten nemen van de industriële organisatie. Dit vanwege een wereld van hyperconcurrentie met verzadigde markten, voortdurende kostendruk en een steeds harder gevecht om de gulden van de consument, die zich steeds minder gelegen laat liggen aan

merkenloyaliteit. Veel bedrijven worden in toenemende mate geconfronteerd met de paradox van een industriële organisatie. Enerzijds zijn ze gedwongen, teneinde *economies of scale* te realiseren, het koopgedrag van consumenten adequaat te voorspellen, om hun processen daarop te kunnen afstemmen. Anderzijds, teneinde die grillige consument te bedienen, worden ze geconfronteerd met de noodzaak zich steeds meer vanuit die individuele, momentane wens van de consument te laten besturen.

In veel organisaties begint zich een toenemende spanning af te tekenen tussen deze twee gezichtspunten. Organisaties proberen het beste compromis te vinden tussen de twee op zichzelf tegenstrijdige uitgangspunten. Een industriële organisatie is in feite gebaseerd op het exploiteren van overeenkomsten, terwijl men in de markt wordt geconfronteerd met een toenemend belang van de verschillen tussen consumenten. In toenemende mate erkennen en herkennen zij op ieder niveau het belang van zelfstandig denkende en acterende, goed opgeleide en gemotiveerde medewerkers.

Medewerkers die kunnen reageren op de steeds wisselende en steeds onvoorspelbaardere omstandigheden waarmee zij op de markten waarin zij opereren te maken krijgen. En juist deze vaardigheden worden door de krijgsmacht als *state of the art* aan het personeel, beroeps en reservisten, bijgebracht. Daarmee kan een symbiose tussen krijgsmacht en bedrijfsleven gestalte krijgen.

De overgang naar de civiele arbeidsmarkt

Employer Support Krijgsmacht stelt zich tevens tot doel verder denkmodellen en toetsingskaders te ontwikkelen om de overgang van vooralsnog beroepsmilitairen met een tijdelijke aanstelling geschikt en aantrekkelijk te maken voor de arbeidsmarkt. Daarvoor is het van cruciaal belang dat Defensie in de maatschappij een

zodanige positie verwerft dat het voor toekomstige werknemers met een tijdelijk dienstverband profijtelijk is een arbeidsovereenkomst met Defensie aan te gaan. Voor de beroepsmilitair met een tijdelijke aanstelling is de keuze alleen een positieve indien zijn verblijf van enkele jaren niet alleen persoonlijk een bijzondere ervaring is, maar ook in termen van civiele carrière geen tijdverlies betekent.

Dat kan alleen wanneer Defensie, naast aantrekkelijke functies, goede financiële arbeidsvoorwaarden en mogelijkheden voor een langer dienstverband, zodanig investeert in haar werknemers dat de persoonlijke bagage die zij tijdens hun diensttijd hebben kunnen opbouwen tot meerwaarde leidt, en als zodanig een goede uitgangspositie oplevert voor de toekomstige arbeidsmarkt. Naast kwaliteit gaat het hier eveneens om kwantiteit. In mindere mate dan de Koninklijke Marine en de Koninklijke Luchtmacht, hebben de Koninklijke Landmacht en de Koninklijke Marechaussee, gezien de aard van de organisatie, een grote behoefte aan personeel met een tijdelijk dienstverband.

Overleg

Defensie moet dan ook intensief met bedrijfsleven en onderwijsinstututen in contact treden, een structureel overleg voeren en waar mogelijk en nodig activiteiten en prioriteiten op elkaar afstemmen. Daartoe dient de krijgsmacht toekomstige werknemers en werkgevers te informeren over de taken, kwaliteit, de diversiteit en de mogelijkheden die de organisatie biedt.

Uit onderzoek blijkt dat bij burgers en bedrijfsleven een grote behoefte bestaat aan dergelijke informatie. Voor velen is de beeldvorming van de organisatie gebaseerd op ervaringen die zij hebben opgedaan tijdens hun eigen diensttijd. Echter, de krijgsmacht heeft zich ontwikkeld tot een moderne en flexibele organisatie met een bedrijfsfilosofie die in hoge mate overeenkomt met die van de huidige ondernemingen. Het is van cruciaal belang dat de krijgsmacht zich als

zodanig profileert en deze boodschap naar buiten uitdraagt.

Kwalificaties

Vervolgens is het noodzakelijk dat, naast de eerder genoemde duurzame kwalificaties, het personeel civiel onderwijs volgt en zo nodig in hun vakgebied werkervaring opdoet. Hier moet de krijgsmacht aansluiten bij ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Er wordt reeds grote voortgang gemaakt met het certificeren van opleidingen die de krijgsmacht verzorgt, maar dit proces zal verder moeten worden geïntensiveerd.

Daarnaast is het zinvol te onderzoeken welke samenwerkingsvormen met civiele onderwijsinstellingen ten aanzien van afstudeervarianten mogelijk zijn. Zo heeft de Hogeschool Holland in samenwerking met een groot aantal organisaties uit de sociale zekerheidssector een afstudeervariant van de opleiding Management, Economie en Recht (MER) ontwikkeld die uitstekend aansluit bij een management- of staffunctie op het gebied van de sociale zekerheid. Naast studie wordt tijdens de opleiding veel tijd besteed aan werkervaring in de sector. Bovendien biedt het studiepakket de mogelijkheid dat afgestudeerden zich eveneens geschikt maken voor andere organisaties. Dergelijke constructies zouden op alle niveaus eveneens met Defensie mogelijk zijn.

Begeleiding

Er zijn echter ook functies binnen de krijgsmacht met een minder goed herkenbare maatschappelijke relevantie. Hierbij is het van belang dat de processen instroom, doorstroom en uitstroom goed op elkaar zijn afgestemd. Opleidbaarheid, beroepskeuze-advies, studiebegeleiding, civiele praktijkervaring en ondersteuning bij bemiddeling zijn daarbij van groot belang. Zowel uit het oogpunt van personeelszorg als het organisatiebelang is er alles aan gelegen dat personeel, na afloop van hun contract bij Defensie, een goede uitgangspositie verwerft op de arbeidsmarkt.

De inzet van reservisten

Als gevolg van de inkrimping van de krijgsmacht en haar nieuwe taken heeft de organisatie bij vredesondersteunende operaties steeds meer behoefte aan specialisten die niet binnen de krijgsmacht voorhanden zijn of van wie het niet doelmatig en zinvol is dat zij permanent functies vervullen binnen de krijgsmacht. Als voorbeeld vinden reeds enige tijd onderhandelingen plaats met zogeheten 'relatieziekenhuizen' en maatschappen, om bovenformatief, op kosten van Defensie, in ziekenhuizen extra medisch-specialistisch personeel onder te brengen. Daarbij bestaat dan wel de verplichting dit personeel aan Defensie in vooraf geplande periodes beschikbaar te stellen. Dit kan zijn voor uitzending, maar ook voor een bijzondere studie of onderzoeksoopdracht. Voor de ziekenhuizen en maatschappen betekent dit: meer armslag en het verdiepen van kennis door het opdoen van bijzondere voor hen eveneens relevante kennis en ervaringen.

De ervaring heeft geleerd dat het militaire optreden bij vredesoperaties gepaard dient te gaan met wederopbouw en verzoening. Deze combinatie draagt in belangrijke mate bij aan een versnelling van stabilisatie, orde en rust. Daardoor ontstaan betere garanties voor vrede en veiligheid en worden internationaal gezien de kosten van het conflict beperkt. Zo worden in Bosnië door middel van de zogeheten Pronk-projecten door de militaire bouwers van de genie kleinschalige civiele werkzaamheden verricht bij het herstel van scholen, ziekenhuisjes en andere infrastructuur.

Voor grootschalige voorzieningen van openbaar nut is veelal specialistische civiele kennis nodig. Dat behoort niet tot de kerntaken van de krijgsmacht. Wanneer de veiligheid zonder militaire steun nog niet kan worden gegarandeerd, en de werkzaamheden nog niet aan het bedrijfsleven kunnen worden overgelaten, behoort het – al

dan niet gemilitariseerd – inschakelen van civiele specialisten in voorbereiding en advies tot de mogelijkheden. Daarnaast kan worden gedacht aan civiel-bestuurlijke activiteiten, culturele zaken, economische en logistieke zaken, tolken, et cetera.

Ten slotte kan voor het bedrijfsleven het inschakelen van civiele specialisten aanknopingspunten opleveren voor mogelijk commerciële activiteiten. Er zijn landen waar dit de praktijk van alledag is. En zo zijn er meer aspecten denkbaar waarmee de krijgsmacht een voor beide partijen profijtelijke samenwerking kan aangaan.

Reservisten in werkelijke dienst

Rechtspositie en arbeidsvoorwaarden
De nota Reservistenbeleid, die op 4 september 1996 is geaccordeerd door de Tweede Kamer, heeft als uitgangspunt dat de reservist die dezelfde werkzaamheden verricht als de beroepsmilitair daarvoor een gelijke beloning moet krijgen. In de huidige rechtspositie wordt over het algemeen geheel geen onderscheid gemaakt. Bij het reserve-personeel bestaat echter op een aantal onderdelen enige kritiek, vooral op de algemene en financiële arbeidsvoorwaarden. In de nota wordt onderkend dat het nodig is speciale regelingen voor arbeidsvoorwaarden te treffen, die een soepele en flexibele overgang van burgermaatschappij naar krijgsmacht en weer terug bevorderen. Voor reservisten die vanwege hun specialistische kennis en ervaring worden gevraagd voor deelname aan een operatie, kan het nodig zijn een toeslag op de bezoldiging te betalen. Dit zal per geval in een overeenkomst worden vastgelegd.

Overeenstemming

Ook tussen Defensie en de werkgever zal overeenstemming moeten zijn over de voorwaarden die gelden wanneer een reservist binnen de krijgsmacht een actieve functie gaat vervul-

len. Vooral op het gebied van schade-
loosstelling bestaat bij de werkgevers
enige terughoudendheid. Het is van
belang dat werkgevers en Defensie
over rechtspositie, arbeidsvoorwaar-
den en schadeloosstelling structureel
overleg voeren, en dat de vigerende
regelgevingen alsmede de resultaten
van het overleg zowel binnen de
krijgsmacht als het bedrijfsleven
bekend worden gesteld.

Gemeenschappelijk belang

De verkleining van de krijgsmacht en
de overgang naar een professionele
organisatie bestaande uit een relatief
groot aantal militairen met een tijde-
lijke aanstelling, hebben enerzijds tot
gevolg dat personeel bij terugkeer
in de burgermaatschappij in redelijk-
heid goede kansen moeten kunnen

bemachtigen op de arbeidsmarkt.
Anderzijds moet uit het oogpunt van
doelmatigheid en flexibiliteit een
beroep kunnen worden gedaan op
reservisten. De krijgsmacht is echter
slechts een van de spelers op de
arbeidsmarkt, en zal daar onder alle
omstandigheden met succes moeten
kunnen opereren. Dat vereist een
goede beeldvorming over de krijgs-
macht in de samenleving: een aan-
trekkelijke werkgever die haar perso-
neel duurzame ontplooiingskansen
biedt.

Op de arbeidsmarkt zijn bedrijfsleven
en krijgsmacht niet alleen concurren-
ten, maar zij hebben ook op perso-
neelsgebied aanzienlijke gemeen-
schappelijke belangen. De instelling
van een College van Advies
Employer Support, waarin krijgs-
macht en bedrijfsleven zijn vertegen-
woordigd, biedt op structurele wijze
de mogelijkheid om daar
mede inhoud aan te geven.

Literatuur

Nota Reservistenbeleid, 'Het reservepersoneel
in de professionele krijgsmacht', 29 maart
1966.

Herijking van het buitenlands beleid, Den
Haag, 11 september 1995.

Gevraagd: Sleutelkwalificaties. Een studie
naar sleutelkwalificaties voor het middel-
baar beroepsonderwijs. Dr. S.J. van Zolin-
gen. Proefschrift Katholieke Universiteit
Nijmegen, 1995.

International Reserve Employer Support Con-
ference - IRESC 97.

Inleiding drs. J. Gmelich Meijling, sympo-
sium 'Krijgsmacht in Bedrijf', 20 november
1997.

Inleiding ir. A.G.M. van Asseldonk, sympo-
sium 'Krijgsmacht in Bedrijf', 20 november
1997.

Inleiding Sir Alexander Graham GBE, sympo-
sium 'Krijgsmacht in Bedrijf', 20 november
1997.

Inleiding generaal-majoor P.W. Strik, sympo-
sium 'Krijgsmacht in Bedrijf', 20 november
1997.



KLu-implementatie van wapenbeheersing

H.M. van der Horst - luitenant-kolonel van de Koninklijke Luchtmacht*

Inleiding

Wapenbeheersing (WB) of *arms control*, is op vele wijzen te definiëren, maar in alle beschrijvingen komt de betuiging van een onbeperkte wapenwedloop tot uiting. Een ander element in de verschillende definities van WB is het voorkómen van oorlog tussen potentiële vijanden door middel van afspraken. Deze afspraken betreffen niet alleen het aantal wapens, maar ook de (beperkingen van de) verdere ontwikkeling ervan, de plaats van opstelling en de wijze van inzet, zowel in tijden van ontspanning als van spanning. Ook de beperking van de omvang van het geweld in een eenmaal uitgebroken oorlog kan tot WB worden gerekend. WB beoogt voorts de transparantie van militaire organisaties te vergroten, waardoor het onderlinge wantrouwen kan afnemen en de internationale stabiliteit wordt bevorderd. WB is derhalve een ruimer begrip dan pure ontwapening (*disarmament*).

WB komt als begrip pas op de voorgrond aan het einde van de jaren vijftig. De term is dan weliswaar relatief nieuw, maar dat wil niet zeggen dat er voorheen geen feitelijke WB heeft bestaan. Bijvoorbeeld: al in 1817 werd er tussen de Verenigde Staten en

het Verenigd Koninkrijk een overeenkomst gesloten om hun vloten op de Grote Meren te beperken. En in de in Washington gehouden *Naval Conference* (1921-1922) kwamen de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Japan overeen hoe de sterkteverhouding van hun vloten in de Stille Oceaan diende te zijn.

In de volgende paragrafen wordt ingegaan op een aantal begrippen van WB, de diverse actuele WB-overeenkomsten, de organisatie van WB in Nederland (en in het bijzonder bij de KLU), de implementatie van WB en de *lessons learned*. Of, in andere woorden: wat zijn de ervaringen van de afgelopen jaren bij de uitvoering van WB-afspraken?

Soorten afspraken

Zonder uitpuutend te zijn, zij hier opgemerkt dat de vorm van afspraken nogal kan verschillen. Afspraken kunnen bijvoorbeeld politiek of juridisch van aard zijn. De gehanteerde benamingen duiden op de reikwijdte. Een 'verdrag' heeft bijvoorbeeld een andere status dan een 'overeenkomst' of een 'document'. Voor een verdrag is ratificatie door de volksvertegenwoordiging benodigd alvorens tot uitvoering ervan kan worden overgegaan, waarbij ieder land zijn eigen nationale regels voor ratificatie heeft. Een overeenkomst kan echter zonder meer door een regering worden gesloten.

Alle internationale, dus ook WB-afspraken komen tot stand na een

(langdurig) onderhandelingsproces tussen staten. De beleidmakers van de ministeries van Buitenlandse Zaken voeren het overleg, gesteund door materiedeskundige beleidvoorbereiders van de betreffende ministeries van Defensie. In een enkel geval leidt dit proces snel tot resultaten, doch veelal is de af te leggen weg lang, en volgt moeizaam een positief resultaat, terwijl dat ook geheel kan uitblijven. Is men het eens geworden over teksten en formules, dan vindt de ondertekening van de afspraak plaats, dat doorgaans gepaard gaat met veel publiciteit in de media. Vervolgens komt de fase waarin de afspraak van toepassing is en kan worden geïmplementeerd.

De WB-afspraken

Aan het einde van de jaren tachtig en het begin van de jaren negentig was er sprake van omvangrijke WB-initiatieven tussen de NAVO en het toenmalige Warschaupact (WP). De belangrijkste overeenkomst op WB-gebied was het verdrag op de Conventionele Strijdkrachten in Europa (CSE), ook bekend onder zijn Engelse benaming: *Treaty on Conventional Forces in Europe* (CFE). Dit verdrag omtrent de omvang, structuur en organisatie van de strijdkrachten van beide machtsblokken zou uiteindelijk leiden tot de totale vermindering van de wederzijdse strijdkrachten van NAVO en WP in Europa met ruim vijftigduizend stuks van de hoofdcategorieën wapenplatforms (tanks, pantservoertuigen, artillerie, gevechtsvliegtuigen

* Luitenant-kolonel Van der Horst was van februari 1990 tot september 1997 hoofd implementatie wapenbeheersing bij de KLu. Met ingang van augustus a.s. is plaatsing als adjunct defensie-attaché voorzien bij Hr. Ms. Ambassade te Moskou.

en gevechtshelikopters) en tot pariteit van de sterktes van deze systemen van de Oostelijke en Westelijke strijdkrachten in het toepassingsgebied (van de Atlantische Oceaan tot het Oeralgebergte).

De voor de Nederlandse strijdkrachten meest relevante afspraken zijn het CSE-verdrag, het Weens Document (WB-afspraken tussen OVSE-staten), de Dayton-akkoorden (WB in Joegoslavië), het INF-verdrag (controle op nucleaire wapens tussen de VS en de Sovjet-Unie, later de Russische Federatie), het *Open Skies*-verdrag (het overvliegen van OVSE-staten met gebruik van sensoren) en het Skruna-verdrag (ontmanteling van een zeer grote Russische radar in Letland). Deze overeenkomsten verschillen onderling voor wat betreft deelnemende partijen, het onderwerp, het toepassingsgebied en het uitvoeringsregime. Het spreekt verder voor zich dat de aangegane verplichtingen doorgaans twee kanten uit werken. Enerzijds kan een land inspecties en bezoeken uitvoeren of afleggen

('actieve' participatie), anderzijds kan het zelf worden geïnspecteerd of bezocht ('passieve' participatie).

Discrepancies

Dat met name bij het uitvoeringsregime onderlinge discrepanties naar voren kunnen treden, moge duidelijk zijn. Bijvoorbeeld: het CSE-verdrag, dat de controle op uitgewisselde informatie en naleving van gemaakte reductie-afspraken beoogt, waarbij sprake kan zijn van een groot verrassingsaspect, is principieel anders dan de uitvoering van vertrouwenwekkende maatregelen, zoals een tevoren aangekondigd bezoek aan een eenheid conform het Weens Document. En dat kan bij de onderdeelcommandant, die met beide kanten kan worden geconfronteerd, wel eens leiden tot onduidelijkheden over de benadering van inspecteurs/bezoekers. Deze activiteiten worden voornamelijk gebaseerd op een groot aantal afgesproken informatiestromen over krijgsmachtsterktes, budgetplanningen en wapenexport, ook in VN-verband, waardoor het internationale

inzicht in krijgsmachten voortdurend toeneemt.

Voor de KLu brengen de CSE- en Open Skies-verdragen en het Weens Document de meeste werkzaamheden met zich mee. Buiten de WB-verdragen wordt de (KLu) WB-organisatie ook geregeld betrokken bij missies van de OVSE en VN, vooral op grond van aanwezige bijzondere talenkennis (Russisch), ervaring met Oost-Europese volken en het uitvoeren van controles op WB-gebied. Dit is onder meer gebeurd in Georgië, Moldova en Irak.

WB-organisatie algemeen

WB is in de meeste Europese landen tot het einde van de jaren tachtig op incidentele wijze gerealiseerd op basis van ad-hocsamenwerking tussen de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie. Echter, door de komst van het CSE-verdrag en de noodzaak om de uitvoering van dit



Afb. 1
Concentratie bij
de technische
controle van de
vernietiging
van een vliegtuig
(1993)

(Foto: Oekraïense
WB-organisatie)

veelomvattende verdrag langdurig te kunnen waarborgen, werden in alle betrokken landen WB-organisaties in het leven geroepen. Elk land heeft dat op zijn eigen wijze gedaan. Een belangrijke oorzaak voor deze 'individuele' aanpak was het gegeven dat dit verdrag is gesloten tussen soevereine staten en niet tussen bondgenootschappen. Voorts zijn er grote verschillen tussen de deelnemende landen voor wat betreft de opbouw van hun defensie-organisatie en de nationale verdeling van verantwoordelijkheden.

WB-organisatie Nederland

Zoals vermeld, bestonden er vóór het CSE-verdrag reeds WB-activiteiten, die op ad-hocbasis plaatsvonden. Ook ontstonden na de inwerkingtreding van CSE nieuwe verplichtingen op WB-terrein. In Nederland zijn deze andere activiteiten, net als in de meeste andere betrokken landen, ondergebracht in de organisatie die initieel voor de implementatie van CSE in het leven is geroepen. De Nederlandse WB-organisatie bestaat uit een samenwerkingsverband tussen hoofdzakelijk KL en KLu, waarbij de Defensiestaf coördinerend optreedt. In de organisatie, die ultimo 1989-begin 1990 werd opgericht, hebben zich geregeld wijzigingen voorgedaan, maar het belangrijkste aspect, de implementatie zoveel mogelijk laten geschieden door de krijgsmacht-delen, bleef gehandhaafd. Als gevolg van onderlinge afspraken nam ieder krijgsmachtdeel de verantwoordelijkheid op zich voor de uitvoering van specifieke taken.

In dit artikel is hoofdzakelijk sprake van de implementatie van WB-afspraken door de KLu. Overigens betreft het begrip 'WB-organisatie' een complexe en halsstarrige materie, die voldoende stof tot studie heeft opgeleverd om in 1996 onderwerp te vormen van een bestuurkundig afstudeerproject aan een van onze universiteiten.

WB-organisatie KLu

De KLu maakt gebruik van een implementatie-organisatie die bestaat uit een drietal specialisten in de staf van de Bevelhebber. Deze kleine groep houdt zich full-time met WB bezig. Daarbij wordt zij gesteund door een groep van ongeveer veertig part-timers die zich overal in de organisatie van de KLu bevinden, zowel bij de onderdelen als op het hoofdkwartier van de KLu. Daarbij is ervoor gekozen om een ieder na een basis WB-opleiding voor zoveel mogelijk verschillende activiteiten in te zetten en hem of haar deze nevenfunctie ook te laten behouden na een eventuele functiewisseling. Dit heeft een gunstige invloed gehad op de betrokkenheid en de opbouw van ervaring bij een groeiende groep van specialisten, en daarmee tot een breed draagvlak voor WB-aspecten binnen de KLu. Ook bij diverse opleidingen werd deze ervaring overgedragen.

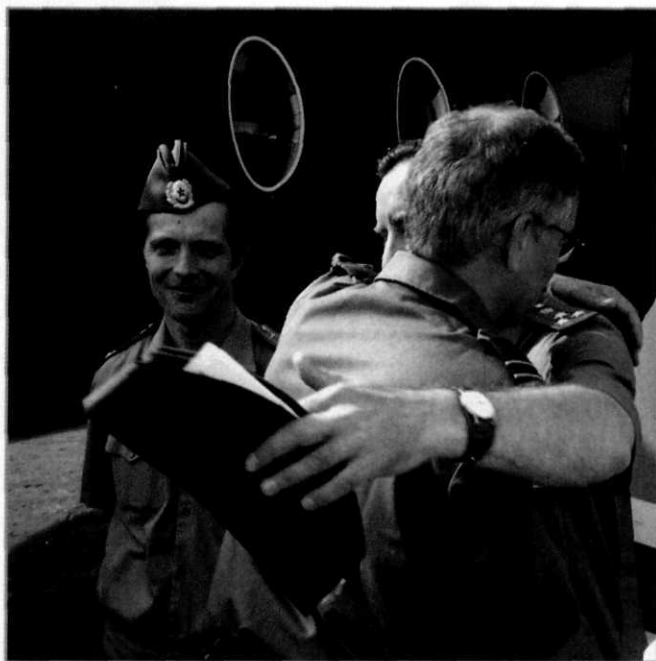
'Lessons Learned'

Het is uiterst riskant en unfair om generaliserend te spreken over de opgedane ervaringen. Dat doet per

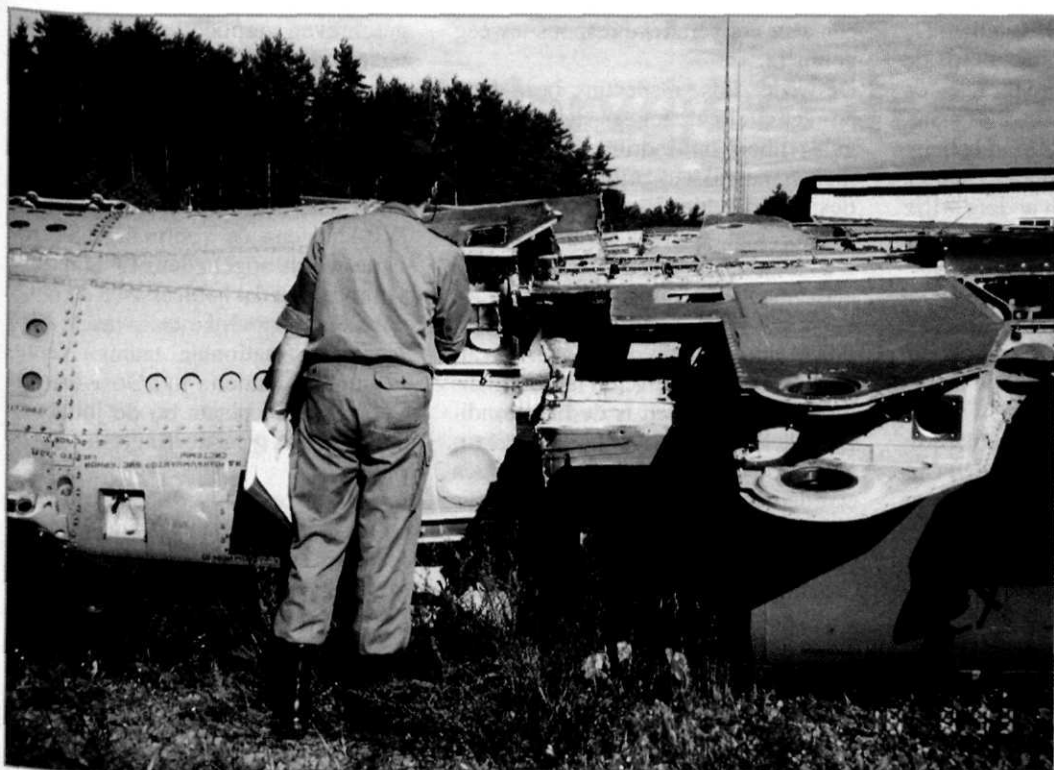
definitie tekort aan nationale en individuele identiteit. Toch valt er wel een soort grootste-gemene-deler-beeld te schetsen. Daarbij zal worden voorbijgegaan aan de ervaringen met collega-NAVO-landen (hoewel die nog steeds geregeld zeer interessant zijn) en niet-gebonden landen (nog interessanter). Voor de duidelijkheid concentreert dit artikel zich op de landen van het voormalige WP en in het bijzonder van de voormalige Sovjet-Unie. Het is evident dat op iedere uitspraak incidentele bewijzen van het tegendeel mogelijk zijn.

Personele vulling

De eerste ervaring die nagenoeg in alle betrokken landen werd opgedaan, betreft de problemen met de personele vulling van een WB-organisatie, ongeacht haar structuur. We hebben te maken met pure uitvoerende activiteiten die echter niet voorkomen in de traditionele takenpakketten van krijgsmacht-delen, wapens of dienstvakken. Het is eigenlijk gewoon een *nieuwe* taak; het tegenovergestelde van bewapenen, wapeninzet en de bescherming daartegen. Er kan derhalve niet worden beschikt over een ruime hoeveelheid gekwalificeerd en ervaren personeel. De wijze waarop



Afb. 2
Oost-West
verbroedering
(1992)
(Foto:
Nederlandse
WB-organisatie)



Afb. 3 Soms leek militair Europa één grote schroothoop (1993)

(Foto: Nederlandse WB-organisatie)

naties (en krijgsmachtdelen) uiteindelijk de personele vulling van hun organisatie realiseren, is zeer divers. Er zijn naties die veel stafgebrevetteerden in hun organisatie hebben, of veel hoofdofficieren. Andere zetten op grote schaal onderofficieren in. Het ene land werkt uitsluitend met full-timers, het andere slechts met part-timers, de meeste met een combinatie van beide categorieën.

Kenmerkend is dat een goede talenkennis (vooral Russisch en Engels) in de meeste gevallen één van de belangrijkste selectiecriteria is. Helaas blijft het daar dikwijls bij, zodat wordt voorbijgegaan aan andere vaardigheden, zoals het kunnen geven van leiding aan en werken in multinationale groepen, of het op de juiste wijze vertegenwoordigen van een nationaal standpunt bij een meningsverschil. Ook is een toevallige factor als beschikbaarheid soms een belangrijker criterium dan geschiktheid. Aangezien het hier gaat om functies die de formele vertegenwoordiging van een land betreffen, is dat een onderschatting van het gewicht van de zaak.

Collega-militairen

De WB-afspraken hebben de mogelijkheid gegeven om in een snel veranderende wereld kennis te maken met landen waarmee dat in het recente verleden niet vanzelfsprekend was, in het bijzonder de voormalige WP-landen. Kenmerkend daarbij is dat bij de kennismaking met de zogenaamde West- en Oost-Slavische collega's het vaststellen van (professionele en menselijke) overeenkomsten meer nadruk krijgt dan het vaststellen van de onderlinge verschillen.

Het ontmoeten van collega-militairen van staten die voorheen tot een 'potentieel vijandelijk' kamp hebben behoord, verloopt in een meer ongedwongen sfeer dan in het begin van de jaren negentig bij de voorbereidingen werd voorzien. Voorop staan wederzijds professioneel respect en persoonlijke gastvrijheid. Deze ervaringen bieden de gelegenheid om (voor)oordelen te nuanceren.

Bij het implementeren van diverse overeenkomsten ontmoeten dikwijls dezelfde militairen elkaar. Concreet: de deelnemers aan CSE-inspecties

zijn niet zelden dezelfde die een *Visit to Airbase* uitvoeren onder het Weens Document, of die elkaar treffen bij een Open Skies-activiteit. Zoals binnen de NAVO de luchtstrijdkrachten elkaar evalueren tijdens *Tactical Evaluations* (Tacevals), waarbij een beperkte internationale groep militairen elkaar voortdurend ontmoet, is dat binnen de internationale WB-gemeenschap ook het geval. Dit komt de uitvoering van overeenkomsten ten goede. Terzijde zij hier opgemerkt dat de grote ervaring op het gebied van buitenlandse samenwerking, die inherent is aan het opereren van luchtstrijdkrachten, uiteraard zeer goed van pas komt in de multinationale implementatie van WB-afspraken.

Bureaucratie

Ondanks alle wederzijdse respect en hartelijkheid moet toch worden geconstateerd dat Slavische volken op sommige punten fundamenteel anders zijn dan West-Europese. Wellicht is dat een voor-de-hand-liggende opmerking, doch het is voor beide 'kampen' lange tijd niet moge-

lijk geweest om dat vast te stellen. De plaats van de krijgsmacht in de samenleving en de houding van de militair ten opzichte van de maatschappij en de politiek zijn in belangrijke mate afwijkend. Bureaucratie en corruptie worden op een andere wijze beleefd; zij worden meer als vanzelfsprekend geaccepteerd. Dit is natuurlijk geen onwrikbaar gegeven; een en ander is onderhevig aan veranderingen, waarbij de jeugd baanbrekend werk verricht.

De bureaucratie heeft echter ook positieve kanten. Indien eenmaal een verplichting is aangegaan, wordt deze voor honderd procent uitgevoerd. Een nauwgezette en formeel juiste naleving van afspraken is hierdoor verzekerd. Overigens is er doorgaans niet alleen sprake van een correcte uitvoering volgens de letter maar eveneens volgens de geest van de afspraken. En dat laatste is een hoogst belangrijke indicatie van de politieke intenties waarmee de implementatie plaatsvindt.

Wederkerigheid

Een van de belangrijkste gegevens bij de WB-activiteiten is de Oost-Europese voorliefde voor reciprociteit. Met andere woorden: waar westerse landen vertrouwen schenken, wordt dat beantwoord. Het Nederlandse beleid ten aanzien van de uitvoering van WB heeft grosso modo

een zeer coöperatieve respons teweeg gebracht.

De wederzijdse inspecties, bezoeken, en activiteiten stellen staten in de gelegenheid om indringend kennis te maken met elkaars militaire organisaties. Zonder hier in details te willen treden, kan worden gesteld dat er wederzijds sprake is van positieve ervaringen. Vertrouwen wekken door kennisname van de harde feiten heeft bewezen te werken. Een ander opvallend feit bij de contacten in voormalige Oostblok-landen is de hartgrondige afkeer van politiek bij de Oost-Europese collega's. Uitzonderingen worden gevormd door jongere officieren. Het valt echter niet te ontkennen dat veel zaken zich aantoonbaar wijzigen. Als opvallendste illustratie hiervan moge dienen het gegeven dat binnen tien jaar na de val van de muur een drietal ex-WP-landen zich voorbereidt op toetreding tot de NAVO.

Talenkennis

In het algemeen is in Oost-Europa de vaardigheid in buitenlandse talen beperkt, vooral waar het de ouderen betreft, tot de Russische taal; dit is de *lingua franca* van het Oostblok. Ouderen spreken naast Russisch hooguit enig Duits. In Roemenië kan men doorgaans terecht met Frans. Aan beide zijden wordt steeds veel moeite gedaan om elkaar tegemoet te komen op het gebied van de taal. Dit gaat verder dan de protocollair voor-

geschreven verplichtingen. Aan westerse zijde wordt zeer veel in multinationaal verband geopereerd, aan Oost-Europese zijde is dat niet veel anders. Voor westerse WB-specialisten is kennis van het Russisch derhalve een noodzaak, ook als er in een ander ex-WP-land dan de voormalige Sovjet-Unie wordt opgetreden. Er zijn zelfs voorbeelden dat het Russisch de enige gemeenschappelijke taal was in Westerse multinationale teams. Veranderingen vinden in Oost-Europa voornamelijk plaats bij de jongeren, waar kennis van de Engelse taal *en vogue* is.

Ten slotte

Globaal gesproken is WB reeds lange tijd een speerpunt bij de ontwikkelingen in de militair-strategische verhoudingen. Zij bevond zich als het ware in de kraamkamer van het nieuwe Europa. Nederland vervult daarbij een actieve rol. WB is één van de nieuwe taken van moderne krijgsmachten. Ondanks de geconstateerde verschillen tussen Oost en West op politiek, maatschappelijk en militair terrein, kan zonder overdrijving worden gesteld dat het aantal overeenkomsten groter is. Eventuele problemen zijn oplosbaar, zolang beide zijden daartoe de intentie hebben. Hetgeen tot nu toe het geval is.



Afstandsonderwijs in de KL

drs. G.J.A. van Tintelen – luitenant kolonel van de militair psychologische en sociologische dienst*

Inleiding

In (arbeids)organisaties, dus ook in de Koninklijke Landmacht (KL) vinden de laatste jaren in hoog tempo veel veranderingen en vernieuwingen plaats. Bij de realisatie van deze veranderingen speelt de deskundigheid en de motivatie van individuen in de organisatie een belangrijke rol. Dit heeft consequenties voor het opleidingssysteem. Het militaire onderwijs wordt steeds meer gekenmerkt door een hoge opleidingsfrequentie, een modulaire opbouw, activerende werkvormen, zelfwerkzaamheid, een betere afstemming op de cursist, kleinere, minder homogene klassen en de noodzaak om snel op nieuwe ontwikkelingen in te spelen. Daarbij biedt de ontwikkeling van de technologie voor het realiseren van opleidingsdoelen steeds meer mogelijkheden. In dit kader kunnen we onder meer denken aan internet en intranet.

Zowel in het reguliere onderwijs als in bedrijfsopleidingen wordt het leren flexibeler. Met behulp van op maat gesneden, flexibele onderwijsvormen worden de tijd en de plaats van opleiden aangepast aan de wensen van de leerling en/of de opdrachtgever.

Mede doordat er steeds minder tijd en geld voor opleidingen beschikbaar is, moet gebruik worden gemaakt van opleidingsmethoden die in bepaalde

situaties effectiever en efficiënter zijn dan de huidige methoden. Op deze wijze kan, ook in de toekomst, binnen de bestaande personeelsplafonds aan de vraag naar opleidingen worden voldaan.

Eén van de onderwijsvormen die past in de bovenstaande situatie is afstandsonderwijs. Bij afstandsonderwijs volgen cursisten een (deel van een) opleiding individueel en bestaat er een fysieke scheiding tussen de cursist en de instructeur. De cursisten gaan voor hun opleiding niet altijd meer naar een opleidingscentrum, maar studeren thuis, op de werkplek of op een andere plaats met behulp van zelfstudiepakketten die bestaan uit schriftelijk leermateriaal, takenboeken en/of computer ondersteund onderwijs. Bij afstandsonderwijs ontbreekt voor een deel de mogelijkheid tot directe persoonlijke interactie tussen instructeur en cursist.

Ervaringen

Afstandsonderwijs binnen de KL en binnen de andere krijgsmachtdelen is niet nieuw. De Koninklijke Marine (KM) werkt met takenboeken op schepen. De Koninklijke Luchtmacht (KLu) heeft in de loopbaanopleiding voor officieren gebruik gemaakt van afstandsonderwijs. In de KL is afstandsonderwijs in het verleden toegepast op de Nucleaire Biologische Chemische School te Vught. De ervaringen met deze onderwijsvorm zijn niet altijd even positief, vooral doordat onvoldoende rekening werd gehouden met een aantal noodzakelijke randvoorwaarden ten aanzien van de doelgroep en het leren van indivi-

duen, zowel in de werksituatie als privé. Een groot deel van de cursisten is gewend aan 'contactonderwijs' en aan de stimulans van de instructeur en de medecursisten. Het kenmerkende van de huidige KL-opleidingscultuur is dat opleidingen (ver) van de werkplek worden gevolgd. In verband met deze cultuur dienen we ons af te vragen wanneer en op welke wijze afstandsonderwijs voor onze organisatie een reële mogelijkheid is: worden medewerkers door middel van afstandsonderwijs voldoende in staat gesteld om de vereiste kwaliteit voor het functioneren te behalen? Deze vragen zijn zeker op dit moment actueel vanwege de vaststelling van de Richtlijn Onderwijsvormen (november 1997), waarin de mogelijkheden van onder meer afstandsonderwijs voor het COKL op hoofdlijnen zijn uitgewerkt. Het geldt zeker aan de vooravond van de mogelijke toepassing van afstandsonderwijs van de Hogere Onderofficiers Vorming op de Koninklijke Militaire School.

In dit artikel zal ik daarom ingaan op de volgende aspecten:

- overwegingen om tot afstandsonderwijs over te gaan;
- aspecten waar met name aandacht aan moet worden geschonken bij afstandsonderwijs; en
- mogelijkheden van afstandsonderwijs voor de toekomst.

Motieven

In de Amerikaanse krijgsmacht heeft afstandsonderwijs tot een verbetering van de kwaliteit van het onderwijs en

* Luitenant-kolonel drs. G.J.A. van Tintelen is als onderwijskundige werkzaam bij de sectie beleidsontwikkeling van de Staf van het Commando Opleidingen Koninklijke Landmacht (COKL).

een reductie in de cursusduur van gemiddeld 25 procent geleid. Daardoor worden de implementatiekosten binnen enkele jaren terugverdiend. Doordat cursisten vaker thuis zijn en zij het leren op deze wijze plezieriger vinden, oordelen zij bovendien over het algemeen positief over afstands- onderwijs. Bij de overweging om over te gaan op afstands- onderwijs kunnen voor onze situatie vooral de volgende factoren een rol spelen:

● *flexibiliteit*

Afstands- onderwijs is in vergelijking met klassikaal onderwijs minder afhankelijk van de instructeur, de periode en de plaats van het opleiden. Ook bij geografische spreiding van cursisten, zoals bij uitzendingen, zijn toepassingen van afstands- onderwijs mogelijk. Ervaringen met civiele studies tijdens uitzendingen tonen aan dat de studiemogelijkheden sterk afhangen van de omgeving waarin de cursist zich in de uitzend- situatie bevindt.

De opdrachtgever heeft bij afstands- onderwijs meer invloed op het studietraject; hij kan in overleg met de cursist de studie zo (laten) plannen dat zijn personeel op piekmomenten (oefeningen) beschikbaar is voor de eenheid. Een voorwaarde is echter wel dat er voor de cursist een zekere regelmaat blijft bestaan.

● *capaciteit*

Afstands- onderwijs kan tot op zekere hoogte een tekort aan instructeurs ondervangen: het geven van instructie kost over het algemeen meer tijd dan het begeleiden van cursisten. Het ontwikkelen van studiepakketten ten behoeve van afstands- onderwijs kost weliswaar meer tijd, maar dit kan ook in voor de betreffende ontwikkelaar 'rustiger' periodes worden gerealiseerd.

● *kostenreductie*

Vooraf bij kleinere, minder homogene klassen is de inzet van instructiecapaciteit in contact- onderwijs kostbaar en kan afstands- onderwijs een oplossing bieden. Afstands- onderwijs kan goedkoper zijn

indien veel cursisten dezelfde cursus in gespreide periodes volgen en de cursus gedurende langere tijd (jaren) zonder ingrijpende wijzigingen gehandhaafd kan blijven. Naarmate er minder contact- onderwijs in een opleiding is opgenomen, zullen bovendien de reis- en verblijfkosten lager zijn zodra de cursist op zijn werkplek of thuis kan blijven.

● *tempodifferentiatie*

Afstands- onderwijs biedt mogelijkheden voor tempodifferentiatie. Cursisten kunnen binnen de gestelde voorwaarden zelf het tempo en de tijd van de studie bepalen. Dit is vooral belangrijk voor opleidingen waar cursisten met een verschillend opleidingsniveau aan deelnemen. Afstands- onderwijs is vooral geschikt voor het verwerken van informatie die is gericht op kennis.

Voor leerdoelen waarvoor directe, persoonlijke terugkoppeling en begeleiding of direct contact met medecursisten essentieel is (teamvorming), is afstands- onderwijs minder of niet geschikt.

Aandachtspunten

De KL-cultuur is (nog) niet geheel ingesteld op afstands- onderwijs; het is voor veel cursisten en voor sommige commandanten onvoorstelbaar dat tijdens de diensturen op de werkplek of zelfs thuis wordt gestudeerd. Vooral oudere cursisten hebben een voorkeur voor de bestaande opleidingsmethoden. Afstands- onderwijs als actieve onderwijsvorm kost meer moeite dan passief leren; de cursist moet zelf verantwoordelijkheid nemen voor zijn leerproces en zelfregulerende vaardigheden ontwikkelen. Veel cursisten willen of kunnen hun eigen instructeur niet zijn, omdat in het (militaire) onderwijs in het verleden meer is gestuurd, dan voor hen wellicht nodig was. Dit kan leiden tot een passieve leerhouding en het bezitten van te weinig studievaardigheden om zelfstandig te kunnen studeren. Indien de leerling, zonder ervaring

met afstands- onderwijs, voor deze onderwijsvorm niet (kort) wordt geschoold, zal hij meer moeite hebben met het zelfstandig leren. De voortgangsmotivatie in afstands- onderwijs wordt bovendien geremd doordat de identificatie met de instructeur ontbreekt en er minder mogelijkheden bestaan voor direct contact met medecursisten en instructeurs. Bovendien worden cursisten, doordat afstands- onderwijs over het algemeen langer duurt, meer geconfronteerd met veranderingen in hun directe omgeving die van invloed zijn op het cursusverloop.

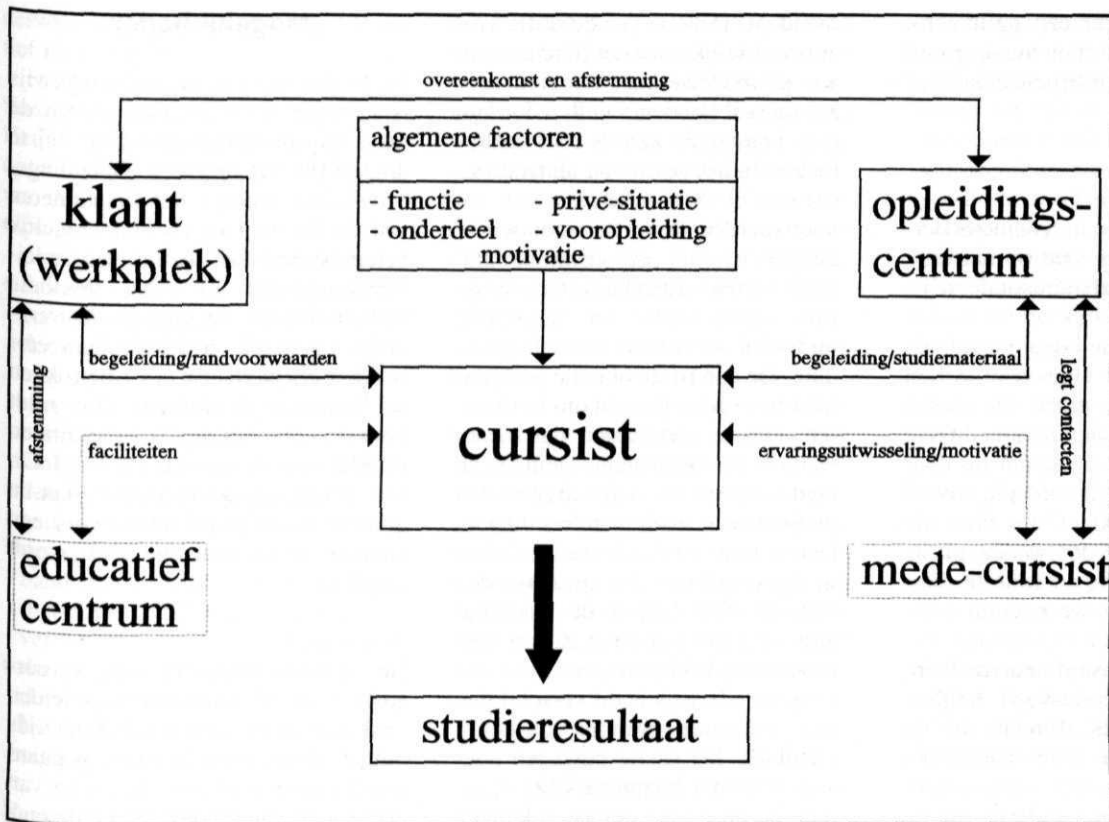
Aan de hand van afbeelding 1 ga ik in op de leersituatie in het kader van afstands- onderwijs in de KL.

De persoonlijke situatie van de cursist

Zowel bij contact- onderwijs als afstands- onderwijs is de persoonlijke situatie (zie afbeelding 1, algemene factoren) belangrijk voor het verloop van het leerproces. Hierbij kunnen we denken aan de privé- situatie, vooropleiding, motivatie, doorzettingsvermogen, zelfstandigheid en discipline, maar ook aan de (werkdruk) in de functie bij de eenheid. Bij afstands- onderwijs wordt echter op de algemene factoren een groter beroep gedaan dan bij contact- onderwijs, omdat de cursist zelf in zijn 'eigen' omgeving, zijn studie moeten plannen en volbrengen. Cursisten die geoefend zijn in zelfstandig leren, doordat zij bijvoorbeeld een hogere vooropleiding hebben gevolgd, zullen hier minder problemen mee hebben dan cursisten met een lagere vooropleiding. De laatste groep zal meer begeleiding nodig hebben.

De opleidings- situatie

Het voortdurend motiveren van cursisten is één van de belangrijkste maar ook moeilijkste opgaven van afstands- onderwijs. Veel cursisten hebben studiebegeleiding nodig om een juiste studiehouding te verkrijgen, om het ontbreken van directe, persoonlijke interactie met een instructeur op te vangen en om niet het gevoel te hebben er alleen voor te staan.



Afb. 1
Leersituatie
bij afstands-
onderwijs
in de KL

De ervaringen met KL-afstands-
onderwijs tonen aan dat een aantal cursisten langer doet over het studietraject dan vooraf is gepland en dat instructeurs of begeleiders veel tijd besteden aan het begeleiden van cursisten. Deze aspecten zijn overigens niet specifiek voor het militaire afstandsonderwijs. Over de hele wereld is de uitval bij schriftelijk onderwijs hoger dan bij contactonderwijs; vooral het begin van een cursus is moeilijk. Onze (bedrijfs)opleidingen zijn echter noodzakelijk voor het goed kunnen functioneren van de personeelsleden en de organisatie; voor onze opleidingen is een hoge uitval daarom niet acceptabel.

Als we kijken naar het civiel afstands-
onderwijs in de KL via de Educatieve Centra, dan zien we dat veertig procent van de cursisten enkele maanden na het ontvangen van de studiematerialen nog geen opgaven heeft ingezonden. Indien we in deze situatie geen goede studiebegeleiding zouden toepassen, dan is de basis voor een

hoog uitvalpercentage ruimschoots aanwezig.

De studiebegeleiding kan op diverse manieren worden gerealiseerd: ze kan worden verwerkt in het instructiemateriaal, worden verricht door een medecursist, maar ook door de instructeur of begeleider of door een combinatie hiervan. Indien het wenselijk is dat de mede-cursist een motiverende rol in het leerproces vervult, dan moet dit expliciet worden geregeld, omdat de ervaring leert dat slechts een gering percentage van de cursisten uit zichzelf een studiegroep vormt. Voor lager opgeleide cursisten heeft de inzet van een studiebegeleider de voorkeur.

In afstandsonderwijs wordt het leerproces dus niet volledig door de instructeur gestuurd, maar vooral door het studie-materiaal en de cursist zelf. Afwisseling in de tekst, illustraties en vragen en opdrachten zorgen voor een betere verwerving van kennis en vaardigheden, en hebben een motiverende invloed. Voor de instruc-

teur zijn in afstandsonderwijs andere taken of vaardigheden belangrijker dan de vaardigheden die hij voor het reguliere onderwijs dient te bezitten. Nog meer dan in klassikaal onderwijs dient hij boven de stof te staan. Hoofdtak is niet meer het overbrengen van de kennis, maar het onderkennen van de problemen die de cursist kan ondervinden en het helpen oplossen van deze problemen. Deze meer begeleidende rol is voor de instructeur vaak minder duidelijk herkenbaar, maar is vooral voor langere studietrajecten noodzakelijk. De instructie heeft hij voor een deel afgestaan aan de opleidingsontwikkelaar. Dit is een van de redenen waarom instructeurs vrezen hun baan te verliezen. Dit laatste is niet terecht: hun instructie-inzet ten aanzien van het afstandsonderwijs is anders (begeleiden) en meestal minder. Daarentegen kunnen zij vanwege hun vakkennis een rol spelen bij de ontwikkeling van het lesmateriaal en bij delen van (andere) cursussen waar zij vanwege de onderwijsleersi-

tuatie als instructeur een grotere rol kunnen spelen dan tot nu toe op grond van de aanwezige instructiecapaciteit mogelijk was.

Leren van individuen in de werksituatie

De werksituatie is in contactonderwijs minder van invloed op het leerproces dan in afstandsonderwijs. Naarmate de werkdruk op het onderdeel of in de functie hoger is, zal een cursist minder tijd kunnen of willen vrijmaken voor de studie. De cursist heeft als eerste belang dat zijn directe functioneren goed is, omdat hij daar tenslotte op wordt beoordeeld, zowel door de commandant als door de omgeving; pas in de tweede plaats komt de studie, ook doordat dit door velen (nog) niet als werk wordt ervaren.

De omgeving waarin de cursist leert, kan een storende invloed hebben op het leerproces, omdat op de werkvloer andere werkzaamheden 'belangrijker' kunnen zijn; privé-omstandigheden die aandacht van de cursist kunnen vragen; en individueel leren veel cursisten minder motiveert om door te gaan.

De werkplek kan een belangrijke begeleidende en opleidende rol vervullen bij afstandsonderwijs:

- Het is vaak effectiever om (een deel van) de inhoudelijke begeleiding, eventueel met behulp van een takenboek, op de werkplek te vervullen. Dit is (nog) geen voor-de-hand-liggende zaak in de KL, maar door de inhoudelijke begeleiding mede op de werkplek te realiseren, ontstaat een vloeiende overgang van het voor-, uitvoerend en natrject van de opleiding. Dit verbetert de transfer en verhoogt de betrokkenheid van medewerkers. Door de werkplek er meer bij te betrekken wordt bovendien niet alleen de cursist opgeleid, maar leren ook collega's in de werkomgeving ervan.
- De verantwoordelijkheid voor de opleiding wordt voor een deel verplaatst naar de opdrachtgever/com-

mandant. Deze is per definitie verantwoordelijk voor het functioneren van de medewerkers, dus ook voor het op peil houden van de voor hun taak benodigde kennis en vaardigheden. In het geval van afstandsonderwijs is het scheppen van de voorwaarden deels de verantwoordelijkheid van de commandant. Deze voorwaarden betreffen studietijd, studielocatie en benodigde middelen als computers en begeleiding. De cursist dient in de gelegenheid te worden gesteld om te studeren. Om te voorkomen dat medewerkers in een zwaardere functie en medewerkers die zijn uitgezonden problemen krijgen met de studiebelasting moet de maximale studielast in eigen tijd in ieder geval worden beperkt. Wat betreft de studietijd zijn er altijd cursisten die minder uren nodig hebben of juist meer. Bij contactonderwijs is dit verschil tussen cursisten minder duidelijk zichtbaar. De snelle cursisten hoeven zich niet bijzonder in te spannen, de langzame cursisten kunnen het maar net bijhouden en vaak studeren zij extra in de avonduren.

Indien er sprake is van een verplichte en/of voor de (volgende) functie vereiste opleiding zal aan de cursist tijd ter beschikking worden gesteld om een cursus door middel van afstandsonderwijs te volgen. Het is de verantwoordelijkheid van de opdrachtgever om ervoor te zorgen dat de cursist in de gelegenheid is gedurende diensttijd te kunnen studeren. Alleen bij loopbaanopleidingen kan een beroep worden gedaan op studie in de eigen tijd van de cursist. Dit betreft dan maximaal vijftig procent van de reëel ingeschatte benodigde studietijd.

Vooraf dient ook duidelijk te worden vermeld onder welke voorwaarden de opleiding wordt uitgevoerd. Daarbij moet het personeel een zeer ruime periode voor aanvang van een loopbaanopleiding kunnen starten met de modules die worden verzorgd door middel van afstandsonderwijs. Tevens dient de geldigheid van modules te worden verlengd.

Mogelijkheden

De toepassing van afstandsonderwijs is in hoge mate afhankelijk van de wens van de commandant om bij te dragen aan het opleiden. Opleidingsactiviteiten moeten het functioneren van de KL niet of zo min mogelijk belemmeren; daarom moeten opleidingsmiddelen op een flexibele manier worden ingepast in de werkomgeving. Ook in de civiele sector worden chefs steeds meer betrokken bij bedrijfsopleidingen. Dit geldt vooral voor werkplek-opleidingen waarbij een cursist aan de hand van een gestructureerd opleidingsplan en gerichte praktijkopdrachten voor een huidige of toekomstige taak wordt opgeleid.

Weerstand

De veranderingen die zijn veroorzaakt door afstandsonderwijs leiden vaak tot enige weerstand. Enerzijds omdat deze veranderingen gepaard kunnen gaan met een vergroting van de invloed van medewerkers: de cursist is op de werkplek of thuis, maar studeert en is op dat moment voor de manager niet 'beschikbaar'. Anderzijds omdat managers vaak (te) druk zijn met operationele problemen. Leren kan de voortgang hiervan verstoren. Vaak staan daarom weinig managers te trappelen om meer taken uit te voeren dan ze nu al doen en velen van hen zijn niet bereid en in staat om de overlast van een lerende op de werkplek te accepteren.

Dit geldt zeker ook voor de KL na de grootschalige inkrimpingen, de voortdurende reorganisaties en de (internationale) uitzendingen. Het geldt vooral indien de cursus slechts betrekking heeft op een klein deel van het totale takenpakket van de functionaris. De opleiding wordt zeker in die situatie door veel commandanten meer gezien als het probleem van de cursist' en niet als hun probleem. Voor de commandant is het alleen 'vervelend' dat hij de cursist voor de studie moet missen. Commandanten zullen daarom overtuigd moeten worden van de noodzaak en het nut van afstandson-

derwijs willen zij daaraan constructief meewerken.

Voordelen

Het is duidelijk dat deze wijze van opleiden voor commandanten ook voordelen biedt:

- de cursist kan tijdens de studie ook de organieke functie uitoefenen;
- de commandant kan invloed hebben op het studietraject. Hierdoor kan de studie vrijwel volledig worden afgestemd op het werkprogramma van de eenheid en de persoonlijke omstandigheden van de cursist. Ook kunnen op deze wijze wachttijden bij bijvoorbeeld schietoefeningen worden benut voor afstandsonderwijs; in deze situatie kan in verband met de motiverende werking met name COO een belangrijke rol vervullen;
- door de invoering van afstandsonderwijs kunnen in de opleiding kwaliteitsverbeteringen en/of bezuinigingen worden gerealiseerd.

Naast de afhankelijkheid van de commandant om bij te dragen aan het opleiden zijn de toepassingsmogelijkheden van afstandsonderwijs afhankelijk van de gebruikte onderwijsleermiddelen. Ondanks de ontwikkeling van allerlei technologische leermiddelen, zal schriftelijk studiemateriaal een belangrijke plaats blijven innemen in het KL-onderwijs. Dit komt vooral omdat het zo flexibel te gebruiken is. Daarnaast zal, in verband met het verhogen van het praktische gehalte van de opleidingen, het gebruik van COO en simulatoren in de toekomst toenemen. Vergeleken met schriftelijk zelfstudiemateriaal biedt COO ook meer mogelijkheden om vaardigheden te oefenen.

Er zal in toenemende mate behoefte ontstaan aan telecommunicatiemiddelen. Welke telematicatoepassing ook wordt gebruikt, de centrale vraag dient te zijn bij het ontwerpen van de opleiding: welk medium is het meest geschikt voor de betreffende doelgroep, de leerstof en de onderwijsleersituatie.

De meeste opleidingen kunnen om zowel didactische als bedrijfsmatige

redenen het best worden uitgevoerd door verschillende onderwijsvormen en media te combineren. Zo kan voor veel KL-opleidingen de cursusduur worden bekort door een deel van de cursus in de vorm van afstandsonderwijs aan te bieden. Door afstandsonderwijs aan het begin van de opleiding aan te bieden, kunnen verschillen in aanvangsniveau tussen cursisten voor de start van het contactonderwijs worden verkleind. Bovendien kan voor alle cursisten het aanvangsniveau worden verhoogd, waardoor het contactonderwijs korter kan duren. Deze toepassing van afstandsonderwijs levert de minste problemen op voor commandanten en voor het dagelijks functioneren van de cursist in de werksituatie, terwijl zowel cursisten als commandanten volop kunnen profiteren van de hiervoor beschreven voordelen van afstandsonderwijs.

Uitgangspunten

De KL moet de komende jaren met minder geld en minder personeel een hogere opleidingsinspanning leveren. Zoals eerder vermeld, kan afstandsonderwijs goedkoper zijn dan contactonderwijs.

Afstandsonderwijs is een interessante en veelbelovende onderwijsvorm voor de KL, die zich, als een aantal randvoorwaarden in acht wordt genomen, prima leent om efficiënt en effectief binnen de gestelde functieplafonds van de opleidingscentra aan de gestelde opleidingsvraag te kunnen voldoen. Daarvoor moet per opleiding worden gezien welk deel van de opleiding het best voldoet voor afstandsonderwijs (zoals ook voor andere onderwijsvormen) in de verhouding prijs-kwaliteit.

Voor de toepassing van afstandsonderwijs moeten de volgende uitgangspunten worden gehanteerd:

Opleidingen gericht op kennisverwerving

Afstandsonderwijs is vooral geschikt voor opleidingen waar hoofdzakelijk sprake is van over-

dracht van (theoretische) kennis en informatie. Het zijn dan ook die opleidingen waarvoor men kan overwegen deze in afstandsonderwijs om te zetten. Voor de realisatie van leerdoelen waarbij directe persoonlijke feedback en begeleiding belangrijk zijn en vormingsdoelen (teamvorming) is afstandsonderwijs minder of niet geschikt.

Een doelgroep met ten minste een middelbare vooropleiding

Hoe lager het vooropleidingsniveau en hoe minder studievaardig de cursist is, des te vaker een beroep zal worden gedaan op de begeleidingscapaciteit. Hoe het een en ander tegen elkaar opweegt, zal per opleidingstraject en per doelgroep bekeken dienen te worden. Van een doelgroep met ten minste een middelbare vooropleiding mag worden verwacht, dat zij voldoende zelfstandig kunnen studeren en dat hun beroep op de begeleidingscapaciteit beperkt zal zijn.

Activerende onderwijsmethoden zullen echter ook in het (civiele) voortgezet onderwijs een belangrijkere rol gaan spelen. Ook voor lager opgeleiden zullen we ons moeten voorbereiden op de toepassing van activerende onderwijsvormen (zoals afstandsonderwijs). Indien we de cursisten niet (blijven) uitdagen in het onderwijs zullen we hen voor een deel verliezen.

In principe voor (korte) delen van een opleiding

Meestal zal slechts een deel van een opleiding, bijvoorbeeld het voorstudiepakket, in de vorm van afstandsonderwijs plaatsvinden. Op deze wijze wordt de beginsituatie voor de leerlingen bij de start van het contactonderwijs gelijk. Dan is het al dan niet organiseren van een uitgebreid begeleidingssysteem afhankelijk van de lengte van het leertraject, en de kenmerken en grootte van de doelgroep. Door vooral uit te gaan van (korte) delen van een opleiding kan de noodzakelijke begeleiding in de contacturen worden verricht en wordt een min-

der groot beroep gedaan op de voortgangsmotivatie en studievaardigheden van de cursist. Bovendien past deze vorm het best in de werksituatie.

Een goed begeleidingssysteem

Indien na de afweging van alle relevante aspecten toch wordt gekozen voor een langere cursus in de vorm van afstandsonderwijs dienen we daarbij een goed begeleidingssysteem te hanteren. Als we daarvoor zorgen kunnen we de voordelen van schriftelijk of computer ondersteund opleiden, zoals een flexibele in- en uitstroom en (binnen bepaalde randvoorwaarden) vrijheid in studietempo, studietijd en studieplaats, behouden. Bovendien kunnen we de nadelen, zoals de vaak geringe interactie met instructeurs en mede-cursisten, beperken. De

cursist doorloopt zelfstandig een opleidingstraject en ontvangt daarbij de vereiste begeleiding en ondersteuning. Bijvoorbeeld in de vorm van telefonische gesprekken, cursusbijeenkomsten, studiegroepen of begeleiding door een instructeur van het opleidingscentrum via de interne mail of door collega's op de werkplek.

Als een opdrachtgever en/of opleidingscentrum voor een bepaalde opleiding (deels) wil overgaan op afstandsonderwijs dan is het belangrijk om een aantal aspecten realistisch te bekijken. Zo vergt de ontwikkeling van studiematerialen afhankelijk van de grootte van het studiepakket een relatief lange aanlooptijd en relatief hoge investeringskosten.

De invoering van afstandsonderwijs zorgt voor een verandering van de

'leercultuur' in de KL. Dit geldt zowel voor cursisten, commandanten als voor instructeurs. Voordat wordt gekozen voor afstandsonderwijs bij een opleiding zal steeds moeten worden vastgesteld of de voor het afstandsonderwijs noodzakelijke randvoorwaarden voldoende zijn ingevuld. Centraal staat de factor motivatie, zowel van de cursist als van diens omgeving.

Door realistisch naar de verschillende opleidingen te kijken, zullen we constateren dat veel delen van opleidingen uitstekend plaats kunnen vinden in de vorm van afstandsonderwijs. Afstandsonderwijs past in de cultuurverandering gebaseerd op eigen initiatief van het personeel, en legt het accent op een individuele aanpak. Ook onderwijskundig is afstandsonderwijs in een aantal situaties het meest effectief en het meest efficiënt. Deze onderwijsvorm dient daarom deel uit te maken van het onderwijsaanbod. Door de studiepakketten onderwijskundig op de juiste wijze te ontwikkelen en door toepassing van de bovenstaande uitgangspunten ben ik ervan overtuigd dat de kwaliteit van de opgeleide medewerker op deze wijze is gewaarborgd.

Literatuur

- G.J. Bergenhenegouwen, E.A.M. Mooijman & H.H. Tillema. Strategisch opleiden in organisaties. Kluwer, Deventer (1992).
F.W.M. Cox, E.R. Dinther, K.H.L.A. Schlusmans, J. Tan & J. van Westerlaak. Open leren in bedrijven, Open Universiteit, Heerlen (1992).
P.R.J. Simons. Het leren van volwassenen. In

Onderwijskundig Lexicon, A-2500: 1-20 (1992).

- G.J.A. van Tintelen. Studiebegeleiding bij afstandsonderwijs in de Koninklijke Landmacht (Doctoraalscriptie onderwijskunde). Katholieke Universiteit Nijmegen (1994).
G.J.A. van Tintelen. Afstandsonderwijs in de Koninklijke Landmacht (Doctoraalscriptie pedagogiek). Katholieke Universiteit Nijmegen (1994).



'Showing the (Dutch) flag'. De Nederlandse geldingsdrang bij UNTSO in de periode 1956 tot 1973

O. Doornbos*

Inleiding

Sinds 1956 nemen Nederlandse officieren deel aan de *United Nations Truce Supervision Organization* (UNTSO), de VN-vredesmissie in het voormalige Palestina. Deze deelname past in het buitenlandse beleid van Nederland, dat traditioneel de bevordering van de internationale rechtsorde en de handhaving van internationale vrede en veiligheid als doelstellingen heeft. Dit verklaart echter maar ten dele waarom de Nederlandse regering besloot nu juist aan UNTSO mee te doen. Daarnaast speelt de vraag met welke belemmeringen de Nederlandse waarnemers (UNMO's) ter plaatse te maken kregen.

Naar deze zaken is in Nederland nog weinig onderzoek verricht. Dit is een van de redenen waarom UNTSO wel eens 'een vergeten missie' wordt genoemd, een missie die door het bijzondere mandaat en lange bestaan haast ongemerkt haar gang gaat. Voordat ik echter tot beantwoording van deze vragen overga, volgt eerst een kort overzicht van de ontstaansgeschiedenis en de taken van UNTSO.

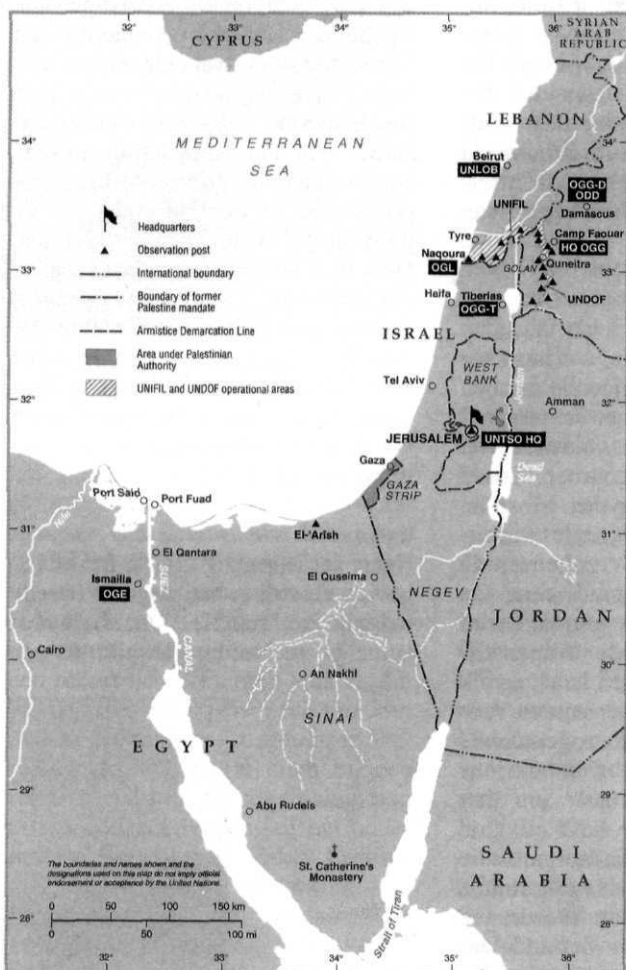
Buffer

De voorloper van UNTSO

UNTSO bestaat al een halve eeuw en is daarmee de oudste nog lopende vredesoperatie. De waarnemingsmissie ontstond in 1948, toen de problemen

rond Palestina een hoogtepunt bereikten. De Britten hadden het jaar daarvoor aangekondigd dat ze hun man-

daat over Palestina zouden beëindigen. De Palestijnse kwestie werd nu een zaak voor de VN. De wereldorga-



Afb. 1
Verspreidingsgebied UNTSO in oktober 1985
(Bron: *The Blue Helmets, A Review of United Nations Peace-keeping, United Nations, Department of Public Information New York, 1985*)

EIMAC (tussen Egypte en Israël) werd in 1979 opgeheven. Waarnemingstaken werden sindsdien in deze sector verricht door OGE (Observer Group Egypt). De commandant van UNLOA (*United Nations Liaison Office Amman*) was sinds 1973 ook voorzitter van IJMAC (Jordanië). In 1994 vertrok UNTSO overigens uit Jordanië in verband met het vredesverdrag met Israël. In Damascus kreeg ISMAC versterking van OGG-D (*Observer Group Golan-Damascus*) en ODD (*Observer Detachment Damascus*). IJMAC ging feitelijk over in UNLOB (*United Nations Liaison Office Beirut*)/OGL (*Observer Group Lebanon*).

* O. Doornbos (Rijksuniversiteit Groningen) schreef dit artikel in het kader van zijn stage bij de Sectie Militaire Geschiedenis KL.

nisatie stelde een speciale commissie in die met een opdelingsplan voor Palestina kwam. De gevechten tussen joden en Palestijnen werden echter almaar heviger. Het bleek een onmogelijk opgave het opdelingsplan uit te voeren.

De Veiligheidsraad riep op tot een staakt-het-vuren en stelde op 23 april 1948 een Bestandscommissie in die de wapenstilstand moest bewerkstelligen. Deze commissie wordt wel als de voorloper van UNTSO beschouwd. In mei van datzelfde jaar wees de Algemene Vergadering van de VN ook een bemiddelaar aan. De joden riepen echter vlak daarna de staat Israël uit. Dit leidde onmiddellijk tot een gezamenlijke aanval van Egypte, Jordanië, Syrië, Irak en Libanon. De Veiligheidsraad gaf daarop de bemiddelaar en de Bestandscommissie instructie waarnemers te gaan inzetten. Dit betekende het begin van UNTSO.

Wapenstilstand

Op 16 november 1948, na maanden van felle gevechten, droeg de Veiligheidsraad de strijdende partijen op akkoord te gaan met een wapenstilstand. Alle landen voldeden (op den duur) aan deze oproep. Israël sloot in 1949 met Egypte, Libanon, Jordanië en Syrië bilaterale wapenstilstandsverdragen, zogenaamde *General Armistice Agreements*. De bestandslijnen werden getrokken en er kwamen Gemengde Wapenstilstandscommissies tussen Israël en elk van de vier Arabische staten. Voor deze commissies, de zogenaamde *Mixed Armistice Commissions* (MAC's), wezen Israël en het betreffende Arabische land elk drie leden aan. De Bestandsorganisatie leverde de voorzitter. Na het sluiten van de wapenstilstandsverdragen werd de functie van bemiddelaar afgeschaft. De Bestandscommissie kreeg nu de naam UNTSO. De chef-staf van UNTSO rapporteerde voortaan direct aan de secretaris-generaal van de VN. UNTSO kreeg tot taak toe te zien op de naleving van de wapenstilstandsverdragen.

De UNTSO-werkzaamheden breidden zich hierna vrij snel uit. Tot de belangrijkste taken van de UNTSO-waarnemers behoorden: onderzoek naar klachten van de betrokken partijen over schendingen van de verdragen, bemiddeling tussen de partijen bij geschillen, de vaststelling van gedemilitariseerde zones, en de demarcatie van bestandslijnen. Elk contact tussen de Arabische landen en Israël diende via UNTSO te lopen. Wat de organisatie niet kon, was het met militaire middelen afdwingen van de medewerking van de betrokken partijen.

Sinds de wapenstilstandsverdragen van 1949 is er, op z'n zachtst gezegd, wel het een en ander veranderd in het Midden-Oosten. Wat echter bleef was UNTSO. De organisatie paste zich steeds aan de bijzondere omstandigheden van het Arabisch-Israëliëse conflict aan. Ze probeerde haar rapporterende en bemiddelende rol zo goed mogelijk te blijven vervullen. Door haar bijzondere mandaat was dit ook mogelijk: UNTSO blijft operationeel tot er definitief vrede tussen alle betrokken partijen is. Het mandaat hoeft dan ook niet elke zes maanden verlengd te worden. De missie wordt voorts gewoon betaald uit het reguliere budget van de VN.

Reservoir

Naast het aanwezig zijn in het crisisgebied vervult UNTSO nog een tweede belangrijke functie. UNTSO wordt namelijk veelvuldig gebruikt als een

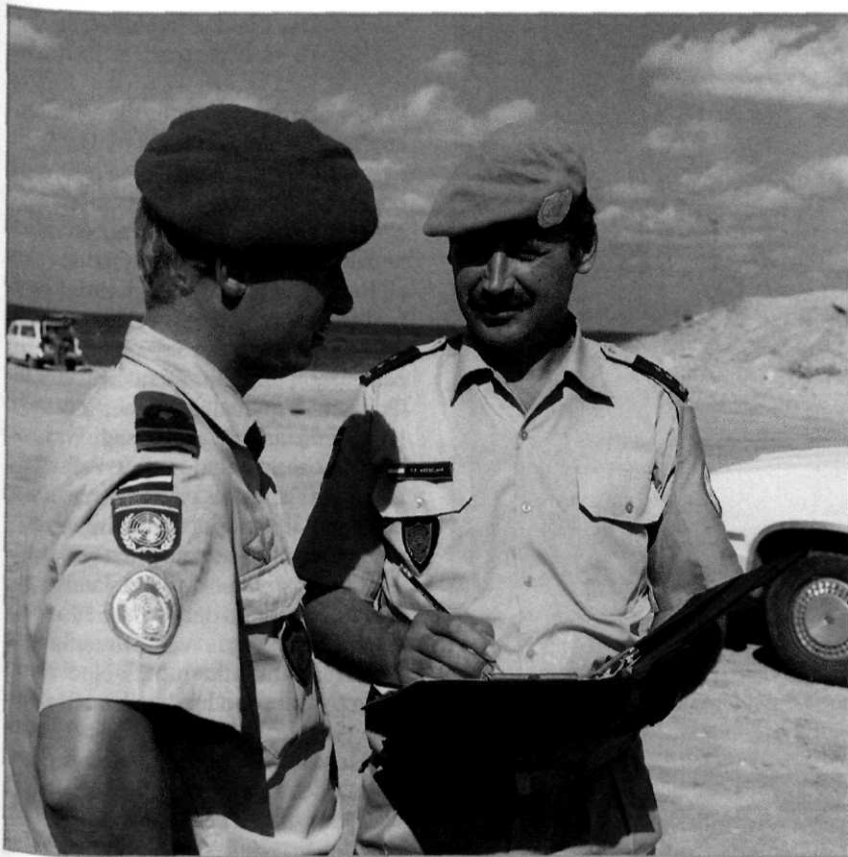
reservoir van ervaren VN-waarnemers. Hieruit kan vooral worden geput bij het opzetten van nieuwe, urgente vredesoperaties. UNTSO-waarnemers zijn bijzonder snel inzetbaar, wat een belangrijk voordeel is wanneer zich een crisis voordoet waarop snel gereageerd moet worden. Ook als een nieuwe missie eenmaal operationeel is, kunnen de UNTSO-waarnemers blijven assisteren. In die zin wordt de UNTSO-missie ook wel eens wat oneerbiedig als 'basistraining' voor militaire waarnemers geïdentificeerd.

Nederlandse kandidaten

Nederland raakte min of meer toevallig bij UNTSO betrokken. Begin 1956 meldden zich namelijk uit eigen beweging enkele officieren bij het ministerie van Buitenlandse Zaken. Ze stelden zich kandidaat voor een functie in Palestina. Op één uitzondering na waren dit allemaal oud-KNIL-officieren. Het feit dat Nederland vertegenwoordigd zou zijn bij een vredesmissie als UNTSO, leek Buitenlandse Zaken kennelijk best aantrekkelijk. Er was het ministerie in elk geval „uiteraard iets aan gelegen om juist deze officieren aan goed werk te helpen”.¹ De beide ministers van Buitenlandse Zaken (ons land kende in de periode 1952-1957 twee bewindslieden op deze post: J.W. Beijen en J.M.A.H. Luns) gaven de Nederlandse VN-missie in New York



Afb. 2
UNTSO 11.
Een Cherokee-
jeep in
Libanon, circa
1985
(Foto: SMG/KL)



Afb. 3 Een UNTSO-waarnemer tekent verslag op uit de mond van een officier van het Korps Mariniers, 1989 (Foto: AVDKM, SMG/KL)

de opdracht het VN-secretariaat alvast informeel op de hoogte te stellen dat Nederland kandidaten voor UNTSO had. Het gehoopte formele verzoek van de secretaris-generaal van de VN, Dag Hammarskjöld, kwam er, te weten op 22 mei 1956. Het betrof een aanvraag voor twee officieren.

Toen de Nederlandse missie echter berichtte over de eisen die de VN aan UNTSO-waarnemers in spe stelde, leken de kansen van de sollicitanten minimaal. Zowel hun leeftijd als hun rang was veel te hoog. Het ministerie van Buitenlandse Zaken gaf echter niet zomaar op. Het departement was door de spontane aanmelding van de officieren en alle inspanningen en uitspraken daarna stevig bij de UNTSO-zaak betrokken geraakt. Men hechtte duidelijk veel betekenis aan deelname. Maar minister van Oorlog C. Staf was minder enthousiast. Staf achtte

het belang van het uitzenden van Nederlandse officieren niet groot. De minister van Oorlog was bovendien gepikeerd dat Buitenlandse Zaken het VN-secretariaat buiten hem om had benaderd over eventuele deelname aan UNTSO. Staf liet weten dat er al een tekort aan officieren was en dat hij daarom geen personeel vrij kon maken. De minister voegde daar overigens aan toe dat hij zich bij een regeringsbesluit tot deelname aan UNTSO zou neerleggen, zij het onder protest. Buitenlandse Zaken kwalificeerde die laatste opmerking van minister Staf als een „opening (...) welke wij nog zullen gebruiken”.² Het was duidelijk: Nederland zou, als het aan dit ministerie lag, hoe dan ook deelnemen aan UNTSO. Buitenlandse Zaken bleef aandringen en uiteindelijk stemde Staf toch in. Nederland ging in juli 1956 met twee waarnemers meedoen aan UNTSO.

Weerstand

De jaren daarna bleef bij de ministers van Oorlog (vanaf 1959 tot 'Defensie' omgedoopt) een zekere weerstand bestaan wat betreft het afstaan van personeel. Toen een van de twee officieren na een jaar bekendmaakte zijn plaatsing bij UNTSO niet te willen verlengen, vroeg de VN om een Nederlandse vervanger. Minister Staf wees dit verzoek echter direct af, opnieuw met het argument dat de krappe personeelssituatie deelname niet zou toestaan. Staf had niet eens de moeite genomen het advies van de Generale Staf of de directeur-generaal voor het Personeel in te winnen! In 1956 had de minister dit wél gedaan en toen was het advies nog met nadruk positief geweest. De Generale Staf had inmiddels zelfs al een lijst met kandidaat-waarnemers voor UNTSO klaarliggen. Bij Buitenlandse Zaken weigerde men te berusten in de afwijzing door de minister van Oorlog. Men bepleitte nog eens „met zo sterk mogelijke argumenten” het sturen van een vervanger.³ Onder deze druk ging de minister van Oorlog toch weer overstag.

In de jaren na 1957 werd het aantal Nederlandse waarnemers op verzoek van de VN stapsgewijs verhoogd tot acht. De minister van Oorlog ging hier, in vergelijking met de voorgaande periode, vrij gemakkelijk mee akkoord. Buitenlandse Zaken moest echter wel steeds in de discussies met Oorlog haar argumenten herhalen en blijven aandringen. Met andere woorden: men moest het eerst netjes aan Defensie komen vragen. De aflossing van Nederlandse UNTSO-waarnemers was nog geen vanzelfsprekendheid. In juli 1960 verzocht de nieuwe minister van Defensie, S.H. Visser, zijn ambtgenoot van Buitenlandse Zaken zelfs om een vermindering van het aantal Nederlandse UNMO's. Dit gebeurde op advies van het Comité Verenigde Chefs van Staven (CVCS). Het CVCS vond het aantal van acht een te zware belasting, dit vooral ook in verband met de opbouw van de verdediging van Nieuw-Guinea, waar de spanningen met Indonesië snel op-



Afb. 4 Post 7-6 te Libanon, circa 1990 (Foto: SMG/KL)

liepen. Deze argumentatie kon Buitenlandse Zaken echter niet overtuigen. Het belang van deelname aan UNTSO werd dusdanig groot geacht dat het Nieuw-Guinea-argument minder telde. Deze redenering was op z'n minst opmerkelijk, omdat het hier toch om de verdediging van een Nederlands gebiedsdeel ging. In de woorden van een topambtenaar van het ministerie van Buitenlandse Zaken:

„Hoewel in de reorganisatie [van de defensie van Nieuw-Guinea, OD] een redelijk argument gelegen kan zijn (dit is natuurlijk moeilijk te beoordelen), meen ik toch dat wij nog een poging zullen moeten doen Defensie op andere gedachten te brengen”.⁴ Misschien was Buitenlandse Zaken ook extra sceptisch omdat Defensie hoe dan ook nooit zo happig was geweest op deelname aan UNTSO.

Buitenkansje

Opnieuw verzocht Buitenlandse Zaken Defensie met klem tot heroverweging van de kwestie. Het CVCS zwichte en de minister van Defensie vroeg zijn ambtgenoot vervolgens het verzoek tot vermindering van het aantal waarnemers bij UNTSO als ongedaan te beschouwen. In oktober 1960 spartelde Defensie nog één keer tegen toen de vervanging van twee waarne-

mers aan de orde kwam. Defensie hanteerde opnieuw het argument van het personeelstekort. Vanaf deze periode echter leek men de deelname aan UNTSO te accepteren en stelde men makkelijker officieren ter beschikking. Wat hierbij ook een rol speelde, was het feit dat er na de overdracht van Nieuw-Guinea in 1963 bij de marine meer officieren vrijkwamen.

In de loop van de jaren zestig werd het aantal Nederlandse waarnemers bij UNTSO nog drie keer verhoogd, tot uiteindelijk vijftien. De KL en de KM hadden in 1963 zelfs een officier méér beschikbaar dan het aantal waarom de VN gevraagd had. Buitenlandse Zaken wilde dit buitenkansje niet verloren laten gaan. Het ministerie gaf de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging in New York opdracht snel nóg een officieel verzoek van de VN om een extra waarnemer uit te lokken, en met succes. Nederland had eind jaren zestig nog plannen het aantal waarnemers opnieuw uit te breiden, maar van VN-zijde kwamen geen aanvragen meer binnen. Het voorgaande paste volledig in het beleid van Buitenlandse Zaken, dat 'een zo ruim mogelijke vertegenwoordiging' bij UNTSO nastreefde.

De Nederlandse belangen

Welke argumenten gebruikte Buitenlandse Zaken eigenlijk om Defensie over de streep te trekken? Om te beginnen benadrukte het ministerie dat Nederland als VN-lid nu eenmaal bepaalde verantwoordelijkheden op zich had genomen. Nederland was traditioneel een voorvechter van de uitbouw van de wereldorganisatie tot een daadwerkelijk rechtsinstrument. Ons land diende dus ook een bijdrage te leveren aan de stabilisatie van de toestand in het voormalige Palestina. Daarnaast speelde prestige een grote rol. Ons land moest op het internationale niveau 'meedoen', dat wil zeggen: een rol van enige betekenis spelen. Het gegeven dat een aantal, zoals de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken het uitdrukte, „met Nederland vergelijkbare landen”, elk reeds een paar waarnemers bij UNTSO had gedetacheerd, betekende dat Nederland zeker niet kon achterblijven.⁵ In dit verband zal ook een rol gespeeld hebben dat het Nederlandse imago door de kwestie Nieuw-Guinea een deuk had opgelopen. Ons land kon derhalve wel enige internationale goodwill gebruiken. Deelname aan UNTSO zou ook het prestige van de Nederlandse krijgsmacht goed doen. Officieren (en het ministerie van Defensie) konden zo bovendien in het Midden-Oosten nuttige ervaring opdoen met betrekking tot vredesmissies. Dit gold te meer omdat UNTSO de eerste en langstlopende missie in z'n soort was. Er was ten slotte nog een reden waarom Buitenlandse Zaken er veel waarde aan hechte om juist aan UNTSO te (blijven) meedoen. Dit belang komt niet expliciet in de openbare stukken naar voren, maar het hangt wel nauw samen met de eerder genoemde motieven. Als gezegd, werd UNTSO ook gebruikt als reservoir van ervaren personeel, waaruit vooral kon worden geput bij het opzetten van nieuwe, urgente vredesoperaties of bij de assistentie aan bestaande missies. Een land dat aan UNTSO deelnam, stond dus altijd vooraan: het creëerde gezegd zijn eigen momentum. En Bui-

tenlandse Zaken wilde vooraan staan waar het om deelname aan VN-missies ging.

Prestige

Deze belangen verklaren de gretigheid waarmee Buitenlandse Zaken reageerde op de aanvragen van de VN inzake medewerking aan UNTSO. Het departement was steeds onmiddellijk geneigd elk verzoek te honoreren en was zelfs bereid desnoods zo'n verzoek uit te lokken. Naast principiële en praktische motieven speelden hier ook wel degelijk prestige-overwegingen. Wat voor Buitenlandse Zaken geen punt van discussie leek te zijn, was de vraag of juist Nederland het aangewezen land was om aan UNTSO deel te nemen. Ons land had sinds de Tweede Wereldoorlog immers een speciale relatie met Israël opgebouwd, zowel materieel als immaterieel. Er was sprake van een bovengemiddelde affiniteit met de Israëlische zaak. Sommige deskundigen spreken zelfs wel van een (geheim) bondgenootschap, waarbij er ook op militair gebied veelvuldig contact was. Nederland leverde Israël wapens en er liepen door de jaren heen nog meer Israëlisch-Nederlandse defensieprojecten. Buitenlandse Zaken bracht dit aspect in het geheel niet naar buiten. Dat is begrijpelijk; de instemming van de betrokken partijen met de aanwezigheid en de onpartijdige bemiddeling van de VN is immers van vitaal belang voor het slagen van missies als UNTSO. Een duidelijke pro-Israël houding zou het imago van UNTSO (en van de VN in het algemeen) als absoluut onpartijdig instituut hebben geschaad. Buitenlandse Zaken hield haar Israël-politiek dus zorgvuldig buiten de deelname aan UNTSO. Bij geen van de verschillende uitbreidingen van het aantal Nederlandse UNTSO-waarnemers kwam deze vraag aan de orde. Het waren deze argumenten die Defensie moesten overtuigen. Bij de krijgsmacht-delen vonden ze echter maar tot op zekere hoogte instemming. Al in 1959 hadden de chefs van staven aangegeven niet bijzonder veel op te hebben met het ter beschikking stellen van officieren voor VN-taken.

Ze beseften echter wel dat Nederland zich principieel niet zomaar aan de verplichtingen van het VN-lidmaatschap kon onttrekken. Hier werd dan weer aan toegevoegd dat men „zich niet te veel [moest] voorstellen van het effect van het instituut van de waarnemers”.⁶ Anderzijds, als Nederland een verzoek om officieren voor UNTSO afwees, dan zouden die plaatsen mogelijk worden ingenomen door ‘naties die zichzelf graag ‘neutraal’

opliep. De afzonderlijke krijgsmacht-delen klaagden in de jaren zestig bij herhaling dat het aantal van vijftien officieren toch wel een zware, vooral personele belasting inhield. Het CVCS-voorstel uit 1960 tot verkleining van het contingent waarnemers is in dit verband al genoemd. Het aantal van vijftien bleef echter tot 1996 gehandhaafd.* Honderden Nederlandse officieren dienden derhalve door de jaren heen bij UNTSO.



Afb. 5 Post 7-1-B te Libanon, circa 1990 (Foto: SMG/KI)

noemen'. Als voorbeeld noemde het CVCS met enige minachting het feit dat bij de Suez-crisis in 1956 „notabene Indonesiërs waren aangewezen om de internationale orde te handhaven”.⁷

Internationale ervaring

Ook de mogelijkheid tot het opdoen van internationale ervaring vond enige weerklank bij de militairen. Zo pree de voorzitter van de Personeelsraad, die in 1964 met de coördinatie van de voorbereidingen rond de uitzending van waarnemers was belast, een functie bij UNTSO aan als een „verruiming van het gezichtsveld en de ervaring van onze betere officieren”.⁸ Dit wilde overigens niet zeggen dat de krijgsmacht altijd even gelukkig was met het afstaan van officieren, vooral niet toen hun aantal

Nederlandse officieren bij UNTSO

Tot het begin van de jaren zestig vulden Nederlandse officieren, een uitzondering daargelaten, bij UNTSO vooraleerst de functie van waarnemer. Er waren geen hogere staffuncties voor hen weggelegd. Daar wilde Buitenlandse Zaken begin 1963 verandering in brengen. Het ministerie stelde dat, gezien de grootte van het Nederlandse contingent (tien officieren inmiddels), „het billijk was dat Nederland zo langzamerhand toegang [kreeg] tot andere werkniveau[s] dan alleen dat van waarnemer”.⁹ →

* In 1996 werd het aantal Nederlandse waarnemers tot twaalf gereduceerd. Dit gebeurde in het kader van een algemene inkringing van de UNTSO-operatie.

Defensie gaf aan het om dezelfde reden wenselijk te vinden dat spoedig een Nederlandse officier in de staf van UNTSO werd opgenomen. De Nederlandse missie in New York sneed deze kwestie aan bij de VN. Vooral op voorspraak van het VN-secretariaat kreeg Nederland uiteindelijk een voorzitterschap van een der MAC's. Het betrof een kolonel der mariniers die al eerder bij de VN had gesolliciteerd naar een functie voor langere tijd op het secretariaat of als stafofficier bij UNTSO. Het secretariaat had de kandidatuur van de Nederlandse kolonel gesteund, op grond van diens anciënniteit en ervaring. Nederland verlangde de actieve dienst van de kolonel meerdere malen. Het motief hierachter was dat ons land anders deze prestigieuze leidinggevende positie bij UNTSO zou verliezen. Toen in juni 1967 de Zesdaagse Oorlog uitbrak, gaf de kolonel er echter de voorkeur aan naar Nederland terug te keren.

Al tijdens zijn verblijf in het Midden-Oosten had de betreffende kolonel een heikel punt aangekaart. Naar zijn mening speelden bij UNTSO-benoemingen allerlei politieke overwegingen een belangrijke rol. De kolonel verwoordde dit standpunt tegenover de Nederlandse ambassadeur in Jeruzalem, tijdens een gesprek over de vraag of na het vertrek van de hoofdofficier opnieuw een Nederlander zo'n hoge post zou kunnen bekleden. De kans hierop achtte de kolonel toen al niet groot. Hij zei hierover dat „Nederlanders door de Arabieren als zo sterk pro-Israël [worden] beschouwd, dat de leiding van UNTSO daarmee rekening [moet] houden, al [werd] dit niet openlijk gezegd”.¹⁰

Een rol speelde bijvoorbeeld dat, van alle landen die bij UNTSO betrokken waren, alleen Nederland zijn ambassade in Jeruzalem had gevestigd. Zowel Israël als de Palestijnen maakten aanspraak op Jeruzalem als hun hoofdstad. De kolonel schreef naar aanleiding van zijn UNTSO-periode een rapport aan Defensie waarin hij nogmaals duidelijk maakte waarom

Nederland na zijn vertrek niet meer voor het voorzitterschap van een MAC of een andere hogere staffunctie in aanmerking zou komen:

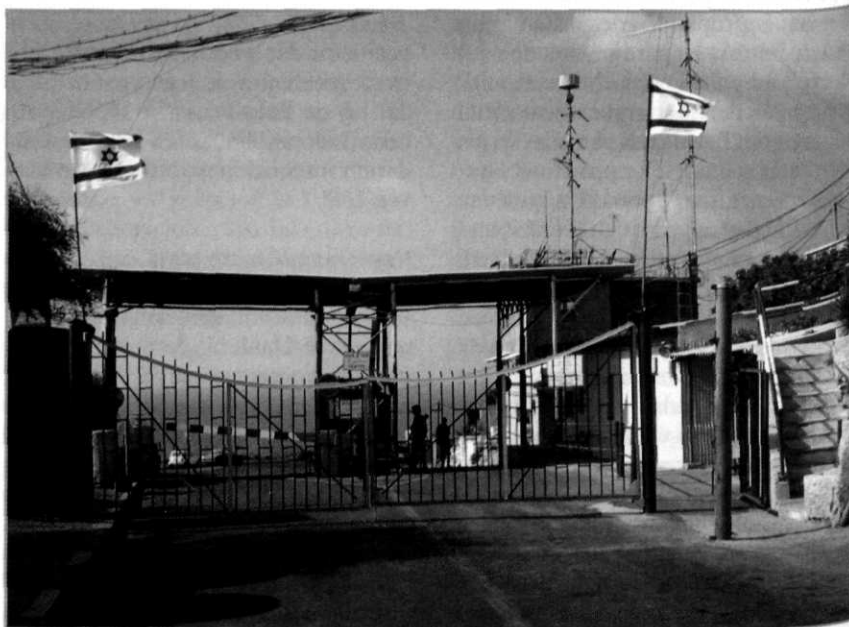
‘De onverbloemde Nederlandse sympathie voor Israël [was] de Arabische regeringen niet ontgaan, waardoor deze zich dan ook a priori verzetten tegen de benoeming van een Nederlander in een der ‘key positions’’. De kolonel kreeg gelijk. Ons land verloor het felbegeerde MAC-voorzitterschap.

Hernieuwde pogingen

Vanuit het crisisgebied zelf kwam twee jaar later echter een nieuwe prikkel om toch weer een gooi naar topfuncties bij UNTSO te doen. Een Nederlandse waarnemer bracht op de ambassade in Damascus ter sprake dat ons land nooit officieren met een hogere rang dan majoor uitzond. Gebeurde dit wel, dan zou Nederland veel belangrijker functies toebedeeld krijgen, zo was zijn mening. Een luitenant-kolonel kon immers wel MAC-voorzitter worden, maar een majoor nooit. Op de ambassade was men het met deze waarnemer eens dat de benoeming van officieren in belangrijke staffuncties bij UNTSO een

Nederlands belang was. „Niet alleen wordt ons prestige hiermee gediend, maar Nederlandse officieren zijn een zeer goede informatiebron voor plaatselijke diplomatieke (...) vertegenwoordigingen door hun observaties aan de grens en door hun contacten met Syrische officieren”, zo luidde het.¹¹ De ambassadeur vroeg in een informele brief aan de chef van de Directie Afrika en Midden-Oosten (DAM) van het ministerie van Buitenlandse Zaken of hij hierover „op de juiste plaats een balletje [zou willen] opgooi[en]”.¹²

De reactie van de chef DAM getuigde van realisme. Hij antwoordde dat hij niet zat te springen om verantwoordelijkere posities voor Nederlanders bij UNTSO. Het zag er volgens hem naar uit dat de verhoudingen in het Midden-Oosten zich zouden verscherpen, waardoor de kans op incidenten en gevechten alleen maar zou toenemen. Dat maakte de positie van hoge UNTSO-functionarissen minder benijdenswaardig, omdat deze steeds vaker uitspraken zouden moeten doen over de vraag wie ‘schuld’ had aan de incidenten. De chef DAM zag ‘daarom liever dat we onze plicht [deden] bij het leveren van personeel voor UNTSO



Afb. 6 UNTSO aan de grens met de Israëlische zone (Foto: SMG/KL)

op zodanige wijze dat we niet teveel voorop [liepen]'. Gezien „onze bilaterale relaties in het Midden-Oosten” wilde hij liever geen gevolg geven aan de adviezen van de ambassade in Damascus.¹³ De Nederlandse banden met Israël en de contacten met de Arabische buurlanden waren kennelijk te precair.

De collega's van de Directie Internationale Organisaties (DIO), die het VN-beleid in hun pakket hadden, bleven zich echter met de staffunctiekwestie bezighouden. Gewoon 'onze plicht doen', zoals DAM adviseerde, bevredigde blijkbaar toch niet. Volgens DIO lag de reden voor de ondervertegenwoordiging van Nederland in hogere UNTSO-staffuncties meer bij Defensie dan in het Midden-Oosten. Defensie wilde wel officieren met een hogere rang beschikbaar stellen, maar alleen wanneer plaatsing in een hogere staffunctie vooraf vaststond. Met dit pressiemiddel hoopte Defensie een groter aantal staffuncties voor haar officieren te realiseren. De Noorse chef-staf van UNTSO, luitenant-generaal Odd Bull, wenste echter geen toezeggingen te doen. Hij wilde de betreffende officieren eerst beoordelen op basis van hun waarnemerschap. Dit betekende dat een diensttijd van langer dan een jaar nodig was voordat zo'n officier, bij gebreken geschiktheid, aan zijn staffunctie kon beginnen. Het beleid van vooral de KL was echter sinds 1963 dat officieren niet langer dan een jaar werden uitgezonden. Nu wilde het geval dat juist de KL de meeste UNTSO-officieren leverde, namelijk zeven van de vijftien. De kans op staffuncties werd hierdoor aanzienlijk verkleind, zo concludeerde DIO.

De lobby voor staffuncties

In april 1970 kreeg de staffunctiekwestie een nieuwe impuls. Een Nederlandse oud-UNTSO-officier meldde dat Nederland nu zeker in aanmerking zou gaan komen voor de permanente vervulling van één of meer staffuncties bij het UNTSO-

hoofdkwartier in Jeruzalem of bij een der MAC's. Zijn bron was de rechterhand (en beoogd opvolger) van Odd Bull, de Finse generaal Ensio Siilasvuo. Die zou hebben verklaard dat ons land, gezien het aantal waarnemers dat het leverde, aanspraak zou kunnen maken op twee à drie staffuncties. Kandidaten moesten vooral in KL-kringen gezocht worden, zo was de gedachte bij DIO. Dit was niet alleen omdat dit krijgsmachtdeel bijna de helft van het aantal waarnemers leverde, maar ook omdat vooral de KM over een krap officiersbestand beschikte.

De KL bleef echter aan de uitzendtermijn van één jaar vasthouden. Buitenlandse Zaken vond nu de tijd gekomen de kwestie officieel aan de orde te stellen. Op 14 mei 1970 ging er een brief uit naar Defensie, waarin Buitenlandse Zaken het voornemen uitte naar de permanente vervulling van staffuncties bij UNTSO te streven. Deze beleidlijn zou dan uiteraard wel gepaard moeten gaan met ruimere mogelijkheden van Defensie voor langere dienstverbanden bij UNTSO. Buitenlandse Zaken herhaalde nog eens haar argumenten. Ten eerste zouden Nederlandse officieren waardevolle ervaring opdoen met stafwerk dat eigen was aan waarnemings- en vredesoperaties van de VN, wat van nut zou kunnen zijn bij eventuele toekomstige deelnames aan dergelijke operaties. Uit dit laatste kwam tevens het principiële aspect naar voren, te weten: het zo actief en doeltreffend mogelijk willen bijdragen aan vrede en veiligheid in de wereld via de VN. Nederlandse officieren zouden volgens Buitenlandse Zaken in staffuncties een bijdrage kunnen leveren aan het beter functioneren van het Nederlandse UNTSO-contingent en (dus ook) aan UNTSO in het algemeen. In de ondersteuning door Nederlandse staf-officieren van landgenoten te velde was uiteraard ook een puur nationaal belang gelegen. Ten slotte speelde ook het prestige-element weer een rol. Nederland moest op een goede manier voor de dag komen. Buitenlandse Zaken

leverde Defensie meteen cijfermateriaal ter vergelijking. De andere aan UNTSO deelnemende landen bleken relatief meer staffuncties te bekleden. Het was volgens Buitenlandse Zaken ondenkbaar dat ons land zou achterblijven.

Tegenargumenten

Defensie stemde met de zienswijze van Buitenlandse Zaken in. De verschillende krijgsmachtdelen hadden inmiddels al te kennen gegeven wel wat te voelen voor het claimen van UNTSO-staffuncties, mits het aantal waarnemers niet verhoogd zou worden. Defensie was bereid drie van de vijftien officieren voor twee in plaats van een jaar ter beschikking te stellen. Generaal Siilasvuo toonde zich zeer erkentelijk. Toen Siilasvuo eenmaal chef-staf van UNTSO was, werd inderdaad een Nederlander tot *officer in charge* van de observatiepost Tiberias benoemd. Naar later bleek, had Siilasvuo deze benoeming persoonlijk moeten doordrukken. Toen Nederland een tweede officier voordroeg voor een hoge staffunctie, kwam de Finse UNTSO-commandant echter met dezelfde tegenargumenten als zijn voorganger: de staffuncties waren niet dik bezaaid, de verdeling onder de nationaliteiten moest zo billijk mogelijk zijn, men kon in principe vooraf geen verplichtingen op dit gebied aangaan, enzovoort. Siilasvuo wilde kortom niet de indruk wekken Nederland voor te trekken, zo liet hij weten.

Buitenlandse Zaken reageerde meteen. Het ministerie stuurde de ambassade in Jeruzalem een overzicht van de percentages staffuncties op het totale aantal waarnemers per land. Uit de cijfers bleek dat zelfs bij een verhoging van het aantal UNTSO-staffuncties tot drie, ons land nog zou achterblijven bij bijvoorbeeld Ierland en Denemarken. Deze gegevens moest de ambassade in verdere gesprekken met generaal Siilasvuo gebruiken. Begin 1971 had de Nederlandse tijdelijk zaakgelastigde in Jeruzalem weer een onderhoud met de chef-staf. Siilasvuo maakte duide-

lijk dat hij, vanwege het administratieve karakter van de staffuncties, officieren nodig had die het Engels perfect beheersten. In de praktijk werden daarom uitsluitend waarnemers uit Angelsaksische landen aangewezenen. Dit vond Buitenlandse Zaken een kluitje-in-het-riet, dat bovendien niet met de feiten overeenstemde.

Complicaties

Siilasvuo noemde nog een tweede complicerende factor. Nederlandse UNMO's mochten sinds de Zesdaagse Oorlog van 1967 niet meer langs het Suez-kanaal worden gestationeerd. Egypte zou tot de Oktoberoorlog van 1973 waarnemers van niet-neutrale landen, waaronder NAVO-lid Nederland, weigeren. Het gevolg was dat er een concentratie van Nederlandse waarnemers bij de overige MAC's was ontstaan. De plaatsing van meerdere stafofficieren van dezelfde nationaliteit bij een MAC was echter politiek bezwaarlijk. Het is bovendien waar-schijnlijk dat generaal Siilasvuo rekening hield met de Arabische gevoelheden, iets wat hij naar de Nederlandse autoriteiten toe uiteraard niet vermeldde. Hierin was misschien wel de hoofdoorzaak gelegen voor zijn

wat aarzelende houding en – wat het 'Angelsaksische verhaal' betreft – gebrekkige argumentatie.

Bij Buitenlandse Zaken koesterde men in ieder geval weinig illusies meer over de benoeming van een tweede of derde Nederlandse hoofd-officier in een UNTSO-staffunctie. Het drong langzaam door dat het aantal beperkt was en dat UNTSO rekening wenste te houden met politieke overwegingen. De kwestie werd verder op haar beloop gelaten. De KL continueerde vervolgens ook gewoon haar terughoudende beleid met betrekking tot de verlenging van het dienstverband voor UNTSO-officieren.

De inperking van ambities

Het ministerie van Buitenlandse Zaken oefende vanaf het midden van de jaren vijftig grote druk op Defensie uit om aan UNTSO deel te nemen. De argumenten waren een combinatie van nationaal belang, prestige, het opdoen van militaire ervaring en morele verplichting. Defensie kon aan die druk niet ontkomen. Ook bij de verschillende uitbreidingen van het aantal UNTSO-waarnemers moest

Defensie haar verzet uiteindelijk steeds staken. Buitenlandse Zaken wenste bovendien vanaf het begin van de jaren zestig de – in haar ogen relatief omvangrijke – bijdrage aan waarnemers in meer vooraanstaande staffuncties bij UNTSO om te zetten. Hieraan lagen dezelfde motieven ten grondslag die eerder hadden gepleit voor een zo ruim mogelijke vertegenwoordiging aan waarnemers bij deze missie.

De Nederlandse lobby werd echter door verschillende factoren tegengewerkt. Het is heel wel mogelijk – en ook waarschijnlijk – dat de leiding van UNTSO bij de invulling van de sleutelposities rekening hield met de pro-Israëliëse houding van Nederland. Die voorkeur was immers ook de Arabische landen niet ontgaan. Een tweede beperkende factor was dat van 1967 tot 1973 alleen waarnemers uit 'neutrale' landen in de Suez-kanaal-sector mochten worden gestationeerd. Dit bemoeilijkte de Nederlandse UNTSO-lobby eveneens zeer.

Ten slotte werd Buitenlandse Zaken ingeperkt door Defensie zelf. Om in hogere UNTSO-staffuncties te kunnen worden geplaatst, moesten de Nederlandse officieren eerst hun geschiktheid als waarnemer aantonen. De krijgsmachtdelen, de KL voorop, wilden hun schaarse personeel echter liever niet voor langer dan één jaar afstaan. Om al deze redenen heeft Buitenlandse Zaken haar UNTSO-ambities nooit volledig kunnen waarmaken.



Noten

¹ Archief Ministerie van Buitenlandse Zaken (ABZ), inventarisnr 999.222.40, 1955-1964, map 728, 28 mei 1956.

² ABZ, nr 999.222.40, 1955-1964, map 728, 28 mei 1956.

³ ABZ, nr 999.222.40, 1955-1964, map 729, 10 april 1957.

⁴ ABZ, nr 999.222.40, 1955-1964, 15 februari 1963.

⁵ ABZ, nr 999.222.40, 1955-1964, 24 april 1957.

⁶ Centraal Archief Depot Ministerie van defensie (CAD), archief CVCS, 1955-1959, map 1959, 26 februari 1959.

⁷ Ibidem.

⁸ CAD, archief Voorzitter Personeelsraad, rubriek 8, Z79 V (doos 151), 12 juni 1967.

⁹ ABZ, nr 999.222.40, 1955-1964, map 734, 5 februari 1963.

¹⁰ ABZ, nr 999.222.40, 1965-1974, map 1184, 3 oktober 1966.

¹¹ ABZ, nr 999.222.40, 1965-1974, map 1189, 25 maart 1969.

¹² Ibidem.

¹³ Ibidem.

Literatuur

P.R. Baehr en M.C. Castermans-Holleman (eds.), *The Netherlands and the United Nations. Selected issues* (Den Haag, 1990).

M. Ghali, 'United Nations Truce Supervision Organization. 1948-present', in: W.J. Durch (ed.), *The evolution of UN-peacekeeping. Case studies and comparative analysis* (New York, 1993) pp.84-103.

G.A. Hooiveld, *Om het principe en het prestige. Een onderzoek naar de besluitvorming omtrent de Nederlandse deelnames aan VN-vredesoperaties in de periode 1956-1965* (doctoraalscriptie, Groningen, 1996).

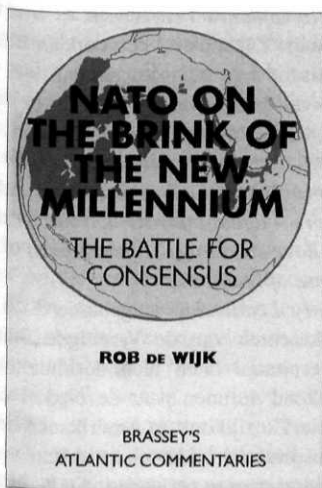
R. Kraan, 'UNTISO: de oudste en net even anders', in: *Achterbanier* 17 (1995) nr 11, pp. 16-17.

F. Peeters, *Gezwoven vrienden. Het geheime bondgenootschap tussen Nederland en Israël* (Amsterdam, 1997).

'United Nations Truce Supervision Organization (UNTISO)', in: *The blue helmets. A review of United Nations peacemaking* (New York, 1996) pp.17-32.

BOEKEN

bespreking



NATO on the Brink of the New Millennium

The Battle for Consensus, door Rob de Wijk, 166 blz. Uitg.: Brassey's, Londen/Washington, 1997.

f 39,95

ISBN: 18 5753 258 9

Als hoofd van de afdeling Conceptuele Zaken van de Defensiestaf was dr. Rob de Wijk in de periode van 1989 tot 1997 nauw betrokken bij de grote veiligheids-politieke veranderingen die zich hebben voltrokken in Europa. Eerder gepromoveerd op de politieke en militaire discussies binnen het Atlantisch bondgenootschap over de NAVO-strategie, nam hij vanuit Nederland als deskundige deel aan het intensieve overleg tussen de bondgenoten over de transformatie van de NAVO. Dit transformatieproces, dat nog lang niet is afgerond, voltrok zich langs verschillende wegen. De NAVO-topconferenties van Londen (1990) en Rome (1991) leverden een nieuw Strategisch Concept voor de NAVO op, gevolgd door de militaire strategie MC 400. Toen kort

¹ R. de Wijk - *Flexibility in Response? Attempts to construct a plausible strategy for NATO 1959-1989*, Proefschrift verdedigd aan de Rijksuniversiteit te Leiden, 24 juni 1989.

daarop de Sovjet-Unie uiteenviel en in het voormalige Joegoslavië een crisis uitbrak, bleek de eenheid binnen de NAVO ver te zoeken en ontstond er twijfel over het toekomstig nut van het bondgenootschap. Lange tijd was er geen antwoord op de vraag of de NAVO-landen gemeenschappelijk buiten het verdragsgebied konden optreden in dienst van de VN. Tegelijkertijd klopten de Midden- en Oost-Europese landen van het voormalige Warschaupact bij de NAVO aan voor hun veiligheid. Ook de West-Europese NAVO-leden worstelden ermee hoe inhoud te geven aan de Europese veiligheidsidentiteit.

Tijdens de NAVO-top van begin 1994 te Brussel werd het Partnerschap voor de Vrede gelanceerd om de niet-NAVO-landen een platform te bieden voor samenwerking bij vredesbewarende operaties die nu ook in NAVO-verband mogelijk werden. Toch duurde het nog tot de belangrijke vergadering van de NAVO-raad van juni 1996 in Berlijn voordat er goed schot kwam in het transformatieproces dat het bondgenootschap uitzicht geeft op een nieuw bestaan in de volgende eeuw onder geheel andere veiligheidspolitieke omstandigheden.

De Wijk beschrijft op vlotte wijze de taaie, bureaucratische onderhandelingen en onderlinge verschillen van inzicht binnen het bondgenootschap tijdens de verschillende fasen van het transformatieproces. Dat heeft een interessante hoeveelheid nooit eerder gepubliceerd primair bronnenmateriaal opgeleverd. Opvallend daarbij is dat de militaire autoriteiten voortvarender hebben ingespeeld op de strategische veranderingen dan hun politieke collega's. Terwijl het Militair Comité al in 1989 inspeelde op de strategische veranderingen, tweemaal de strategie aanpaste en het concept van *Combined Joint Task Forces* (CJTF) ontwikkelde, heeft de politieke kant van NAVO het nog niet aangedurfd het inmiddels al weer verouderde Strategisch Concept uit 1991 aan te passen.

Bijzondere aandacht wordt besteed aan de rol van Frankrijk, dat aanvankelijk van oordeel was dat de NAVO geen toekomst meer had en daarom de West-Europese Unie verkoos voor nieuwe initiatieven, maar dat uiteindelijk ook doordrongen

werd van het belang van samenwerking met de VS bij crisisbeheersing in NAVO-verband.

Het is jammer dat De Wijk dit boek in februari 1997 heeft afgesloten. Waar hij constateert dat het transformatieproces van de NAVO op de Raad van Berlijn in 1996 zijn belangrijkste afronding vond, moet thans worden geconstateerd dat de top van Madrid in juli 1997 een nog sprekerder afronding opleverde. Met de uitnodiging aan Polen, Tsjechië en Hongarije om in 1999 toe te treden en de interne aanpassing om inhoud te geven aan de toenomen rol van Europa en aan de samenwerking met de andere Europese landen, inclusief Rusland en Oekraïne, lijkt de NAVO inderdaad gereed voor de twintigste eeuw.

Met deze gedetailleerde beschrijving van het transformatieproces van de NAVO heeft De Wijk een belangrijke bijdrage geleverd aan de contemporaine geschiedschrijving. Zeker ook omdat het boek lekker vlot leest, is het een aanbevelenswaardig werkje voor een aantrekkelijke prijs, dat iedereen met interesse in het wel en wee van het Atlantisch bondgenootschap moet hebben gelezen.

D. STARINK - cdre KLu

Het dagboek van een gesneuvelde soldaat

door J.W.M. Schulten, 64 blz., met foto's en 1 overzichtskaartje. Compaen Uitgevers, De Rijp, 1997.

f 14,00 (f 10,00 + f 4,00 verzendkosten NL) over te maken op bankrekeningnr. 98.01.57.595 van De Opmaat, De Rijp, o.v.v. 'Dagboek'.

ISBN: 90 7601 701 8

Op 3 maart 1948 meldde Jan Vermeulen zich in de Willemkazerne te Amersfoort om zijn militaire dienstplicht te vervullen. Hij kwam uit een zeer godsdienstige familie in Waddinxveen. Vermeulen doorliep de openbare lagere school en volgde aan de Bijzondere Avondtekenschool voor Ambachtslieden een opleiding tot plateelschilder.

Op zondag bezocht het gezin (Jan, zijn ouders en twee zusters) twee keer de kerk. Jan Vermeulen was uit godsdienstige overwegingen tegen reizen op zondag en

tegen inenting. Voor hij op 3 maart moest opkomen, was hij als plateeschilder werkzaam te Gouda.

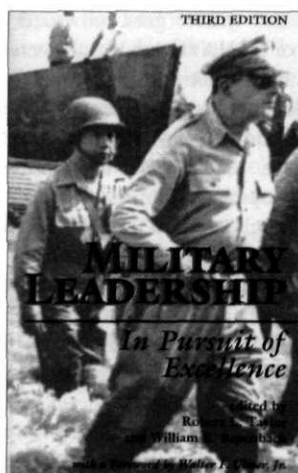
Jan Vermeulen paste zich gemakkelijk aan de militaire omstandigheden aan en was bij zijn medesoldaten zeer gezien. Hij was ingedeeld bij de tweede compagnie van het zesde Bataljon Grenadiers, dat in Nederlands-Indië de tactische benaming van 411 Bataljon Infanterie zou krijgen. Na de gebruikelijke rekrutenopleiding en de voortgezette vorming in Amersfoort kwam het vertrek. Vanaf het vertrek uit Amersfoort tot de dag waarop hij sneuvelde, hield hij een dagboek bij. Dit dagboek is vanaf blz. 28 integraal in een document van *De Opmaat* weergegeven. De *Opmaat* is het sinds 1995 verschijnende tijdschrift over veteranen in oorlog en vrede. Aangezien het dagboek integraal is overgenomen, is het bij lezen van belang de afkomst en de schoolopleiding van Jan in het achterhoofd te houden. Immers, alle spel- en taalfouten zijn overgenomen.

De integrale tekst van het dagboek wordt voorafgegaan door een toelichting van J.W.M. Schulten. In deze toelichting wordt nader ingegaan op afkomst en persoonlijke omstandigheden van Jan, de politiek-militaire achtergronden, het zesde Bataljon Grenadiers, de eerste acties, de guerrillaoorlog en wordt afgesloten met de verwerking en herinnering aan Jan. Zonder deze toelichting, die bijna net zo lang is als de tekst van het dagboek zelf, is het niet goed mogelijk om het dagboek in de juiste context te volgen. Zelfs de toelichting laat nog vraagtekens over omdat niet alle afkortingen worden uitgelegd (bijvoorbeeld W-Brigade of 4-11 RI). In de overgang naar de guerrillaoorlog is de toelichting nogal kort en dreigt het overzicht verloren te gaan, te meer daar het enige overzichtskaartje pas op blz. 27 aan het eind van de toelichting is weergegeven. Het is jammer dat men niet heeft gekozen voor het opnemen van de overzichtskaart op een hele pagina voorin het document. Overigens, een boek van deze omvang laat niet toe diepgaand in te gaan op de verschillende aspecten van het Nederlandse optreden in Indonesië.

Samenvattend is het dagboek een tijdsdocument dat dramatisch en ontroerend is door zijn eenvoud en directheid, en waar-

in militairen die in Nederlands-Indië hebben gediend, veel punten van herkenning zullen vinden.

drs. J. TERPSTRA, kol mpsd



Military Leadership

In Pursuit of Excellence, door R.L. Taylor en W.E. Rosenbach, 235 blz., geen illustraties of andere afbeeldingen. Uitg.: Westview Press, 1996.

f 60,20

ISBN: 08 1333 024 6 (paperback)

In deze alweer derde druk van het boek *Military Leadership* hebben de auteurs een schat aan waardevolle en lezenswaardige informatie opgenomen. Hoewel zij geen hoofdstuk van eigen hand in het boek hebben opgenomen, beslaat het een veelheid aan aspecten die direct of indirect aan leiderschap gelieerd zijn. Het boek bestaat uit vijf delen, die in totaal 24 hoofdstukken beslaan.

In het boek wordt op een doorgaans overzichtelijke wijze ingegaan op leiderschap. Naast de vraag wat leiderschap is, wordt in het eerste deel ingegaan op leiderschap wel noodzakelijk is en wordt de zogenaamde *leadership-gap* besproken. Dit duidt enerzijds op het belang wat aan leiderschap wordt gehecht en het belang dat de militaire organisatie tegelijkertijd legt bij management. Deze twee benaderingen bijten elkaar volgens de auteurs. Abraham Zalaznik legt in dit deel de vinger op enkele zwakke plekken van leiderschap, zoals de afweging die de leider maakt om zich in te spannen voor de eenheid, of aan de eigen carrière te werken, waarvoor de

eenheid een middel is. „*Nothing destroys mutual confidence between a person in authority and the subordinates more than an awareness that the supervisor, executive or officer is fundamentally looking out for his own self-interest. We must find ways to counteract careerism.*”

Ook wijst Zalaznik op de voorkeur die de organisatie legt bij management, wat ten koste van leiderschap gaat, maar ook ten koste van stabiliteit in de organisatie.

„*Does not the mobility of people in responsible positions – the general lack of anchors – again indicate that our institutions have encouraged management at the expense of leadership?*”

Military Leadership is gebaseerd op de strijdkrachten van de Verenigde Staten. De resultaten laten zich desalniettemin uitstekend vertalen naar de Nederlandse situatie. Zo zijn ook de Amerikanen bezig het inspirerend leiderschap in hun visies op leiderschap te verweven. Nu is dit niet zo vreemd, getuige het feit dat een van de grootste grondleggers van de theorie, Bernhard Bass, zijn theorie baseerde op een groot veldonderzoek dat werd gehouden bij de strijdkrachten van de Verenigde Staten. Hierbij keek hij naar kritische succesfactoren bij het leiderschap op middel en hoger niveau (luitenant-kolonel en kolonel). Het is niet verbazingwekkend dat het begrip ‘*transformational leadership*’ geregeld uit de tekst naar voren komt. Ook deel twee, dat de lessen beschrijft die uit de geschiedenis getrokken kunnen worden, is vertaalbaar naar de KL-situatie.

In het derde deel gaan verschillende auteurs in op de ‘volgers’, en hun relatie tot de leiders. In hoofdstukken met titels als ‘*The ten rules of good followership*’ en ‘*Followers make Good Leaders Good*’ wordt de vinger gelegd op het verschijnsel dat elke leider slechts zo goed is als zijn volgers hem toestaan te zijn. Ook de rol van volgers wordt benadrukt: „*It's the good followers' obligation to share his or her best counsel with the person in charge. And silence – not dissent – is the only answer that leaders should refuse to accept.*” In tegenstelling tot wat mischien wordt gedacht, is kritiek op het leiderschap en op beslissingen van de leider het beste wat een leider kan overkomen. Doordat de volgers vanuit een andere hoek naar het leiderschap aankijken, kan

hun visie vaak van een ontwapenende eenvoud en helderheid zijn. De 'luis in de pels' oftewel de querulant in de organisatie als kritische succesfactor van afgewogen leiderschap.

Het vierde deel gaat in op de waarden en normen in de militaire organisatie, oftewel ethiek. Hier wordt vanuit verschillende visies naar militaire ethiek gekeken. Ook wordt de ontwikkeling van de krijgsmacht beschreven, van een homogene naar een heterogeen samengestelde cultuur (hoofdstuk 19 'Military Culture; Change and Continuity')

In het vijfde en laatste deel wordt ingegaan op de laatste ontwikkelingen, zoals de lessen die kunnen worden getrokken uit de reorganiserende civiele sector, alsmede uit 'Women in combat, homosexuals in uniform', waarin de integratie van vrouwen en homoseksuelen nu eens niet uit ideologisch (emancipatorisch) oogpunt wordt bekeken; de auteurs tonen aan dat deze categorieën in de militaire geschiedenis allang hun sporen hebben verdiend. Gelijkaardigheid vanuit gebreken geschiktheid in plaats van uit politieke wil is een logische, maar niet alledaagse benadering van gelijkberechting.

Military Leadership bevat een zeer omvangrijke beschrijving van de diverse aspecten van militair leiderschap. De tekst is niet altijd even gemakkelijk leesbaar. Ook is niet elk onderwerp even boeiend verwoord. Dit laatste zal zijn oorsprong vinden in het grote aantal verschillende auteurs en onderwerpen. Hoewel elk hoofdstuk een gezichtspunt op leiderschap beschrijft, zijn de opvattingen en onderwerpen in één deel soms zo uiteenlopend dat de 'rode draad' lijkt te ontbreken, zeker voor degene die op dit gebied nog geen 'theoretische vingeroefeningen' heeft gedaan.

Het boek gaat weliswaar uit van enige theoretische kennis omtrent leiderschap, maar een gemis hieraan maakt het zeker niet onleesbaar. Met name de herkenbaarheid van de geschetste militaire situaties van leiderschap maakt het boek goed lees- en vertaalbaar naar de Nederlandse organisatie. Ook de diversiteit aan gezichtspunten, op leiderschap, op historische lessen, organisatiecultuur en toekomstperspectief maken het veelzijdig. Het boek is daardoor niet in één adem uit te lezen, en bevat veel stof tot nadenken. Het is dan

ook een aanrader voor diegenen die zich willen verdiepen in militair leiderschap.

drs. M.A.D. VAN DONGEN

Mercenaries of The Ancient World

Een analyse van de inzet van huurlingen vanaf de eerste geschreven verslagen van oorlogen tot en met het Romeinse Rijk, door Serge Yalichev, 296 blz. Constable and Company Ltd., Londen, 1997.

f 69,65
ISBN: 00 9475 750 x

Aan de uiteindelijke versie van het boek hebben zo'n tien mensen meegewerkt door materiaal of kritiek te leveren. De auteur heeft zijn informatie merendeels gekregen via kennissen, woonachtig in Australië, Groot-Brittannië en Frankrijk. Hij heeft ook een deel van zijn informatie uit het boek *Black Horse Odyssey* van David Harris gehaald.

Serge Yalichev raakte geïnteresseerd in het onderwerp huurlingen nadat hij de traditionele Ierse groep 'The Chieftains' had gehoord. Hij werd in 1979 door een kennis in contact gebracht met die band en hij was onmiddellijk onder de indruk van de enerzijds vrolijke, anderzijds trieste muziek. Rond dezelfde tijd kwam hij per ongeluk materiaal tegen van de IRA-groep 'Wild Geese'. Op de een of andere manier smolten die twee gebeurtenissen samen. De nostalgische klanken van The Chieftains leken te passen bij het verhaal van de Ieren die vechten in buitenlandse legers zonder echte hoop om naar huis terug te kunnen keren. Zijn eerste proefschrift ging grotendeels over de Ieren, maar na een gesprek met een van zijn kennissen die hem uitlegde dat het beroep huurling al heel erg oud was, raakte hij geïnteresseerd om dat verder uit te zoeken. Het boek begint met een korte beschrijving van het eerste begin van het beroep huurling tot en met het heden. De auteur beschrijft kort in welke mate huurlingen tijdens diverse oorlogen werden ingezet. Hij is wat uitgebreider over de inzet van huurlingen in conflicten van de twintigste eeuw.

Serge Yalichev brengt een panorama van het verleden van de huurlingen in beeld,

beginnend met Sumer en eindigend met Rome. Hij bestudeert zeer diepgaand de rol en status van huurlingen in Akkad, Babylon, Israël, Assyrië, Egypte, Griekenland en het Romeinse Imperium. In welke mate werden huurlingen ingezet in de klassieke wereld? Waarom werden er überhaupt huurlingen ingezet, als regeringen hun toevlucht konden nemen tot dienstplichtigen en beroepssoldaten uit hun eigen land? Hoe gebruikten ze hun ingehuurde buitenlanders? Welke relatie was er tussen de huurlingen en hun werkgevers? Wat waren de voor- en nadelen van het gebruik van buitenlandse troepen? Uit wat voor geografische en economische achtergronden zijn huurlingen ontstaan? Welke factoren speelden mee om mensen te laten kiezen voor het huurlingen bestaan? Was het altijd hebzucht, armoede of avontuur? Hoewel die vragen niet expliciet worden gesteld, vormen ze wel een rode draad door de hoofdstukken heen. Ieder hoofdstuk behandelt daarbij een andere periode in de geschiedenis, vanaf 6000 vóór tot 500 na Christus.

Yalichev gaat – behalve op het onderwerp huurlingen – ook uitvoerig in op de betrokken beschavingen. Hij vermeldt duidelijk hoe die beschavingen leefden, welke leiders ze hadden, wat ze hebben verricht en tot hoe ver hun rijk strekte. Hij beschrijft ook hoe de leiders de orde en tucht binnen hun rijk handhaafden, en welke positieve en welke negatieve daden ze verrichtten. Voorts beschrijft hij nauwkeurig hoe de beschavingen ten onder gingen en waaraan.

Het boek heeft een chronologische opzet en men kan de ontwikkeling van de huurlingen dus duidelijk volgen. Daarbij legt hij – al in de introductie – een relatie naar de huurlingen van vandaag. Het blijkt dat de ontwikkeling van het fenomeen 'huurling' in het beschreven tijdvak heeft plaatsgevonden. Daarna is er, afgezien van de wapens waar huurlingen mee omgaan, in wezen niet zoveel veranderd. *Mercenaries of the Ancient World* is een aanrader. De auteur heeft zeer interessante informatie bij elkaar gebracht en heeft dit op een uiterst boeiende en beeldende wijze op schrift gesteld. Een nadeel is dat de auteur soms erg 'duur' Engels gebruikt; een woordenboek binnen handbereik is dus wel aan te bevelen.

F.G.H. BOS, kol cav