



167
11

MILITAIRE SPECTATOR



Transnationale onveiligheid..
(zie blz. 573)



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

F.H. Meulman

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 00

ABONNEMENTEN

f 40,- (studenten f 25,-) buitenland

f 50,- per jaar. Losse nummers f 4,-

ADVERTENTIES

CET Reclame & Publiciteit

Telefoon (0497) 51 67 89

DRUK

Drukkerij Giethoorn/Meppel

Vormgeving: Trend-Set Snelzet bv

NADRUK VERBODEN

Foto omslag: Atlas of Global Strategy, Graham
Speake, 1985

JAARGANG 167 NUMMER 11 1998



MILITAIRE SPECTATOR

- 544** Editoriaal:
Over cultuur, cynisme en carrière
- 546** Mededelingen
- 547** J. Heijnsdijk:
Beleid bedrijfsvoering Defensie
Transparant en integraal management?
- 556** M. de Haas:
Tadzjikistan
Speelbal van de supermachten?
- 566** R.J. Querido, V.C. Windt:
NAVO's CJTF-concept
- 573** M.J. de Weger:
Transnationale onveiligheid:
de krijgsmacht in de toekomst
- 579** Meningen van anderen
- 583** Antwoord op meningen van anderen
- 584** Boeken

Over cultuur, cynisme en carrière

Terecht is 'wederzijds vertrouwen' in de diverse beleidsconcepten en beleidsvisies over leidinggeven een centraal begrip. Wederzijds vertrouwen staat voor een complex geheel van relaties. Het omvat beduidend meer dan doen wat je geacht wordt te doen, nalaten wat je geacht wordt na te laten en de waarheid spreken of op schrift stellen. Het is één van de sleutels tot samenwerken, tot in vrijheid en gebondenheid inhoud geven aan de taak.

Onderling vertrouwen behoort een element van de dagelijkse ethiek te zijn. Deze gedachte gaat op voor vele krijgsmachten. In de westerse opvatting heeft onderling vertrouwen een vaste plaats verworven in de opvattingen over sturing van een organisatie, over stijlen van leidinggeven. Toch is onderling vertrouwen een kwetsbaar fenomeen. Niet alleen omdat het steeds om relaties tussen mensen gaat. Er zijn ook meer institutionele bedreigingen denkbaar. In zijn artikel behandelt John Marlin dit thema voor wat betreft het Amerikaanse Leger.¹ Een eerste constatering van hem is dat in het leger altijd wel in enige vorm sprake zal zijn van cynisme en dat er

¹ John Marlin, 'Cynicism and careerism: Threats to Army Ethics'. In: *Army*, mei 1997, blz. 7-10.

altijd carrièrejagers zullen zijn. Voor de goede orde: het gaat hierbij niet om mensen die de noodzakelijke gezonde ambitie hebben. Het gaat om die 'jagers' die desnoods ten koste van bijna alles stappen op de carrièreladder willen zetten.

Bepaalde gebeurtenissen en trends zouden deze uitzonderingen tot een soort van regel kunnen maken. Als een van de oorzaken van cynisme ziet hij het Amerikaanse gebruik van eufemismen. Optimistische woorden verhullen de werkelijkheid: 'problemen' worden aangeduid als 'uitdagingen'; ondankbare taken worden 'kansen' en een duidelijke uitbrander wordt teruggebracht tot een mondelinge terechtwijzing of een 'leergesprek'. Vertaald naar een Nederlandse context kennen we overigens dit fenomeen in 'negatieve groei' voor 'het wordt minder', 'stroomlijnen' waar gewoon 'afbouwen' wordt bedoeld en 'doelmatigheidswinst' in plaats van 'bezuiniging'. Kern van de zaak is dat er geen al te groot verschil mag bestaan tussen officieel taalgebruik en de dagelijkse gang van zaken op de werkvloer. Waar dit wel ontstaat kan – juist op die werkvloer – een vraagteken ontstaan bij integriteit en eerlijkheid.

Een tweede aspect noemt hij het gedogen van zaken die niet gedoogd zouden mogen worden. Marlin noemt onder meer de grijze voorraden op onderdeelniveau; het verschieten van munitie aan het eind van een schietdag om lastige inleverprocedures te omzeilen en de jaarlijkse begrotingsuitputting op het laatste moment. Dit gedogen draagt bij aan het ontstaan van cynisme over wat de taakopvatting wél moet zijn.

Hij wijst verder op vier trends die de negatieve invloed van het bovenstaande kunnen versterken: personele reducties, teruglopende middelen, de verspreiding van computers, en gewijzigde maatschappelijke opvattingen over eerlijkheid en integriteit. Om met het eerste punt te beginnen: na Vietnam werd het Amerikaanse leger in omvang teruggebracht. Omdat zelfs meer dan goed functionerende officieren hiervan het slachtoffer werden, ontstond de gedachte dat zelfs de kleinste ontsiering van een beoordeling een carrière kon stoppen. Het effect hiervan omschrijft hij als een opvatting dat elke fout, hoe triviaal ook, moest worden vermeden. Het gevolg hiervan was een obsessie voor 'de verpakking', voor 'goede resultaten'. Dit kwam dan tot uiting in 'creatieve' inzetbaarheidrapportages, het sturen van geselecteerd personeel naar wedstrijden voor organieke eenheden en in het liever benutten van schaarse middelen voor demonstraties die indruk maakten, dan voor het noodzakelijke oefenen.

De huidige personeelsreductie brengt opnieuw grote competitie. Deze competitie is tot op zekere hoogte gezond; het risico bestaat echter dat een soort 'rattenrace' tussen eierzuchtigen ontstaat waarin verpakking de voorrang boven inhoud krijgt. Het psychologisch effect van de drang tot overleven wordt versterkt door het feit dat steeds minder middelen ter beschikking staan. Deze schaarste (ook in termen van budgetten) kan – in combinatie met het overleven – leiden tot het misbruiken van middelen voor 'de show'. Erger is het als eigenbelang dominant wordt in de discussie over de verdeling van middelen. Marlin wijst er dan ook op dat het risico ontstaat dat mensen die vrezan niet met minder méér te kunnen doen in de verleiding kunnen komen net te doen alsof ze dat wel kunnen.

Een derde factor van invloed lijkt de computer. De computer biedt allerlei mogelijkheden om commandanten te ondersteunen. Zoals alles, kan de computer goed gebruikt maar ook misbruikt worden. Misbruik is mogelijk door een selectief gebruik bij het sorteren, vergelijken en analyseren van de werkelijkheid. Het gevolg daarvan is dat de indrukwekkende en gezaghebbende resultaten een eigen leven kunnen gaan leiden. Computeranalyse beperkt zich echter tot het kwantificeerbare. Zodra deze vorm van analyse en rapportage tot norm van de werkelijkheid wordt, dreigt de angst als mislukking te worden beschouwd te leiden tot een soort 'creatieve waarheid' die niet spoort met de werkelijkheid.

Een extra punt van zorg noemt hij de opvattingen bij toekomstige generaties. Bij een recent onderzoek op de beste universiteiten gaf 67 procent van de studenten toe gefraudeerd te hebben. De oplossingen die Marlin aandraagt, spreken voor zich. Het leger zal zijn beleid met betrekking tot professionele ethiek in ieder geval minstens op het huidige niveau moeten handhaven. Bijzondere aandacht verdienen de jonge officieren en onderofficieren. Het leger moet zoeken naar hoge en tegelijkertijd haalbare normen. Daarnaast moet op alle niveaus ongezond cynisme worden bestreden. Hierbij speelt het opbouwen van trots op de eenheid een rol. Nog belangrijker acht Marlin dat het gedrag van alle leidinggevenden wordt gekenmerkt door eerlijkheid, waar nodig keiharde eerlijkheid.

Het eerste woord van de titel is niet voor niets 'cultuur'. De Nederlandse krijgsmacht is geen kloon van de Amerikaanse. Er bestaan grote verschillen tussen beide organisaties en in de wijze waarop leiding wordt gegeven. Tegelijkertijd zien we om ons heen dat sommige fenomenen mogelijk universeler zijn dan op grond van

cultuurverschillen zou kunnen worden verwacht. Ook in Nederland vormt de integriteit van het bestuur immers een punt van zorg. Als het gaat om toekomstige generaties lijkt ook in Nederland sprake van een klimaat waarin fraude niet a priori als onethisch worden gezien. Cynisme en carrièrejagen zijn weliswaar niet de meest opvallende kenmerken van onze defensieorganisatie, maar tegelijkertijd lijkt het onwaarschijnlijk om te stellen dat het in de krijgsmacht volledig onbekende zaken zijn. Weten we – om een voorbeeld te noemen – honderd procent zeker dat elke rapportage absoluut waarheidsgetrouw is? Is cynisme alle medewerkers vreemd? Voorkomen moet worden dat uitzonderingen op het gebied van eerlijkheid de regel worden.

De Amerikaanse bevindingen en suggesties laten zich niet één op één naar de Nederlandse situatie vertalen. Toch lijkt het wijs na te denken over hetgeen daar een punt van zorg is. Het mag hier geen punt van zorg worden. Wederzijds vertrouwen is onlosmakelijk verbonden met wederzijdse eerlijkheid. Keiharde eerlijkheid lijkt in ieder geval gewenst waar wederzijds vertrouwen in het geding is. Het gaat bij deze begrippen om het fundament waarop in onze organisatie leiding moet kunnen worden gegeven. Een fundament dat niet stevig genoeg kan zijn.



Mededelingen

KVBK

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

'Partnership for Peace: where are we?'

De inleider is:

Generaal-majoor A.M.W.W.M. Kolsteren
Director Partnership Coordination Cell SHAPE

Dinsdag 15 december 1998

Seeligkazerne

Fellenoordstraat 93, Breda

De lezing is in de Engelse taal.

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

Gaarne aanmelden voor de lezing tijdens kantooruren: 015 - 2152700.

Mededeling

De redactie heeft tot haar spijt afscheid moeten nemen van kolonel KLu A.C. Tjepkema. Zijn plaatsing als defensie-attaché in Parijs maakt het hem onmogelijk als redacteur aan te blijven.

Als opvolger treedt aan kolonel KLu F.H. Meulman. Hiermee keert een voormalig redacteur terug.

De redactie

Aankondiging

Jaarboek van de Koninklijke Marine 1997

Bij het Instituut voor Maritieme Historie is onlangs het Jaarboek van de Koninklijke Marine 1997 verschenen. Het boek telt 348 pagina's en is voorzien van zo'n 75 zw/w foto's. De stofomslag is in full-colour.

Het Jaarboek is samengesteld aan de hand van jaarverslagen van commandanten en hoofden van diensten van zowel de operationele diensten als de Admiraliteit. Verder bevat het boek overzichten van de in dienst zijnde schepen met hun commandanten, de commandowisselingen en de technische gegevens van de schepen. Met behulp van het register zijn de reisverslagen van de schepen en de belangrijkste marinefunctio-narissen makkelijk terug te vinden.

Het boek kan worden besteld (uitsluitend schriftelijk) bij het

Instituut voor Maritieme Historie

Jan van Nassastraat 112

2596 BW 's-Gravenhage

ISBN: 90 7195 727 6

De prijs is f 49,90, inclusief verzendkosten.



JAARBOEK VAN DE KONINKLIJKE MARINE 1997

Beleid bedrijfsvoering Defensie

Transparant en integraal management in de defensietop?

J. Heijnsdijk*

Inleiding

Binnen Defensie is de afgelopen jaren – evenals binnen andere ministeries – de belangstelling voor effectieve en efficiënte bedrijfsvoering toegenomen. In 1993 werd dit voor Defensie uitgewerkt in het rapport 'Beleid Bedrijfsvoering Defensie 1993'. Dit rapport benaderde met name de financieel-economische invalshoek, die naderhand onder andere werd geïmplementeerd in het Verbeterd Economisch Beheer (VEB). Medio 1998 verscheen het rapport 'Beleid Bedrijfsvoering Defensie 2000' (BBD-2000); een herijking van BBD '93, in het bijzonder een verbreding van de optiek in de richting van *governance*.¹ Dat wil zeggen dat de nadruk ligt op het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van besturen, beheersen en toezicht houden van een organisatie, gericht op een effectieve en efficiënte realisatie van de beleidsdoelstellingen.

In het voorwoord wordt vermeld dat deze beleidsbundel „een uitwerking is van een breed organisatorisch-bestuurlijk bedrijfsvoeringsconcept voor de defensie-organisatie...”.

* De auteur is docent Management en Organisatie op de KMA. In die functie doet hij onderzoek naar de stand van zaken rond RVE binnen de KMD'n. De auteur dankt zijn collega's drs. W.P. Davidse, Lt-kol H. de Graaf, drs. J. den Hartog M.M.O., prof. drs. J.A.M. Oonincx RA en drs. G.C.A. Steenbakkers voor hun kritische commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

De vormgeving van de bedrijfsvoering wordt – blijkens hetzelfde voorwoord – bepaald door de volgende kenmerken van de operationele inzet:

- zelfstandigheid binnen een gegeven mandaat;
- doeltreffendheid;
- doelmatig omgaan met schaarse middelen (efficiency);
- flexibel inspelen op wijzigende omstandigheden.

Gegeven deze kenmerken van operationele inzet, moeten de kenmerken van bedrijfsvoering rond de uit te oefenen kernfuncties (beheersen, besturen, toezicht houden en verantwoord(en) de volgende zijn:

- sturen op hoofdlijnen;
- integraal management;
- doelmatigheid in brede zin;
- duidelijke afspraken over producten;
- open en transparante verantwoording aan het hogere management.

In dit artikel wordt nagegaan in hoeverre organisatorisch-structurele invulling van het bestuursproces van de top van de defensieorganisatie 'past' bij deze uitgangspunten. Uitgangspunt daarbij is de in het rapport BBD 2000 genoemde 'Aanpassing van het Organisatiebesluit Defensie 1996' (pagina 13, pt. 206a en b):

a Het DICO is het cluster van diensten en bedrijven dat defensiebreed faciliteiten aanbiedt aan klanten die mede hierdoor in staat zijn hun kerntaken uit te voeren.

b De CDS is belast met de eenhoofdige leiding van alle crisisbeheer-

sings-, vredes- en humanitaire (CVH-) operaties anders dan bondgenootschappelijke verdediging en heeft daarmee beslissingsbevoegdheid over de militaire aspecten van dergelijke operaties (adviseren, politieke leiding, planning, voorbereiding, uitvoering en toezicht daarop, evaluatie, inrichting IV en rapportage). De CDS heeft de bevelhebbers verantwoordelijk gesteld voor de gereedstelling, de instandhouding en de nazorg van de uitgezonden eenheden.

Organisatiestelsels

In de meeste bedrijven is de lijnorganisatie de basis voor de aansturing van eenheden. Daarbij is de hiërarchie het leidend principe; hiërarchie in 'neutrale zin', waarbinnen verschillende mates van (de)centralisatie mogelijk zijn.

Toenemende schaalgrootte van bedrijven leidde tot beheersingsproblemen. De meest gehanteerde oplossing daarvoor was het introduceren van correcties op de zuivere lijnorganisatie door het introduceren van – sterke – centrale staven. Enerzijds ondersteunen deze de beleidsvorming door het topmanagement, anderzijds nemen zij in toenemende mate coördinerende taken – naar subalterne managers – over van het topmanagement. Zo ontstaat vanaf de jaren zeventig in veel bedrijven de lijn- en staforganisatie, waarbij de centrale staven in toenemende mate dwingende aanwijzingen kunnen geven aan lijnmanagers.

Voorbeelden zijn de afdelingen Personeelszaken en Financiën, die rechtstreeks dwingende aanwijzingen geven aan lijnmanagers. De vrijheid van de lijnmanagers wordt hiermee ingeperkt, wat een beperking betekent van hun integrale verantwoordelijkheid.

Ook Defensie gaat – enigszins vertraagd – mee met deze trend. Het geloof in centrale sturing, ondanks toenemende schaalgrootte, krijgt vorm in de matrixstructuur. Daarmee komt een einde aan integraal management en wordt de macht van centrale staven gelegitimeerd. De centrale staven (als DGP, DGM en DGE&F) sturen functioneel hun 'geestverwanten' binnen de krijgsmacht delen aan. Evenals in andere grote bedrijven is dit het startsein voor een exponentiële groei van de centrale staven. Niet alleen kwantitatief, maar ook kwalitatief (de staven vormen de kweekvijver voor toekomstig talent). Hierachter ligt het paradigma van de mogelijkheid tot centrale beheersing van complexe organisatiestructuren.

Al in de jaren tachtig merken grote – vaak internationaal opererende – bedrijven als IBM en Philips dat de centrale beheerssystemen niet werken. Zij vormen een enorme inperking van flexibiliteit, klantgerichtheid en innovatie. Decentraal georganiseerde bedrijven bleken veel beter in staat niches in de markt te ontdekken en te exploiteren, en beter in te spelen op veranderingen in de maatschappij en markt. Bekende voorbeelden van succesvolle bedrijven, met een minimale staf, zijn Asea Brown Boveri, Wolters Kluwer, Vendex en SHV. Met ten hoogste enkele tientallen stafmedewerkers worden complete conglomeraten aangestuurd, daarmee de resultaatverantwoordelijkheid dieper in de organisatie drukkend.

Tegelijkertijd is een trend zichtbaar dat bedrijven zich meer richten op de *core business*. Daarbij worden activiteiten die niet in de core business passen, afgestoten of uitbesteed. In het laatste geval komt marktwerking in

plaats van hiërarchische beheersing. Er ontstaan netwerken van bedrijven die samen de primaire en ondersteunende processen verzorgen. Deze zijn aan elkaar gekoppeld via contracten, waarvoor extra transactiekosten moeten worden gemaakt in vergelijking met de hiërarchische beheersing, maar waarbij de 'productiekosten' lager kunnen zijn vanwege de marktwerking.² Daarbij gaat het om de afweging 'zelf beheersen' of uitbesteden en 'de markt zijn werk laten doen'. Een van de grondleggers van deze theorie is O.E. Williamson.³

De managementliteratuur volgt deze trend: decentralisatie, unitmanagement, intrapreneurship en core business staan sedert medio jaren tachtig centraal in de managementconcepten. Het 'omlaag brengen van verantwoordelijkheden' in organisaties en het 'versimpelen' van de structuren is een allesoverheersende trend. Vermindering van de hiërarchisch-bureaucratische noodzaak tot coördinatie door het topmanagement is het antwoord op het inzicht dat er een grens is aan de coördinatiepotentie in de top van organisaties. Rigoureuze afbouw van centrale staven – die als 'leemlagen' blijken te werken – en *outsourcing* van niet-kernactiviteiten gaan daarmee hand in hand.

Met de introductie van DICO als interservice organisatie volgt Defensie de trend om ondersteunende activiteiten (niet tot het primaire proces van eenheden behorend) buiten de hiërarchische beheersing van die eenheden te plaatsen. (RVE-)eenheden en hun commandanten komen in een bepaalde onderhandelingsrelatie met DICO- (en NATCO-, e.d.) eenheden waarbij inkoopcontracten de basis zijn voor de te leveren diensten. De betreffende activiteiten vallen niet langer onder de hiërarchische beheersing van de (RVE-) commandanten. Met de beslissing tot de introductie van DICO volgt Defensie dus enigermate de trend die is ingezet naar aanleiding van de transactiekostentheorie, waarbij bepaalde activiteiten (onder bepaalde voorwaarden) via

contracten met 'anderen' worden uitgevoerd; daarmee gebruikmakend van de efficiency-voordelen bij de 'leverancier' van de diensten. Vandaar ook dat men verwachtte dat de introductie van DICO een van de mogelijkheden zou zijn om de kosten van het defensie-'product' te verlagen door middel van bedrijfsvoeringsbesparingen.

Met de RVE-filosofie volgt Defensie de trend van decentralisatie. De matrixorganisatie is formeel afgeschaft, beleidsnota's verschijnen met managementconcepten als 'decentralisatie, tenzij...' en 'sturen in de lijn'. Uitgangspunt voor de organisatiestructuur is het concernmodel met als topmanagement het zogenaamde 'kerndepartement', dat stuursignalen geeft aan en ontvangt van de werkmatschappijen (de krijgsmacht delen) waarbinnen RVE'en opereren. In het BBD 2000 is dit structuurconcept verwoord in punt 202, pagina 12. Ook in de 'Militaire Doctrine' van de KL (pagina 058, pt. 0548) is decentralisatie het leidende beginsel bij de commandovoering:

De uitvoering van de doctrine beschreven in deze publicatie gaat uit van het leidend beginsel van opdrachtgerichte commandovoering (Mission Command; Führen mit Auftrag). Opdrachtgevende commandovoering gaat uit van decentralisatie van bevoegdheden voor de uitvoering van alle militaire operaties, vanuit de historische ervaring dat in de te verwachten chaos en frictie besluiten het best op het direct bij de uitvoering van de operatie betrokken niveau kunnen worden genomen.

In woord en geschrift zijn we hiermee weer terug bij de (bijna) zuivere lijnorganisatie, waarbij staven doen waarvoor zij oorspronkelijk zijn bedoeld, namelijk beleidsondersteuning aan het managementniveau, waaraan de staf is toegevoegd en de lijnmanagers de integrale verantwoordelijkheid voor de uitvoering krijgen.

Centralisatie van facilitaire diensten (DICO)

Aan de hand van het in de inleiding van dit artikel genoemde citaat bezien we nu of deze aanpassingen 'Algemeen Organisatiebesluit Defensie 1996' sporen met de uitgangspunten die zijn genoemd in de inleiding van dit artikel en de 'heersende' organisatie- en managementtheorie.

De oprichting en uitbouw van DICO is vanuit efficiency-overwegingen voorstelbaar, maar vormen een beperking van het concept van integraal management. Hoe meer ondersteunende diensten binnen DICO worden ingebracht, des te afhankelijker wordt een RVE-commandant van de verschillende DICO-bedrijven. In feite betekent dit een inperking van het integraal leiderschap, tenzij de afnemende (RVE-)commandanten zelf zouden kunnen beslissen over de vragen 'hoeveel' neem ik af, 'van wie' en 'van welke kwaliteit'. Volgens de transactiekostentheorie kan deze uitbesteding efficiency-voordelen opleveren wanneer dit gepaard gaat met marktwerking.

Vanwege de 'gedwongen winkelnring' is dit bij de overheveling van taken naar DICO niet het geval. Deze inperking kan vormen aannemen die de effectiviteit van de 'integraal' gestuurde eenheden nadelig beïnvloeden, omdat:

- De topleiding van Defensie via de begroting het budget van DICO stuurt en daarmee indirect de (on)mogelijkheden voor het verlenen van facilitaire diensten bepaalt. Niet de klant – i.c. de integrale managers tezamen – bepaalt de omvang en kwaliteit van de facilitaire dienstverlening, maar een 'efficiency-driven' centraal beheersysteem. Commandanten hebben daarom niet uitsluitend te maken met een managementcontract met het naasthogere niveau, maar ook met een 'inkoopcontract' met 'dienstverleners', die (mede) de kwaliteit van hun output beïnvloe-

den. Zeker waar bijvoorbeeld Werving en Selectie onder DICO valt, missen alle commandanten die met 'opleiding' te maken hebben een belangrijk deel van het stuurmechanisme aan de inputzijde van hun proces. Daarvoor komt geen marktmechanisme in de plaats, waarbij zij kunnen kiezen uit verschillende wervings- en selectiebureaus.

- In de aansturing van de Commandant DICO is sprake van een dualiteit. Enerzijds is er sprake van een duidelijk lijnrelatie: „C-DICO is rechtstreeks als lijnfunctionaris onder de Secretaris Generaal van Defensie geplaatst”. (BBD 2000 rapport, pagina 43, pt 721). Anderzijds is er het 'College van Bevelhebbers' dat „de dienstverlening van DICO afstemt op de KMD'n”. Voorts krijgt onder meer in het college van Bevelhebbers aandacht: „plannen en begrotingen (van DICO), voorstellen tot capaciteitsbepalende investeringen, de benoeming van sleutelfunctionarissen en geschillenbeslechting met betrekking tot klant-leverancier verhoudingen”. (Citaat: BD 2000 rapport, pagina 43, pt 723). Genoemde activiteiten van College van Bevelhebbers zijn typisch activiteiten die in het pakket van de verantwoordelijke lijnfunctionaris horen; in dit geval de SG. Bij deze invulling van de aansturing van DICO blijft het dus de vraag wie de (strategische) koers van DICO bepaalt. Enerzijds is het begrijpelijk dat de bevelhebbers – naast de SG – uit eigen belang 'een vinger in de DICO-pap' willen houden, maar tegelijkertijd wordt daarbij de marktwerking verder uit de DICO-organisatie en zijn onderdelen gehaald.
- Het alternatief voor het verliezen van de greep op de facilitaire dienstverlening door (RVE-)commandanten is gedwongen winkelnring bij DICO. Met betrekking tot het afzonderen van de facilitaire dienstverlening volgt Defensie ook de trend van het bedrijfsleven, waar

men zich terugtrekt op de core business en al het overige buiten de directe hiërarchie van het bedrijf brengt. In het bedrijfsleven wordt de functie van hiërarchische beheersing overgenomen door de marktwerking. De afgezonderde (niet-kern-) activiteiten worden uitbesteed en via de marktwerking realiseert men een bepaalde prijs-kwaliteitverhouding.

Deze laatste – noodzakelijke – slag maakt Defensie echter niet. De door de krijgsmacht delen uitbestede (facilitaire) diensten worden overgedragen aan een monopolist, waarbij sprake is van maximale onderlinge afhankelijkheid. DICO mag geen activiteiten ontplooiën bij externe klanten (BBD 2000 rapport, pagina 25, pt 413: „Niet werken voor derden, tenzij” en RVE-en van de krijgsmacht delen mogen niet (of zeer beperkt) extern faciliteiten uitbesteden (BBD 2000 rapport, pagina 25, ptn 411 en 412). Daarmee ontvalt de werkelijke noodzaak om tot *benchmarking* te komen; een methode die door het werkverband BBD 2000 wordt aangeprezen. Het plafond van de te verlenen dienstverlening wordt vastgelegd in trekingsrechten van RVE-en, zonder dat er een prijs wordt bepaald via de marktwerking. Het BBD 2000 rapport spreekt in dit verband van 'abonnementen op trekingsrechten' (pagina 39, ptn. 713 - 715). Daarmee is DICO een budgetgestuurde en niet een marktgestuurde organisatie.

Door de onder DICO vallende diensten niet onder de marktwerking te brengen, ontstaat er een aantasting van het concept van integraal management; er is sprake van een duale verantwoordelijkheid voor het totaalproduct dat een RVE-manager moet bieden. Twee afzonderlijke door de topleiding aangestuurde hiërarchische lijnen komen bij de RVE-manager samen. Het concept van 'sturen in de lijn' krijgt dan de vorm van 'sturen in twee lijnen', waardoor toch weer een zekere vorm van matrixorganisatie zijn intrede doet.

Heijnsdijk en Van der Schaaf hebben de gevolgen van deze duale aansturing uitgewerkt voor de KMA in een artikel in *Parade*.⁴

Marktwerking zorgt volgens de heersende managementtheorie (*agency*-theorie en transactiekostentheorie) voor een combinatie van het paradoxale: efficiency en klantgerichtheid. Daarmee is marktwerking een zinvol alternatief voor hiërarchische beheersing. Interne marktwerking (gedwongen winkelnering) zorgt doorgaans alleen voor nadruk op efficiency van de zijde van de leverancier. Voor de afnemer van de diensten is er geen enkele incentive om efficiënt om te gaan met de middelen die onder de trekkingsrechten vallen. Hij heeft er juist belang bij zijn trekkingsrechten op te voeren. De topleiding van Defensie kan via kortingen op het budget van DICO een bepaalde vorm van efficiency opleggen, maar het is dan zeer de vraag of dit op decentraal niveau leidt tot optimalisatie van middeleninzet. In het algemeen zal een decentrale DICO-commandant niet veel meer kunnen dan de kaasschaafmethode of arbitraire criteria hantieren, omdat hij een stuurmechanisme mist om tot prioriteitenstelling te komen van aanvragen tot dienstverlening door verschillende eenheden. Door de gedwongen winkelnering is er geen volwaardig substituuat voor hiërarchische sturing op efficiency en klantgerichtheid.

In een recent artikel van Winckelmolen en De Lange beschrijven zij eenzelfde problematiek ten aanzien van de RMC's als dienstverlener naar (RVE-)eenheden: *Het defensieproduct moet zo doelmatig en efficiënt mogelijk worden voortgebracht. (...) Het product dat ze opleveren, moet aansluiten op wat hun klanten nodig hebben. Dit zijn bedrijfseconomische uitgangspunten die zich niet eenvoudig laten vertalen naar budgetgestuurde overheidsbedrijven, zoals RMC's. De omvang en kwaliteit van de dienstverlening wordt dan eerder bepaald door het budget dan op grond van overwegingen van doelmatigheid en klantvriendelijkheid.*⁵

Defensie als kerndepartement

Defensie volgt de trend in management door meer decentraal aan te willen sturen. Daarbij horen termen als 'decentralisatie, tenzij...', 'kerndepartement' en werkmaatschappijen (KMD'n). Het kerndepartement zou – volgens de definitie – moeten bestaan uit de strategische top van het bedrijf; bestaande uit topmanagement met inbegrip van een beperkte kwalitatief hoogwaardige beleidsstaf ter voorbereiding van strategische beslissingen. Hoe wordt dit managementconcept verder uitgewerkt binnen defensie? We citeren nogmaals het BBD 2000 rapport:

De CDS is belast met de eenhoofdige leiding van alle crisisbeheersings-, vredes- en humanitaire (CVH-) operaties anders dan bondgenootschappelijke verdediging...

Refererend aan paragraaf 2, valt onmiddellijk op dat hier een regelrechte inbreuk wordt gemaakt op de principes van decentralisatie, integraal management en transparantie van de organisatie.

- Bovengenoemd citaat betekent dat een deel van de core business van de krijgsmacht wordt weggehaald bij de lijnmanagers (bevelhebbers) en wordt neergelegd bij de CDS. Met de nadrukkelijke vermelding van *eenhoofdigheid* van zijn leiding wordt dit extra gestipuleerd. Deze taakverdeling betekent centralisatie van de besluitvorming ten aanzien van een deel van de kernactiviteiten van het defensiebedrijf en geen decentralisatie.

- Genoemde invulling van het managementconcept betekent tevens doorbreking van het principe van integraal management. De CDS is verantwoordelijk voor de operaties in crisisbeheersings-, vredes en humanitaire operaties, terwijl de bevelhebbers verantwoordelijk zijn voor gereedstelling, instandhouding en nazorg van uitgezonden eenhe-

den. Er is dus ook hier sprake van duaal management. De bevelhebbers zijn de functionele chefs (verantwoordelijk voor professionele kwaliteit van eenheden) en de CDS is de operationele chef (projectmanager van daadwerkelijk ingezette eenheden).

- De verantwoordelijkheid voor genoemde kernactiviteiten bij de CDS betekent dat de transparantie van de organisatie afneemt. Een (belangrijke) beleidsstaf (CDS en gelieerde DG'n) krijgt lijnverantwoordelijkheid. Deze gaat bijzonder ver: *De CDS heeft daarmee beslissingsbevoegdheid over de militaire aspecten van dergelijke operaties (adviseren, politieke leiding, planning, voorbereiding, uitvoering en toezicht daarop, evaluatie, inrichting IV en rapportage.*

Ervaringen uit het verleden bij andere organisaties leren dat 'verwatering' van het lijn-stafprincipe zoals in dit geval gebeurt, leidt tot onduidelijkheid (ambiguïteit) en conflicten in de organisatie. Dit kan slechts worden voorkomen wanneer de CDS zich opstelt als 'Operatiën-RVE'; namelijk als afnemer van inzet gereede eenheden.

Ondanks het feit dat er in het managementconcept van Defensie wordt gesproken over een kerndepartement, ligt de verantwoordelijkheid, planning, uitvoering en evaluatie van de kernactiviteiten van het bedrijf bij de centrale staf van het kerndepartement.

Welke verantwoordelijkheid hebben de bevelhebbers?

De CDS heeft de bevelhebbers verantwoordelijk gesteld voor de gereedstelling, de instandhouding en de nazorg van de uitgezonden eenheden.

De managementterminologie volgend, is hier sprake van *ondersteunende diensten* of toeleveranciers. De verantwoordelijkheid van de bevelhebbers (en de krijgsmachtdelen) is het opleiden van medewerkers en het onderhouden van materieel. De core

business van de krijgsmachtdelen is het leveren van een door de CDS gewenste kwantiteit en kwaliteit van personeel en materieel (= operationele inzetbaarheid). De werkelijke inzet is de verantwoordelijkheid van de CDS, behalve bij bondgenootschappelijke verdediging.

Ook in dit kader is sprake van een merkwaardige vorm van dual management. Enerzijds is de CDS als beleidsadviseur van de politieke leiding (mede)verantwoordelijk voor de toewijzing van middelen aan de KMD'n. Anderzijds is hij als lijnmanager tevens de enige afnemer van de 'diensten' van de KMD'n, daar waar het gaat om de core business van defensie. Deze 'dubbelrol' van de CDS betekent een verschuiving van macht van de werkmaatschappijen (KMD'n) naar het (kern?)departement; centralisatie dus. In feite wordt gestuurd op output en op input!⁶

Deze ontwikkelingen werken door in de RVE-en onder de bevelhebbers. Uit recent onderzoek blijkt dat RVE-commandanten slechts in zeer beperkte mate hun eigen budget kunnen beïnvloeden (in 1998 is 58 procent van de RVE commandanten van mening dat zij minder dan 20 procent van hun eigen budget kunnen beïnvloeden).⁷ Ook De Bakker⁸ wijst erop dat er een discrepantie is tussen bedrijfsplanning van alle exploitatiekosten en de informatie die een commandant wenst terzake van de kostenposten die hij zelf kan beïnvloeden. Recentelijk zijn er binnen de KL maatregelen genomen die deze tendens tot centralisatie versterken. In *Flex* van september 1998/nr 2 wordt gemeld dat de decentralisatie van de 'organisatiefunctie' is ingetrokken en dat het voornemen tot decentralisatie Personeelsdienst Beroeps Onbepaalde Tijd (PDBOT) voor een aantal taken wordt teruggedraaid. Dit zijn signalen die aangeven dat 'tenzij' in de formulering 'decentralisatie, tenzij...' aan betekenis wint.⁹⁻¹⁰ Ook bij de KLu blijken onderdelen van het decentralisatiebeleid, zoals het Decentraal Personeelsplannings Proces (DPPP) erg lang in de planfase en

laat werkelijk implementatie lang op zich wachten.

Conclusies

Concluderend kunnen we stellen dat er in de organisatiestructuur van de defensietop taakverdelingen zijn ingebouwd die inperkingen betekenen op de eenheid van bevel en de transparantie van de verantwoordelijkheden. Uit het rapport BBD 2000 blijkt dat er sprake is van een aantal dualiteiten in managementfilosofie, die doen denken aan de erfenis van de matrixstructuur. Merkwaardig genoeg worden alle noodzakelijke theoretische ingrediënten om tot integraal en transparant management te komen in het rapport van het werkverband BBD 2000 genoemd. Maar in de uitwerking worden deze principes geweld aangedaan. In dit artikel kwamen aan de orde:

- Duale aansturing van C-DICO; door SG en bevelhebbers.
- Duale aansturing van (RVE-)commandanten vanuit de hiërarchische respectievelijk DICO-lijn. Dit laatste vanwege de gedwongen winkle-ning.
- Dualiteit in het functioneren van de CDS; enerzijds als (top)beleidsadviseur en anderzijds als verantwoordelijk (lijn)manager voor de output in de core business.
- Dualiteit in de aansturing van het primaire proces van defensie. Bevelhebbers zijn verantwoordelijk tot het moment van daadwerkelijke inzet en na afloop van de inzet; de CDS is verantwoordelijk tijdens de daadwerkelijke inzet van eenheden.

Dit soort dualiteiten komen voor in de matrixstructuur, die niet bleek te werken en daarom voor Defensie is afgeschaft. Desondanks zijn veel dualiteiten gebleven, waarmee 'sturen in de lijn' geweld wordt aangedaan. Deze dualiteiten gaan ten koste van integraal en transparant management. Zij passen dan ook niet in de eis van eenheid van commandovoering zoals geformuleerd in de 'Militaire Doctrine KL' (pagina 110, pt 0555):

Een voorwaarde is een commandovoeringssysteem dat uitgaat van eenhoofdige leiding en ondubbelzinnige bevelslijnen. (...) Dit geldt niet alleen voor relaties in de bevelslijn, maar ook voor steunrelaties.

Het laatste deel van dit citaat heeft betrekking op de (te) grote bemoeienis van (centrale) staven met lijnmanagers.

Uiteraard heeft dit gevolgen voor de inzet van operationele eenheden in crisisbeheersings-, vredes- en humanitaire operaties. De aansturing van een eenheid gaat over van de BLS naar de CDS op het moment dat een eenheid daadwerkelijk wordt uitgezonden. De dualiteiten in de aansturing vragen om extra communicatieve en coördinerende voorzieningen vanwege de hoge mate van wederzijdse interdependentie tussen oefening c.q. gereedstelling respectievelijk uitvoering van missies; dat alles bezien vanuit een politieke context.¹¹

Daarmee wordt niet voldaan aan een elementair organisatieprincipe dat naarmate de complexiteit van de omgeving van een bedrijf (als Defensie) toeneemt, de organisatie juist versimpeld moet worden.¹² Versimpelen in de vorm van organiseren rond samenhangen in het primaire proces, integrale sturing op decentraal niveau en vergroting van de zelfsturende capaciteiten van medewerkers en managers. Behalve de dualiteiten in de aansturing zijn er tevens signalen binnen de defensieorganisatie dat er op dit moment een tendens is tot centralisatie - als antwoord op de te ver doorgeschoten(?) decentralisatie.

Aanbevelingen

Om te komen tot een daadwerkelijk 'concernmodel' met kerndepartement en transparante aansturing en toewijzing van verantwoordelijkheden zullen de dualiteiten uit het bedrijfsvoeringconcept van Defensie moeten verdwijnen. In deze visie zou het kerndepartement (met de CDS) zich



Afb. 1 Hoofdstructuur beheersingscyclus Defensie

moeten profileren als 'hoofdaan-mer'. De KMD'n zijn 'onderaan-ners' via managementcontracten, terwijl DICO toeleverancier is van facilitaire diensten. Elk KMD bestaat op zijn beurt ook weer uit een aantal RVE'n, waarbij het aantal hiërarchische niveaus wordt beperkt. Schematisch kan dit als volgt worden weergegeven (afbeelding 1):

We zullen dit organisatieconcept verder uitwerken voor DICO en de rol van de CDS.

DICO

Invoering van marktwerking en (geleidelijk) afschaffen van gedwongen winkelnering is de enige mogelijkheid om afnemers en DICO te dwingen tot efficiënt en klantgericht gebruik van de facilitaire diensten. De kwantiteit en de kwaliteit van de DICO-diensten worden bepaald door de markt; in casu de vraag van de afnemende RVE-en, die daarvoor een

budget ter beschikking hebben. RVE-commandanten doen via hun managementcontracten uitsluitend zaken met hun naasthogere niveau en sluiten contracten af met dienstverleners die hen het beste conveniëren en waarmee zij het beste hun output kunnen realiseren. Volgens N.P. Mol is deze onderlinge verrekening de aangewezen methode wanneer Defensie de resultaatverantwoordelijkheid inhoud geeft door sturen op en meten van output.

De principiële afwijzing van transfer pricing – ook bij de steeds omvangrijker wordende dienstverlening van DICO – is dan niet erg consequent.¹³

DICO als agentschap verdient daarom de voorkeur boven RVE-schap. *Een agentschap biedt, door de werking van een intern marktmechanisme via de verrekening van geleverde diensten en producten de incentives*

voor vraagregulatie. Vergelijking met de prijsstelling van de agentschappen met concurrenten levert bovendien een sterke benchmark voor de doelmatigheid van het agentschap. (BBD 2000 rapport pagina 26, pt 416). Ook De Bakker¹⁴ wijst er op dat het 'plaatsen op afstand' als grootste voordeel kostenbewustzijn met zich meebrengt. Volgens De Bakker heeft Defensie als budgetgestuurde organisatie hiervoor niet gekozen omdat de transactiekosten, die onderlinge verrekening meebrengen en naar verwachting sterker zullen toenemen dan de kosten van hiërarchische beheersing (bureaucratiekosten) zullen dalen. Zeker daar waar DICO-activiteiten niet tot de core business van Defensie behoren, is het van belang om hier niet langer via het budget te sturen. Mogelijke nadelen van eventuele suboptimalisaties – die overigens ook in budgetgestuurde eenheden voorkomen –, wegen naar verwachting niet op tegen de voordelen van een transparante klant-leverancierrelatie met een attitude van klantgerichtheid en kostenbewustzijn, zowel bij klant als leverancier.

Transparante aansturing van DICO (als agentschap) geschiedt door het kerndepartement i.c. CDS-2 (zie hierna), waarbij in de defensiebegroting een separaat artikel voor DICO wordt opgenomen. C-DICO is nu interne leverancier (niveau 3 uit de piramide van afbeelding 1), die zijn middelen ontvangt van zijn afnemers binnen en (in de toekomst?) buiten Defensie. Door de CDS-2 wordt C-DICO afge-rekend op *efficiency* en *klantgerichtheid*.

CDS

Splitsing van de taken van de CDS is de enige organisatorische oplossing om een transparante organisatie te introduceren zonder dualiteiten in centrale aansturing. Daarbij moeten worden onderscheiden:

CDS-1

Deze is de hoogste beleidsadviseur van de politieke leiding; er is dus duidelijk sprake van een staffunctie. In

het bedrijfsleven kennen we deze (top)functie als hoofd of directeur Strategisch beleid of Ondernemingsstrategie. Hij is tevens coördinator van de overige beleidsstaven (STRAT, P&O, MAT, OPS, e.d.) en daarmee ook integraal manager omdat hij verantwoordelijk is voor integrale stafvoorbereiding op topniveau. Daarmee ligt een coördinatie-mechanisme vast tussen functionele staven en politieke (integrale) leiding. De beleidsstaven worden tevens omgevormd tot beleidsstaf van de politieke leiding en bezitten niet langer eigen dwingende functionele bevoegdheden naar lijnmanagers binnen het verantwoordelijkheidsgebied van CDS-2 (Opperbevelhebber). Daarmee vervalt de functionele aansturing door centrale staven van (RVE-)eenheden en wordt deze geïncorporeerd in de integrale sturing via de hiërarchische lijn. De politieke leiding (inclusief CDS-1) stelt randvoorwaarden voor (eventuele) inzet bij crisisbeheersings-, vredes- en humanitaire operaties. Daarbij bieden zij een integraal raamwerk, waarbinnen de CDS-2 verder de operaties en daarvan afgeleid de in standhouding kan plannen en uitvoeren. Behalve de CDS-1 rapporteert de (Concern-)controller aan de politieke leiding, naast de verschillende ondersteunen-

de afdelingen. Daarmee is er aan de top van de organisatie een machtsbalans tussen de operationele (CDS-1) en financiële (Concerncontroller) functie.

CDS-2

De CDS-2 is commandant (Opperbevelhebber) van alle operationele en ondersteunende eenheden. Binnen de door de politieke leiding gegeven randvoorwaarden is hij verantwoordelijk voor de inzetbaarheid en daadwerkelijke inzet van militaire eenheden bij internationale operaties (en verdediging bondgenootschappelijk territorium). Hij geeft leiding aan:

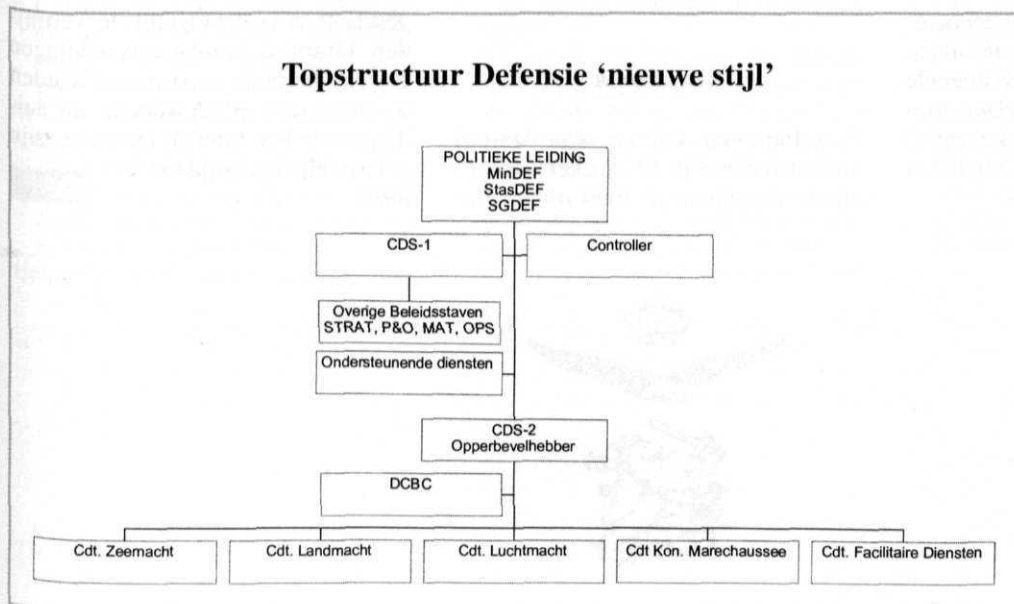
- Commandanten zeemacht, landmacht en luchtmacht, die verantwoordelijk zijn voor inzetbaarheid van eenheden en operaties tijdens missies. Daarmee worden zij zelf geconfronteerd met het resultaat van hun activiteiten terzake van de inzetbaarheid; zij zijn integraal verantwoordelijk.¹⁵ Overigens moet worden opgemerkt dat de activiteiten van deze commandanten bij crisisbeheersings-, vredes- en humanitaire operaties zich grotendeels afspelen in het voorbereidingstraject. Eenmaal ingezet vallen de eenheden onder VN-, NAVO-commando.

De BLS draagt de operationele verantwoording over de inzet van landmachtstroepen door tussenkomst van de contingentcommandant over aan een multinationale (gezamenlijke) troepencommandant. Dit houdt in dat aanwijzingen van CDS of bevelhebbers vanaf dat moment geen betrekking hebben op de operationele bevoering te velde.¹⁶

- Commandant Facilitair bedrijf (waaronder DICO); aangestuurd 'op afstand' door de CDS-2 in de vorm van een agentschap. CDS-2 ziet uitsluitend toe op efficiency en klantgerichtheid.
- Defensie Crisisbeheersingscentrum (DCBC), dat crisisbeheersingsoperaties voorbereidt en volgt als projectteam, bestaande uit vertegenwoordigers van de KMD'n. Dit DCBC heeft een belangrijke coördinerende taak bij uitzendingen waar het inzet van mensen en materieel uit verschillende KMD'n betreft (*joint operations*).¹⁷

Hiermee is CDS-2 als opperbevelhebber de coördinator van alle operationele en ondersteunende activiteiten en tevens de verbindende factor tussen politieke leiding en operationele activiteiten. Centrale staven beperken

Topstructuur Defensie 'nieuwe stijl'



Afb. 2
Organisatieschema
defensietop
nieuwe stijl

zich tot datgene waarvoor zij zijn bedoeld; namelijk beleidsadvisering van de politieke leiding.

In afbeelding 2 is de nieuwe organisatiestructuur in een schema weergegeven.

Wanneer we het hiervoor genoemde managementconcept de maat nemen aan de hand van de genoemde kenmerken van de bedrijfsvoering van het werkverband BBD 2000 blijkt het volgende:

- Commandanten hebben een grote mate van zelfstandigheid binnen het gegeven mandaat (via RVE), dan wel als agentschap (DICO).
- Daarmee kunnen zij gereedstelling doeltreffend en zonder lange communicatielijnen afstemmen op de operaties.
- Zowel bij operationele als facilitaire eenheden zijn efficiency incentives ingebouwd; via RVE en daadwerkelijke onderlinge verrekening met agentschap DICO.
- Door commandanten van KMD'n integraal verantwoordelijk te stellen, kunnen zij flexibel inspelen op zich wijzigende omstandigheden.

Wanneer we van het hiervoor genoemde managementconcept de maat nemen aan de hand van de genoemde kenmerken van de uitwerking van kernfuncties van het werkverband BBD 2000 (zie Inleiding) blijkt het volgende:

- Er wordt gestuurd op hoofdlijnen; centrale staven houden zich uitsluitend bezig met beleid en niet c.q. langer met de uitvoering via functionele bevoegdheden.
- Commandanten zijn daadwerkelijk integraal verantwoordelijk via RVE c.q. managementcontracten of via prijsmechanisme c.q. inkoopcontracten (DICO).
- De verantwoordelijkheid voor de te leveren producten, zowel kwalitatief als kwantitatief, is duidelijk geformuleerd.
- Alle verantwoording loopt via duidelijke lijnen en is daarmee transparant, ook wat betreft DICO, dat hiërarchisch onder de opperbevelhebber ressorteert. Daarmee is er sprake van een simpeler manier van organiseren en een duidelijke verantwoordelijkheidstelling van lijnmanagers.

Hiermee zijn de dualiteiten uit de aansturing verdwenen en krijgt integraal management (met bijbehorende verantwoordelijkheid) gestalte. Dit is een voorwaarde om te komen tot een goed formatiebeleid. Zonder een duidelijke en transparante organisatiestructuur is elke *upgrading* van het informatiebeleid tot mislukken gedoemd.

Conclusie

Concluderend kunnen we daarom stellen dat het in dit artikel voorgestelde management- (besturings)con-

cept volledig voldoet aan de eisen die het werkverband BBD 2000 daaraan stelt. Kiest de topleiding voor de uitgangspunten genoemd in BBD 2000, dan zal men de structuur van de organisatie ook daadwerkelijk volgens deze uitgangspunten moeten opbouwen en 'vullen' met daarbij passende managementconcepten om geloofwaardig te zijn voor medewerkers en leidinggevendenden.

Om te voorkomen dat dit 'vullen' slechts schijn is, moet het noodzakelijke veranderingsproces niet bureaucratisch worden gestuurd. Dit om te voorkomen dat men (te lange tijd) in de planfase blijft steken en het momentum voor de verandering voorbij is.

*Het veranderingsproces moet worden ingezet met direct anders doen. In toenemende mate realiseren managers zich, dat de beoogde gedragsveranderingen geen automatisch gevolg zijn van een reorganisatie.*¹⁸

Kiest de topleiding daarentegen voor meer centralistische en dualistische aansturing – wat op zich legitiem kan zijn –, dan is het aan te bevelen om allerlei in dat geval niet van toepassing zijnde modernistische en daarom verwarrende termen als 'decentralisatie', 'sturen op output', 'resultaatverantwoordelijkheid', 'kerndepartement', 'governance', 'benchmarking' en 'sturen in de lijn' in woord en geschrift zoveel mogelijk te vermijden. Daarmee worden verwachtingen gewekt die in de praktijk niet worden waargemaakt. Medewerkers en leidinggevendenden binnen Defensie zijn gebaat bij duidelijkheid in deze.



Noten

¹ Het rapport is opgesteld door het werkverband BBD 2000 en uitgegeven door het Directoraat Generaal Economie & Financiën van het ministerie van Defensie.

² H.P.M. Jägers, J. Heijnsdijk en G.C.A. Steenbakkers. 'De invloed van informatietechnologie op de organisatiegrenzen; IT bezien vanuit de transactiekostentheorie', *Management en Informatie*, 5de jaargang 1997.

³ O.E. Williamson, 'Markets, Hierarchies and the modern corporation; an unfolding Perspective', *Journal of Economic Behavior and Organization*, nr. 17, 1991, pp. 335-352.

⁴ J. Heijnsdijk en P.L. van der Schaaf: 'Handen uit de mouwen of op de rug?' In: *Parade* 1997/2

⁵ P. Winckelman en mr. drs. J. de Lange, 'Op weg naar resultaatverantwoordelijke dienstverlening' In: MS 167(1998)(9).

⁶ Dit soort dualiteiten zien we ook terug op het niveau onder de bevelhebbers; bijvoorbeeld bij de aansturing van de 11 Luchtmobiele Brigade door de BLS (cdt (1GE/NL) Corps) en de Tactische Helicopter Groep (die voor het overgrote deel toeleverancier is aan genoemde brigade) door de BDL (cdt CTS; tevens cdt Vliegbasis Gilze-Rijen). Twee hiërarchische en budgetteringslijnen komen tijdens oefeningen en inzet bij elkaar, wat allerhande extra coördinatiemechanismen vereist. Deze problematiek is vergelijkbaar met de dubbele aansturing vanuit de bevelhebbers enerzijds en DICO anderzijds naar (RVE-) commandanten, maar we laten

deze problematiek in het kader van dit artikel rusten.

⁷ J. Heijnsdijk, 'RVE binnen defensie; stilstand of vooruitgang?', KMA Research Paper FMB 98-47

⁸ E.J. de Bakker, 'De rol van kosteninformatie bij de bedrijfsvoering van de krijgsmacht'; KMA/KOC-publicatie Sdu, 1998.

⁹ Ik constateer dit als een feit, zonder daaraan een waardeoordeel te hechten. Wellicht is de slinger van de decentralisatie te ver doorgeschoten en gaat deze nu weer de andere kant op. Mits deze centralisatietendens niet weer te ver doorschiet, kan een evenwicht worden bereikt.

¹⁰ J. Van Leeuwen, 'Personeelsplanning bij de KLu in een VEB-situatie', MS 166(1997)(3) 118-123.

¹¹ In het rapport BBD 2000 worden genoemd: Politiek Beraad, Defensie Raad, Departementaal Beraad, Informatievoorzieningsraad, Audit Comité, College van Bevelhebbers, Comités en Subcomités. Gremia, waarin voor een groot deel steeds dezelfde hoofdrolspelers elkaar met verschillende 'petten op', ontmoeten. Deze overlegvormen zijn noodzakelijke extra coördinatiemechanismen, als substituuut voor gebrek aan sturing in de lijn.

¹² P. van Amelsvoort, 'Het versimpelen van de organisatie', *Bedrijfskunde; Tijdschrift voor Modern Management*, jaargang 70, 1998 nr 3 (pagina 5-13).

¹³ N.P. Mol en H.A.A. Verbon (red.), *Neo-institutionele economie en openbaar bestuur*, VUGA 1997 tweede druk (pagina 128).

¹⁴ E.J. de Bakker, De rol van kosteninformatie bij de bedrijfsvoering van de krijgsmacht; KMA/KOC-publicatie Sdu, 1998 (pagina 201).

¹⁵ Overigens rijst hier de vraag of gezien de aard van de taken c.q. samenstelling van eenheden in internationaal verband de huidige indeling in wapens en dienstvakken en in korpsen nog zinvol is. Deze problematiek wordt in dit artikel niet nader uitgewerkt.

¹⁶ Koninklijke Landmacht, Militaire Doctrine, pag. 252, pt. 1028.

¹⁷ Voor deze oplossing is gekozen, aannemende dat inzet van eenheden ook in de toekomst in de meeste gevallen per KMD gebeurt ('krijgsindeling in wapens en dienstvakken' in dit artikel niet nader uitgewerkt). Zou de daadwerkelijke inzet van eenheden overwegend interservice worden, dan ligt het voor de hand ook de fase van voorbereiding tot inzet interservice te organiseren. In dat geval rijst de vraag of het nog zinnig is de KMD'n met hun bevelhebbers te handhaven als hiërarchisch niveau omdat dit integrale sturing in de weg staat en extra coördinatiemechanismen in de vorm van 'interservice projectmanagement' vereist. In dit artikel lopen we daar niet op vooruit.

¹⁸ M.T.I.B. Bollen 'De Defensie Accountants Dienst nieuwe stijl' in: *Parade* 1997 nummer 1 (pagina 39-49).

Literatuur:

P. van Amelsvoort, 'Het versimpelen van de organisatie', *Bedrijfskunde; Tijdschrift voor Modern Management*, jaargang 70, 1998 nummer 3 (pagina 5-13).

E.J. de Bakker, *De rol van kosteninformatie bij de bedrijfsvoering van de krijgsmacht*; KMA/KOC-publicatie SDU, 1998.

M.T.I.B. Bollen 'De Defensie Accountants Dienst nieuwe stijl' in: *Parade* 1997 nummer 1 (pagina 39-49).

Beleid Bedrijfsvoering Defensie (BBD 2000); Directoraat Generaal Economie & Financiën, zomer 1998.

Heijnsdijk: *RVE binnen defensie; stil-*

stand of vooruitgang?; KMA Research Paper FMB 98-46.

Heijnsdijk: *Financieel Management in RVE'n; een empirisch onderzoek onder controllers*; KMA Research Paper FMB 98-47.

J. Heijnsdijk en P.L. van der Schaaf: 'Handen uit de mouwen of op de rug'; in: *Parade*, 1997/2, pag. 55 - 62.

H.P.M. Jägers, J. Heijnsdijk en G.C.A. Steenbakkers: 'De invloed van informatietechnologie op de organisatiegrenzen'; *Tijdschrift voor Management en Informatie* jaargang 5 nr 2 1997.

Militaire Doctrine Koninklijke Land-

macht; SDU, Den Haag 1996.

N.P. Mol en H.A.A. Verbon (red.), *Neo-institutionele economie en openbaar bestuur*, VUGA 1997 (2e druk).

J.A.M. Oonincx, 'Commandanten, Bedrijfsvoering, RVE en VEB'; MS 166 (1997)(7) 310-316.

J.A.M. Oonincx, *Beleid Bedrijfsvoering Defensie en RVE*; KMA Research Paper FMB 97-40, maart 1997.

P. Winckelman en mr. drs. J. de Lange, 'Op weg naar resultaatverantwoordelijke dienstverlening'; MS 167(1998)(9) 478-486.

Tadzjikistan

Speelbal van de supermachten?

drs. M. de Haas - kapitein van de Koninklijke Luchtmacht*

Inleiding

Tadzjikistan is een land tussen hoop en vrees. Er heeft een burgeroorlog gewoed vanaf 1992. Sinds medio 1997 is er een proces van nationale verzoening gaande, maar het vredesproces is zeer broos en kan gemakkelijk omslaan in een terugkeer naar een burgeroorlog. Tadzjikistan kent tal van interne problemen die hebben geleid tot de burgeroorlog. Daarnaast spelen landen in de regio als bijvoorbeeld Oezbekistan een rol, terwijl ook de Verenigde Staten en Rusland een meer dan gemiddelde belangstelling voor Tadzjikistan en de Centraal-Aziatische regio aan de dag leggen. Verder is de internationale gemeenschap, in de vorm van de Verenigde Naties (VN), de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) en de Europese Unie (EU) bij Tadzjikistan betrokken.

Dit artikel belicht de interne en externe factoren die de crisis in dit land zo complex maken. Vanwege de onbekendheid met Tadzjikistan zal eerst een beeld worden geschetst van onder meer de geografie, de economie en de geschiedenis van dit land. Vervolgens worden de relaties van Tadzjikistan binnen Centraal-Azië en de internationale gemeenschap aan de orde gesteld. Met deze achtergrond kan dan de burgeroorlog worden beschre-

ven en de externe invloeden op het verloop ervan. Ten slotte wordt aan de hand van het optreden van de VS, Rusland en de internationale gemeenschap bekeken wat de opties zijn voor een vreedzame toekomst voor Tadzjikistan.

Algemeen

Geografie

Tadzjikistan is een voormalige Sovjet-republiek in Centraal-Azië, die in 1991 haar onafhankelijkheid heeft verkregen. Het land grenst aan Oezbekistan en Kirgizië (noorden), China

(oosten), Afghanistan (zuiden) en Oezbekistan (westen). Tadzjikistan is administratief verdeeld over zeven regio's: Chodzjent, Koeljab, West- en Oost-Garm, Gorno-Badachsjan (of Badachsioni Koehi Vilojat), Koergan-Tjoebe, en de Ramit-vallei (zie afbeelding 1).

Tadzjikistan bestaat voor meer dan negentig procent uit bergachtig terrein, slechts ongeveer zeven procent van het territorium is geschikt voor bebouwing. Het klimaat is zeer continentaal, waarbij de temperatuurverschillen kunnen oplopen van -63 C tot 48 C. Tadzjikistan is de minst geürba-



Afb. 1 Regio's van Tadzjikistan

* Kapitein drs. M. de Haas is Ruslandkundige en docent Internationale Betrekkingen bij de vakgroep Militaire Operationele Wetenschappen van de Koninklijke Militaire Academie.

niseerde republiek van de voormalige Sovjet-Unie: meer dan tweederde van de bevolking leeft op het platteland.

De bevolking van Tadzjikistan telt ongeveer zes miljoen mensen. Een tiende van de bevolking, circa 600.000 mensen, woont in de hoofdstad Doesjanbe. Naast etnische Tadzjiken maakt een aanzienlijke minderheid van Oezbeken deel uit van de bevolking, waarover later meer.

De benaming 'Tadzjiek' is gebaseerd op 'Taij', een naam van een Arabische stam, bedoeld voor de aanduiding van de Arabische invallers van Centraal-Azië. De Tadzjiken zijn van oorsprong een Iraans volk dat dan ook een Perzische taal spreekt, die te vergelijken is met de talen van Iran en Afghanistan. Qua taal onderscheiden zij zich van de andere grote nationaliteiten in Centraal-Azië (Oezbeken, Kirgiezen, Turkmenen en Kazachen), die een Turkse taal spreken. De Tadzjiken wonen voornamelijk in hun eigen land, maar in Oezbekistan

bevindt zich een omvangrijke Tadzjiekse minderheid. In de overige buurlanden verblijven slechts kleine groepen Tadzjiken. De godsdienst in Tadzjikistan is overwegend soennitisch-moslim, met een minderheid van de Sji'itische stroming binnen de islam.

Economie

De landbouw vormt de grootste economische sector van het land: het voorziet in veertig procent van het Netto Nationaal Product en in een derde van de totale werkgelegenheid. Tadzjikistan beschikt over een aanzienlijke hoeveelheid natuurlijke hulpbronnen, in de vorm van steenkool, lood, zink, ijzer, olie en gas. De handel vindt hoofdzakelijk plaats met Rusland (circa veertig procent) en de overige Centraal-Aziatische staten (zo'n dertig procent).

Het uiteenvallen van de Sovjet-Unie, met haar gecentraliseerde economie, heeft voor Tadzjikistan tekorten veroorzaakt in de levering van bepaalde

metalen, hout, brandstof en reserveonderdelen. De voornaamste oorzaak van de miserabele toestand van 's lands economie is echter de burgeroorlog, die vanaf 1992 aanzienlijke schade toebracht aan de economische ontwikkeling van het land. De productie is ingestort, de werkeloosheid is tot meer dan dertien procent gestegen, de inflatie is torenhoog en het begrotingstekort heeft enorme vormen aangenomen. Als gevolg van de burgeroorlog zijn Russen en hoger opgeleiden van andere minderheden in groten getale het land ontvlucht, wat de economische neergang nog heeft versterkt.

Geschiedenis

Tadzjikistan maakt deel uit van de regio Centraal-Azië, een regio die verder bestaat uit Kazachstan, Kirgizië, Turkmenistan en Oezbekistan. Van 1870 tot 1900 werd door tsaristisch Rusland strijd geleverd om Tadzjikistan en de rest van Centraal-Azië te veroveren. In 1916 leidde de



Afb. 2 Het artilleriestuk D-30 werd tot enkele jaren geleden gebruikt door Russische eenheden in Tadzjikistan. De Russische 201 Gemechaniseerde Divisie vormt, met een personeelssterkte van 6.000 man en 200 tanks, 300 gevechtsvoertuigen en 200 stukken artillerie aan materieel, de kern van de GOS-troepenmacht in dat land

(Bron: Agentschap 'Vojeninform' van het Russische ministerie van Defensie)

Russische oproep voor dienstplicht tot oproer onder Tadzjeken en andere volkeren in Centraal-Azië. Deze rebellie werd voortgezet na de communistische overname van Rusland, waardoor het tot 1921 zou duren voordat Tadzjikistan volledig kon worden opgenomen in de Sovjet-Unie. Van 1921 tot 1924 maakte Tadzjikistan deel uit van de Autonome Socialistische Sovjet-republiek Turkestan. In 1924 werd Tadzjikistan een autonome republiek binnen de Oezbeekse Sovjet-republiek.

Vanaf 1925 werd de Autonome Socialistische Sovjet-republiek Turkestan op basis van nationale en etnische grenzen opgedeeld, waarmee Oezbekistan, Turkmenistan en Tadzjikistan spoedig de status van Sovjet-republiek verwierven. Kazachstan en Kirgizstan volgden in 1936. Gelijktijdig met de status van Sovjet-republiek verwierf Tadzjikistan in 1929 van Oezbekistan de regio Chodzjent, gelegen in de Fergana-vallei. Tot aan de ontbinding van de Sovjet-Unie in 1991 zijn de status en het territorium van Tadzjikistan niet meer gewijzigd.

Positie binnen Centraal-Azië en de internationale orde

De verhouding met Rusland

Als gevolg van het liberaliseringsbeleid van Gorbatsjov kregen eind jaren tachtig ook de Centraal-Aziatische staten van de Sovjet-Unie belangstelling voor een eigen soevereiniteit. Medio december 1991 maakten de vijf staten kenbaar dat zij zich, in navolging van Rusland, Wit-Rusland en Oekraïne, zouden aansluiten bij het nog op te richten Gemenebest van Onafhankelijke Staten (GOS). Tadzjikistan tekende tezamen met de andere Centraal-Aziatische staten op 21 december 1991 het GOS-verdrag.

Voor Rusland zijn de Centraal-Aziatische landen van bijzondere betekenis. Hierbij spelen verschillende factoren een rol, die ook opgeld doen voor andere actoren in de internationale arena. Deze factoren zullen in de volgende paragraaf worden uitge-

werkt. Specifiek voor Rusland is relevant dat na het uiteenvallen van de Sovjet-Unie grote Russische minderheden in Centraal-Azië achterbleven, voor wiens bescherming Rusland zich verantwoordelijk voelt. Rusland, dat zich als leider van het GOS opwerpt, stelt zijn belangen in Centraal-Azië zeker door middel van een netwerk van economische, militaire en andere samenwerkingsovereenkomsten – in GOS verband, maar ook op bilaterale basis met de Centraal-Aziatische staten. Op militair gebied heeft deze samenwerking onder meer gestalte gekregen in de vorm van een hoofdzakelijk Russische troepenmacht in Tadzjikistan en de stationering van Russische grenstroepen in Kazachstan, Kirgizië en Turkmenistan.

Centraal-Azië en de internationale gemeenschap

Centraal-Azië mag zich verheugen in een grote belangstelling van de internationale gemeenschap. Zowel het Westen (Verenigde Staten en Europese Unie) als het Oosten (Rusland, Iran) trachten de banden met Centraal-Azië te intensiveren. Wat maakt deze regio een aandachtspunt voor andere actoren in het internationale systeem? Centraal-Azië beschikt over omvangrijke hoeveelheden natuurlijke (energie)hulpbronnen, zoals olie en gasvoorraden in Kazachstan, Turkmenistan en onder de Kaspische Zee. Verder zijn grensoverschrijdende, reeds tot uitbarsting gekomen conflicten (Afghanistan, Tadzjikistan) en potentiële brandhaarden een factor van betekenis. Deze conflicten, die het gevolg zijn van politieke (democratische oppositie versus communistische machthebbers), etnische (onderdrukking van minderheden) en religieuze spanningen (islamitisch extremisme), vormen een bedreiging voor de internationale veiligheid.

Samenwerking met niet-regionale actoren

In februari 1992 is Tadzjikistan toegetreten tot de *Economic Cooperation Organization*, opgericht door Iran, Pakistan, en Turkije. Iran heeft belangstelling voor Centraal-Azië op

grond van ideologische (moslim-fundamentalistische) en economische (goederenstromen via de Iraanse havens) motieven. Voor de in deze regio heersende (ex-) communistische klasse is islamitisch extremisme een bedreiging, wat het animo tot samenwerking met Iran behoorlijk doet afnemen.

De VS hechten veel belang aan samenwerking met Centraal-Azië. Deze prioriteitstelling heeft gestalte gekregen in Amerikaanse diplomatieke posten in alle vijf Centraal-Aziatische staten. Naast de energiebronnen speelt voor de VS ook het tegengaan van Iraanse (fundamentalistische) invloed in deze regio. Het militair-strategische belang werd in september 1997 in Kazachstan tot uitdrukking gebracht in de vorm van een door de VS geleide *peace-keeping* oefening met luchtlandingstroepen, waaraan ook door Rusland, Turkije, Kirgizië en Oezbekistan werd deelgenomen.

Duitsland en Turkije hebben op grond van etnische banden belangstelling voor Centraal-Azië. Turkije heeft historische en culturele banden met deze regio, onder meer vanwege dezelfde gemeenschappelijke taalgroep. Turkije is als westers land met een islamitische godsdienst een voorbeeld voor Centraal-Azië. De voortrekkersrol van Turkije is echter teruggelopen door de toename van rechtstreekse contacten vanuit de regio met andere westerse staten. Duitsland bemoeit zich intensiever met Centraal-Azië dan met de rest van Europa, vanwege aanzienlijke Duitse minderheden in Kazachstan en Kirgizië, aan wie de mogelijkheid wordt geboden om naar Duitsland te emigreren.

De Europese Unie is hoofdzakelijk op grond van economische motieven actief in Centraal-Azië. De EU is na het GOS de grootste afzetmarkt voor Centraal-Azië en voor de EU is deze regio interessant als exportmarkt en investeringsbron. De energiebronnen hebben uiteraard de belangstelling van de EU, vooral vanwege energie-

leveranties aan Europa. Als de economieën van Centraal-Azië zich, mede dankzij deze energiebronnen, in positieve zin ontwikkelen, kan dit gebied een belangrijke afzetmarkt voor de EU worden. Op politiek terrein tracht de EU, in samenwerking met de OVSE, het doorvoeren van democratische beginselen in deze (voormalige) communistische regimes te bevorderen, waarbij mensenrechten (bescherming van minderheden) en democratisering van staatsinstellingen prioriteit genieten. Verder verleent de EU humanitaire hulp aan Tadzjikistan, in de vorm van voedsel en medicijnen.

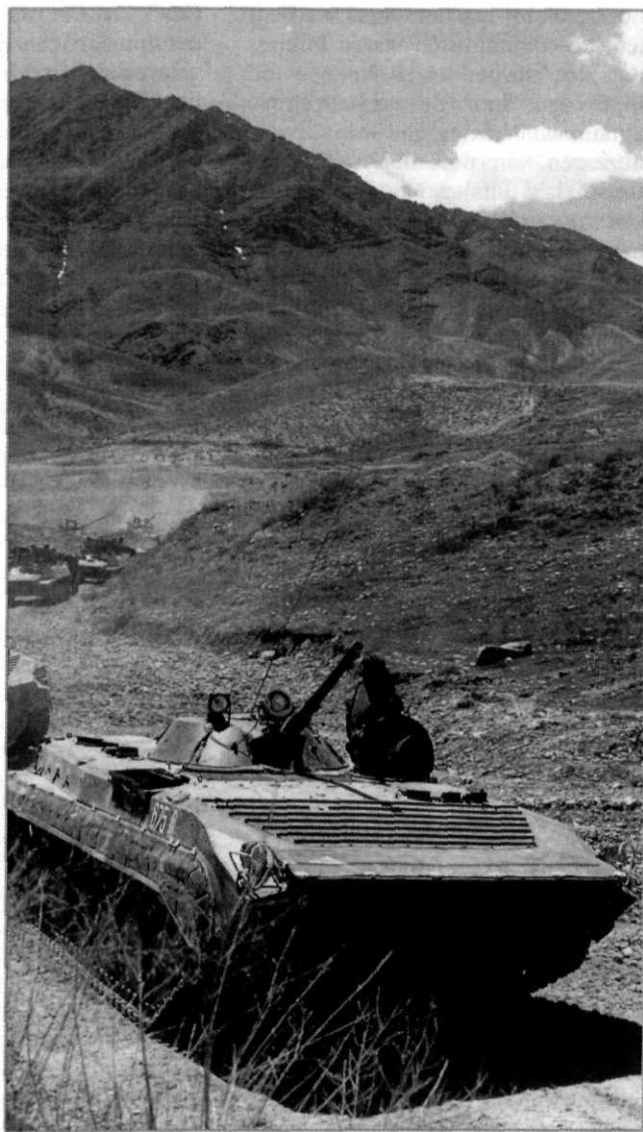
Kazachstan, Turkmenistan, Oezbekistan en Kirgizië zijn lid van het Partnerschap voor Vrede (PvV) van de NAVO. Dit zijn bilaterale samenwerkingsovereenkomsten tussen de NAVO en een individuele staat, gericht op democratisering van de strijdkrachten en nauwere (operationele) samenwerking met de NAVO. Tadzjikistan is geen lid van het PvV. De reden hiervoor moet waarschijnlijk worden gezocht in het feit dat Tadzjikistan, gezien de recente burgeroorlog, geen prioriteit legt bij samenwerking met de NAVO. De eigen veiligheid en overleving stonden en staan centraal, nauwe militaire

samenwerking met en ondersteuning van Rusland wordt hierbij van cruciaal belang geacht. Bovendien zal Tadzjikistan Rusland niet tegen het hoofd willen stoten door een intensieve militaire samenwerking met het Westen aan te gaan. Tadzjikistan maakt echter, evenals de overige Centraal-Aziatische staten, wel deel uit van de Euro-Atlantische Samenwerkingsraad (EAPR/EAPC) van de NAVO, de opvolger van de Noord-Atlantische Samenwerkingsraad (NASR).

De NASR werd in december 1991 opgericht als overlegorgaan tussen Oost en West en had als deelnemers de lidstaten van de NAVO en die van het voormalige Warschaupact. De EAPR coördineert de activiteiten van het PvV. Democratisering van Centraal-Azië is ook een doelstelling van de NAVO, die op militair terrein tot uiting wordt gebracht door het bevorderen van democratische (civiele) controle over de strijdkrachten. Andere doeleinden van de NAVO met betrekking tot deze regio zijn: betrokkenheid bij de veiligheidsarchitectuur, uitwisseling van militaire informatie, bevorderen van de interoperabiliteit tussen NAVO en Centraal-Azië en een bijdrage leveren aan de stabiliteit in deze regio. Daarbij spelen ook mensenrechten en democratisering een rol. Maar afgezien van de meer ideële motieven zijn de activiteiten van de NAVO uiteraard ook gebaseerd op westerse strategische belangen in Centraal-Azië: de aanwezigheid van grondstoffen enerzijds en potentiële bedreigingen voor de internationale veiligheid anderzijds.

Centraal-Aziatische visies

De regeringen van Centraal-Azië beschouwen de betrokkenheid van individuele staten en internationale organisaties bij hun regio als een fundamentele garantie voor hun stabiliteit, onafhankelijkheid en economische ontwikkeling. Men hoopt uiteraard op westerse investeringen, maar is minder gediend van de westerse kritiek op hun autoritaire regimes. Het aan banden leggen van bepaalde grondrechten rechtvaardigen ze met het



Afb. 3
Russische troepen in opmars in Centraal-Azië

(Bron: Agentschap 'Vojeninform' van het Russische ministerie van Defensie)

argument van de dreiging van religieuzen en of etnische conflicten.

De samenwerking met de NAVO en de EU stelt Centraal-Azië in de gelegenheid om op respectievelijk militair en economisch terrein de afhankelijkheid van Rusland te verminderen. Oezbekistan, Kazachstan en Kirgizië zijn een internationaal bataljon aan het oprichten, waarmee in de nabije toekomst zou kunnen worden opgetreden in een vredesondersteunende operatie van de VN, OVSE of NAVO (PvV). Dit bataljon zou ook binnen de eigen regio kunnen worden ingezet bij (dreigende) grensoverschrijdende conflicten. Zo ziet Centraal-Azië ook op militair gebied een rol voor zich weggelegd op internationaal niveau.

Nationalisme en onafhankelijkheid

In de jaren zeventig gaven slechte levensomstandigheden, corruptie en nepotisme aanleiding tot felle protesten van de bevolking van Tadzjikistan. Deze protesten, die niet zozeer een uiting waren van etnische problemen maar van economische, werden door het lokale Sovjet-regime gesmoord. De komst van Gorbatsjov met zijn liberaliseringsbeleid bracht hierin verandering. Etnische conflicten kwamen nu wél aan de oppervlakte en veroorzaakten oproer in diverse gebieden, vooral in de hoofdstad Doesjanbe. Het nationale bewustzijn van de Tadzjiken kreeg in 1989 gestalte in de oprichting van het Rastoech ('Reveil') Volksfront. De eis om democratische hervormingen door te voeren, kwam nu ook duidelijker naar voren. Het antwoord hierop van de *hardliners* in Doesjanbe was een avondklok en de invoering van de staat van beleg. Nieuwe politieke bewegingen werd de deelname ontzegd aan de verkiezingen van maart 1990; de communisten bleven vast in het zadel.

De poging tot staatsgreep in de Sovjet-Unie, van augustus 1991, betekende aanvankelijk ook een keer-

punt voor de positie van de heersende klasse in Tadzjikistan. De Tadzjiekse communistische president Machkamov had de coupplanners gesteund, wat hem ten val bracht. Hij werd opgevolgd door de voorzitter van de Tadzjiekse Opperste Sovjet, Aslonov, die op 9 september 1991 de onafhankelijkheid van Tadzjikistan uitriep. De wetgevende macht werd gevormd door een 230 leden tellende Opperste Sovjet, bestaande uit één kamer. Regering en parlement werden sinds de onafhankelijkheid gedomineerd door de socialistische partij, de voormalige communistische partij. Nadat Aslonov de Communistische Partij van Tadzjikistan verboden had, moest ook hij van het toneel verdwijnen; de communisten waren immers nog niet machteloos. Aslonov werd opgevolgd door de conservatieve communist Nabijev, die met de verkiezingen van november 1991 een (omstreden) uitslag van bijna zestig procent van de stemmen wist te verkrijgen. Zowel oppositie als buitenlandse waarnemers hadden hun twijfels over de juistheid van de verkiezingsuitslag. De steun voor Nabijev kwam vooral van kiezers in de regio Koeljab, die aanhangers waren van het oude regime en de pro-islamitische tendenzen als een bedreiging zagen. De verkiezing van Nabijev deed de oppositie tegen de voortzetting van het communistische regime versterken. De (politieke) veranderingen verliepen in Tadzjikistan langzamer dan in de andere voormalige Sovjet-republieken, omdat de communistische partij haar dominante positie in de Tadzjiekse staat en maatschappij wist te handhaven.

Burgeroorlog

Intrastatelijke etnische en politieke achtergronden

De bevolking van Tadzjikistan bestaat voornamelijk uit etnische Tadzjiken (vijfenzestig procent), gevolgd door een omvangrijke Oezbeekse minderheid (vijfentwintig procent). Oezbeken zijn overheersend in de regio's

Chodzjent (rond de Fergana-vallei in het noorden, grenzend aan Oezbekistan) en Koeljab (ten zuidoosten van Doesjanbe). Daarnaast maken Russen (twee procent) en andere kleine minderheden deel uit van de bevolking. Het aandeel van de Tadzjiken in de totale bevolking is sinds 1992 toegenomen als gevolg van de burgeroorlog die grote aantallen Russen en Oezbeken heeft gepocht het land te verlaten.

Binnen Tadzjikistan heeft het etnische onderscheid tussen Tadzjiken en Oezbeken ook consequenties gehad voor de regionale politieke machtsverhoudingen. Traditioneel zijn de Oezbeken trouwe aanhangers van het communistische gezag. Chodzjent, waarvandaan traditioneel de rest van het land werd bestuurd, is de meest ontwikkelde regio en vormt het industriële centrum van het land. De in 1991 aan de macht gekomen president Nabijev was afkomstig uit Chodzjent. De Koeljabi-clan domineerde vanouds het ministerie van Binnenlandse Zaken, de KGB en andere hoge posten.

Naast deze twee 'Oezbeekse regio's' was ook West-Garm een steunpunt voor de communisten. In Gornobadachsjan werd door intelligentsia een Democratische Partij (DP) opgericht, die samenwerking heeft gezocht met de islamitische oppositie. In de overige drie regio's, Koergan-Tjoebe, Oost-Garm en de Ramit-vallei werden verschillende groeperingen gevormd tegen de communisten, waarvan naast de DP de belangrijkste partijen een democratisch-islamitische of nationalistische achtergrond hadden. De bevolking van Oost-Garm is cultureel verbonden met Tadzjiken in het naburige Afghanistan. Koergan-Tjoebe werd, vanwege een bevolking die daar middels deportaties is terechtgekomen, een steunpunt voor de islamitische oppositie. Vanaf de eerste helft van 1992 nam de instabiliteit in Tadzjikistan snel toe, doordat het land werd opgedeeld onder leiders van de verschillende groeperingen die hun machtspositie vorm-

den op regionale basis, waarbij aansluiting werd gezocht bij de lokale clans.

Interstatelijke etnische achtergronden

De etnische spanningen tussen Tadzjiken en Oezbeken vormen niet alleen intrastatisch maar ook interstatelijk, tussen Tadzjikistan en Oezbekistan, een basis voor conflicten. De verhouding tussen Tadzjiken en Oezbeken is altijd al gespannen geweest. Oezbekistan heeft de communistische machthebbers in Doesjanbe regelmatig steun verleend en wordt daarom door de Tadzjiekse oppositie als een constante bedreiging ervaren. Daarentegen ziet Oezbekistan het islamitisch extremisme vanuit Tadzjikistan als een bedreiging voor zijn (politieke) bestaansrecht. Terwijl de spanningen tussen Tadzjiken en Oezbeken in eerste instantie op politieke strijd lijken te berusten (communisten versus democratische en islamitische oppositie) zijn er wel degelijk ook etnische tegenstellingen te constateren. In Oezbekistan bevindt zich een minderheid

van Tadzjiken, waarvan de exacte omvang door de Oezbeken niet wordt bekend gemaakt, maar die zou liggen rond de één miljoen mensen. Deze minderheid zou in het recente verleden de toegang tot hoger onderwijs zijn ontzegd en ook op andere wijze slecht zijn behandeld. Vanwege de grote Tadzjiekse populatie aldaar hebben Tadzjiekse nationalistinnen in het verleden een claim gelegd op de Oezbeekse steden Boechara en Samarkand. Deze interstatelijke etnische tegenstellingen zouden tot een conflict tussen Tadzjikistan en Oezbekistan kunnen leiden, vooral wanneer één of beide landen niet meer worden geregeerd door (voormalige) communisten.

Verloop van de burgeroorlog

Na de verkiezingen van maart 1990, waarbij de communisten hun machtsmonopolie consolideerden, nam de (gewelddadige) oppositie hiertegen al snel toe. Het afwijzen van politieke concessies door president Nabijev leidde in het voorjaar van 1992 tot voortdurende demonstraties door een alliantie van democratisch-islamiti-

sche groeperingen. Er ontstond een geweldsspiraal: de demonstraties ontwaardden in rellen en gewelddadige confrontaties tussen oppositie en communisten. Om de oppositie voor zich te winnen, creëerde Nabijev in mei 1992 een coalitieregering waarin andere partijen ook waren opgenomen. Ondanks dit initiatief gingen de gevechten door, vooral in de regio Koeljab. Grote aantallen Russen en Oezbeken vluchtten vervolgens het land uit, uit angst voor oprukkend islamitisch extremisme.

In augustus 1992 namen de gevechten tussen communisten en oppositie-aanhangers de vorm aan van een burgeroorlog. Het presidentiële paleis in Doesjanbe werd door demonstranten bestormd en Nabijev werd enige tijd later gedwongen tot aftreden. Na de zomer was het aantal slachtoffers al opgelopen tot 50.000, met 500.000 mensen op de vlucht, met name naar Doesjanbe, Chodzjent (communisten) en Afghanistan (islamitische activisten). Na de val van Nabijev verhevigde de strijd. In oktober namen de troepen die trouw waren aan Nabijev en aan de nog aangebleven coalitieregering, de controle over Doesjanbe weer over. De gevechten namen overigens niet af, wat in november de regering van de in mei van dat jaar gevormde coalitie deed besluiten om af te treden.

Na een interim-presidentschap door de voorzitter van de Opperste Sovjet, Iskandarov, werd Rachmonov, voorzitter van het uitvoerende comité van Koeljab, gekozen tot president. Dit was de aanleiding voor het opnieuw uitbreken van gevechten in verschillende regio's. Islamitische opstandelingen opereerden vanuit bases in Afghanistan. Gewapende groeperingen van Iskandarov en Rachmonov bestreden elkaar, en in december 1992 namen troepen uit Koeljab de hoofdstad Doesjanbe in. De nieuwe regering bestond voornamelijk uit communisten van de Koeljab Volksbeweging.

Zo was begin 1993 het communistische regime van Rachmonov hersteld, vooral door toedoen van etnische



Afb. 4 Russische soldaat op wacht aan de grens tussen Tadzjikistan en Afghanistan (Bron: Krasnaja Zvezda, 2 juni 1998)

Oezbeken uit Koeljab. Vanaf het voorjaar 1993 ging het communistische regime ertoe over haar positie verder te consolideren: de oppositiepartijen van de voormalige coalitiebeweging – Democratische Partij, Islamitische Renaissance Partij, Ras-tochez Beweging en de Beweging voor meer autonomie voor Badachsan – werden verboden verklaard. De pers werd aan banden gelegd, oppositieleiders kregen huisarrest en de voormannen van de islam werd nadrukkelijk gecontroleerd. Regionale bevoordeling bleef bestaan: overheidsfuncties werden vooral bezet door vertegenwoordigers van de regio's Chodzjent en Koeljab. In augustus 1993 verlichtte het autoritaire regime de politieke onderdrukking enigszins door amnestie te verlenen aan de opstandelingen. In april 1994 begonnen er vredesbesprekingen met de oppositie, die in september van dat jaar resulteerden in een staakt-het-vuren. Emomali Rachmonov werd in november 1994 verkozen tot president.

In Tadzjikistan wisselden sinds de wapenstilstand van september 1994 tot heden gevechten en nieuwe vredesbesprekingen elkaar snel af. In februari 1995 werden er parlementsverkiezingen gehouden. Vanwege bepalingen in de kieswet, waarmee oppositiepartijen konden worden uitgesloten, werden deze verkiezingen geboycot door de oppositie. VN, OVSE en EU weigerden op grond van de discriminerende kieswet om waarnemers te sturen naar de verkiezingen.

In december 1996 werd onder auspiciën van de VN een nieuwe wapenstilstand van kracht, die echter daags daarna al werd geschonden. Desondanks werden vanaf januari 1997 wederom vredesbesprekingen gehouden, die resulteerden in een akkoord. In juni 1997 werd door bemiddeling van de VN en met steun van de OVSE een vredesakkoord gesloten. Hierbij kwam men overeen het verbod op oppositiepartijen van 1993 te herroepen, een regering te vormen, die voor eenderde wordt gevuld met leden van

de oppositie, een deel van de oppositionele strijdmacht in het Tadzjiekse leger op te nemen en parlementsverkiezingen uit te schrijven voor eind 1998. Vrij snel na de ondertekening van het akkoord ging het alweer mis: in augustus braken in Doesjanbe gevechten uit tussen verschillende partijen, waarvan een muitende kolonel gebruik trachtte te maken door vanuit Koergan-Tjoebe in het zuiden op te rukken naar de hoofdstad. In het najaar van 1997 zag het er niet naar uit dat de heersende klasse haast had met de toebedeling van regeringsmacht aan de oppositie. Dit alles maakt de kans dat interne conflicten opnieuw uitbreken bepaald niet onwaarschijnlijk. Het zal daarom nog moeten blijken of dit vredesakkoord zal leiden tot de broodnodige wederopbouw van het land.

Externe invloeden op het conflict

Het optreden van Rusland

Hoewel Rusland niet direct was betrokken bij de machtsovername eind 1992, stond het niet onwelwillend tegenover het herstel van de communistische orde in Tadzjikistan. In juli 1992 was al een troepenmacht van 1200 man Russische grenstroepen gestationeerd aan de grens tussen Tadzjikistan en Afghanistan. In de zomer van dat jaar raakten in Tadzjikistan gestationeerde Russische grenstroepen steeds vaker in gevecht met Tadzjiekse wapensmokkelaars en vrijheidsstrijders uit Afghanistan. De aanwezigheid van Russische troepen aan de Afghaanse grens deed de spanning tussen Rusland en Afghanistan oplopen. In 1993 zou Afghanistan zijn beklag doen over grensoverschrijdende artilleriebeschietingen door Russische troepen. In november 1992 was de toestand voor de Russische troepen in Tadzjikistan dusdanig verslechterd dat de leiding een noodkreet stuurde naar Moskou, waarin om terugtrekking van de troepenmacht werd verzocht. Met het eche van Afghanistan in gedachten, vreesde men opnieuw betrokken te

worden in een conflict dat niet te winnen was.

De troepenmacht werd door Rusland niet teruggetrokken maar juist uitgebreid. Vanwege het toenemende geweld nam de Russische troepenmacht in Tadzjikistan in 1993 toe tot 20.000 man en financierde Rusland de helft van de staatsbegroting van dat land. De Russische troepen zouden ook de vorming en opleiding van het in oprichting zijnde Tadzjiekse leger op zich nemen. Vanaf maart 1993 werd, naast de al aanwezige Russische eenheden, een GOS-vredesmacht gestationeerd aan de grens tussen Tadzjikistan en Afghanistan, waarvan de kern werd gevormd door Russische troepen. Moskou heeft zware druk uitgeoefend op president Rachmonov om te komen tot het vredesakkoord van juni 1997. Rusland vreesde een hernieuwd opleven van de burgeroorlog na de overwinning van de fundamentalistische Taliban in buurland Afghanistan.

De Russische betrokkenheid in Tadzjikistan heeft zeker niet alleen te maken met de dreigingen van islamitisch extremisme en fragmentatie door tegenstellingen tussen clans. Rusland voelt zich verantwoordelijk voor de bescherming van de Russische minderheid in dat land, een bevolkingsgroep van circa 300.000 personen.

Russische betrokkenheid is ook het gevolg van politieke druk van de kant van Oezbekistan, dat vindt dat Rusland een actieve rol moet spelen gezien zijn positie van regionale hegemon. Oezbekistan heeft daar zelf belang bij, gezien de aanzienlijke minderheid van Tadzjiekken in eigen land, die zich mogelijk zouden kunnen gaan roeren. Stabiliteit in buurland Tadzjikistan zou dit gevaar doen afnemen. Daarnaast hebben Rusland en Oezbekistan elkaar gevonden in de veronderstelde dreiging van het islamitisch extremisme. Het totalitaire regime van Oezbekistan heeft al problemen ondervonden met islamitische opstandelingen, waarbij het kon rekenen op Russische steun om dit te onderdrukken.



Afb. 5 Moslims bijeen in een islamitisch heiligdom aan de rand van Dusjanbe (Foto: Stephan Herbert/ABC Press)

Wellicht nog belangrijker dan de reeds genoemde argumenten is dat de Russische betrokkenheid in Tadzjikistan het gevolg is van geopolitieke, strategische en economische belangen. Het inperken van de invloed van Iran, de VS en andere belangstellende actoren en de aanwezigheid van essentiële hulpbronnen (waaronder goud, zilver, mineralen en energiebronnen) zijn de harde factoren waarop de Russische inmenging in Tadzjikistan is gebaseerd.

Het voortbestaan van de (communistiche) regering in Doesjanbe was en is in hoge mate afhankelijk van de financiële en militaire steun van Moskou. Rusland heeft in eigen huis al meer dan genoeg problemen en wenst daarom geen tweede Afghanistan te creëren in Tadzjikistan. Het wil niet betrokken raken in de interne conflicten. Rusland zal een politieke oplossing van het conflict voorstaan, maar zonder dat dit de vorming van een islamitische staat betekent en mét behoud van de eigen strategische belangen in dit land.

Islamitisch extremisme

Een deel van de Tadzjikse oppositie-

groeperingen is aanhanger van islamitisch extremisme, anderen behoren tot gematigde democratisch-islamitische groeperingen. Iran heeft, gezien zijn ideologie van 'export' van de islamitische revolutie, belangstelling voor Tadzjikistan. Tadzjiken zijn etnisch verwant aan Iraniërs, waardoor het land een goede voedingsbodem is voor islamitisch extremisme. De gewapende strijd tegen het regime in Doesjanbe is deels gevoerd vanuit Afghanistan, onder meer in de vorm van wapenleveranties, trainingskampen en uitvalsbases. Zoals eerder opgemerkt, is de bevolking van de regio Oost-Garm cultureel verwant met de Tadzjiken in Afghanistan. Na de overwinning van de fundamentalistische Taliban in Afghanistan, mag het gevaar van oprukkend islamitisch extremisme vanuit dit buurland dan ook niet worden veronachtzaamd. Nadat de Taliban in de zomer van 1998 de grenzen van het GOS hebben bereikt, hebben de Centraal-Aziatische staten herhaaldelijk hun bezorgdheid uitgesproken over het gevaar van grensoverschrijdend optreden door de Taliban en verspreiding van hun islamitisch-extremisme. Vooral het eerste is voor Tadzjikistan

een reële bedreiging. Etnisch Tadzjikse strijdgroepen in Afghanistan, die tot medio 1998 delen van Noord-Afghanistan controleerden, hebben gebruik gemaakt van uitvalsbases in Tadzjikistan. Het is dus niet ondenkbaar dat de inmiddels tot de grens met Tadzjikistan opgerukte Taliban-troepen 'strafexpedities' zullen sturen naar Tadzjikistan, om daar de laatste verzetshaarden van Tadzjikse Afghanen te vernietigen.

Hierbij moet wel worden aangetekend dat veel Tadzjiken zich niet aansluiten bij islamitische oppositiegroeperingen op grond van hang naar het fundamentalisme, maar uit afkeer van de communistische machthebbers. De dreiging van de Afghaanse Taliban lijkt dan ook meer van politiek-militaire dan van islamitisch-extremistische aard.

Bemoeienis van internationale organisaties

Zoals eerder opgemerkt, bevindt zich op Russisch initiatief sinds 1993 een vredesmacht van het GOS op Tadzjiks grondgebied. De kern van de vredesmacht wordt gevormd door Russische troepen, aangevuld met militairen uit Oezbekistan, Kirgizië en Kazachstan. Gezien de aanwezigheid van Russen en Oezbeken, die het regime in Doesjanbe in het zadel willen houden, kunnen er vraagtekens worden gezet bij de onpartijdigheid van deze strijdmacht.

Na het ingaan van een wapenstilstand in september 1994 werd door de VN een waarnemersgroep gestuurd. In december van dat jaar werd deze formeel opgericht als UNMOT (*United Nations Mission of Observers in Tadjikistan*) met als taak om een *Joint Commission* van het Tadzjikse gezag en de oppositie bij te staan in de naleving van het staakt-het-vuren. Sinds het vredesakkoord van juni 1997 is deze taak aangevuld met onderzoek naar en rapportage van overtredingen van de wapenstilstand, samenwerking met de missie van de OVSE, met de GOS-vredesmacht en de grenstroepen, en het leveren van

Soort strijdmacht	Personeelssterkte
Nationale strijdkrachten Tadzjikistan	7.000-9.000
GOS-troepenmacht	16.000
Russische grenstroepen	8.000
UNMOT VN-waarnemersmissie	60
Gewapende elementen oppositie	5.000

Afb. 6 Militaire krachtsverhoudingen in Tadzjikistan

ondersteuning aan humanitaire hulp-programma's van de internationale gemeenschap. In november 1997 heeft de VN verdere humanitaire hulpverlening toegezegd aan Tadzjikistan en het voornemen geuit om UNMOT uit te breiden tot 120 waarnemers.

De OVSE heeft een missie in Tadzjikistan die tot doel heeft de mensenrechten te beschermen en de democratie te bevorderen. De OVSE is betrokken geweest bij de totstandkoming van het vredesakkoord van juni 1997.

Tadzjikistan en de veiligheidsarchitectuur

De problematiek van Tadzjikistan is veelomvattend. Zo is er een nog steeds sluimerende burgeroorlog, een ineengestorte economie, een groot vluchtelingenprobleem, anarchie, criminaliteit, schending van mensenrechten en een autoritair regime.

De veiligheidsarchitectuur is een gecompliceerd netwerk van veiligheidssystemen, waarbij (groepen van) staten in mindere of meerdere mate deelnemen aan een diversiteit van internationale veiligheidsorganisaties. Biedt de veiligheidsarchitectuur goede perspectieven voor de oplossing van de problemen van Tadzjikistan? Zoals eerder besproken, is in Tadzjikistan een aantal organisaties van de veiligheidsarchitectuur actief: met name de VN, de OVSE en in mindere mate de EU. Andere organisaties van deze veiligheidsarchitectuur zijn de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie, de West-Europese Unie en de Raad van Europa.

Uitgangspunten

Het conceptueel kader waarmee de organisaties van de veiligheidsarchitectuur optreden, is in feite een uitwerking van het beleidsdocument van de VN: *An Agenda for Peace*. De vier hierin genoemde instrumenten ter bevordering van de internationale vrede en veiligheid wordt in Tadzjikistan als volgt ingevuld. In het kader van *Preventive Diplomacy* worden door zowel VN als OVSE *fact-finding* activiteiten ontplooid. Hiermee wordt vastgesteld hoe de toestand is en welke maatregelen er zouden moeten worden genomen om escalatie te voorkomen. Het betreft hier onderwerpen als verkiezingen, rechten van minderheden, overige mensenrechten en de uitvoering van vredesakkoorden.

Binnen het instrument *peace-making* zijn OVSE en VN betrokken bij de onderhandelingen tussen de regering in Doesjanbe en de oppositiepartijen. De VN-waarnemersmissie UNMOT voert haar opdracht uit als onderdeel van *peace-keeping*. Het laatste instrument, *peace-building*, staat nog in de kinderschoenen. Het betreft hier taken als ontwapening van partijen, herstel van het gezag, repatriëring van vluchtelingen, wederopbouw van staatsorganen, infrastructuur en de economie, training van politie, het monitoren van verkiezingen en herstel van vertrouwen in de autoriteiten. Activiteiten als de terugkeer van vluchtelingen en ontwapening van partijen zijn onder auspiciën van VN en OVSE begonnen. Maar vooral de wederopbouw van de economie en het creëren van vertrouwen in het gezag zijn langdurige processen. De

ontwikkelingen in Bosnië-Herzegovina, die een bestending van wantrouwen tussen verschillende etnische groeperingen laten zien, geven hier dagelijks blijk van.

Het lidmaatschap van Tadzjikistan van de Euro-Atlantische Partnerschapsraad (EAPR) van de NAVO biedt ook mogelijkheden voor een vreedzame ontwikkeling van dit land. Het zou intern kunnen bijdragen aan de democratisering van het Tadzjiekse leger en een positieve invloed kunnen hebben op de intrede van oppositiestrijders in de krijgsmacht. Extern zou actieve deelname van Tadzjikistan aan de EAPR een positieve uitwerking kunnen hebben op de verhoudingen binnen Centraal-Azië. Vooral de relatie met Oezbekistan, die gezien de etnische verhoudingen een bron van spanning is, zou in dit verband kunnen worden verbeterd.

De Europese Unie

De rol van de EU bij de wederopbouw van de economie van Tadzjikistan kan van vitaal belang zijn. Verbetering van de economische omstandigheden leidt tot minder werkloosheid, minder criminaliteit en dus ook minder (etnische) conflicten. Het ontnemt het bestaansrecht aan warlords. Steun aan de Tadzjiekse economie behoeft voor de EU zeker geen liefdadigheid te zijn. Centraal-Azië is immers een interessante afzetmarkt en kan leverancier zijn voor energiebronnen en mineralen. Daarbij kan economische steun worden gekoppeld aan bescherming van de mensenrechten en daadwerkelijke invoering van politieke hervormingen. De verschillende organisaties van de veiligheidsarchitectuur hebben het vermogen om met een doordacht beleid van politieke betrokkenheid en economische steun de wederopbouw van Tadzjikistan te bevorderen.

Tadzjikistans toekomst

De toekomst van Tadzjikistan hangt in de eerste plaats in hoge mate af van het optreden van de Russische Fede-

ratie en de Verenigde Staten. Beide landen onderkennen de grote geo-economische en geo-politieke belangen die in de Centraal-Aziatische regio en dus ook in Tadzjikistan op het spel staan. Daarbij komt nog dat Rusland Tadzjikistan rekent tot zijn

invloedsfeer en dus niet is gesteld op westerse bemoeienis. Het optreden van de twee supermachten bepaalt vervolgens ook in hoeverre de internationale gemeenschap een rol kan spelen bij het oplossen van het conflict in Tadzjikistan. Rusland en de

VS kunnen de activiteiten van de organisaties van de veiligheidsarchitectuur gemakkelijk belemmeren, als deze hen te veel in de weg lopen.

Het vredesakkoord van juni 1997 biedt goede uitgangspunten voor een betere toekomst voor Tadzjikistan. Al liggen er nog genoeg obstakels, wat al blijkt uit de moeizame overdracht van (mede) regeringsbevoegdheid aan de oppositie en lokale uitbarstingen van geweld. President Rachmonov zal een keuze moeten maken: vóór een daadwerkelijke wederopbouw van zijn land of voor een continuering van anarchie en chaos. Als de keuze valt op de eerste mogelijkheid, dan heeft dat waarschijnlijk ook gevolgen voor de positie van Tadzjikistan in het internationale systeem.

Rachmonov zal duidelijk moeten maken wat hij wil. Een geleidelijke teruggang van de (militaire) rol van het GOS en Rusland in ruil voor westerse steun of handhaving van de positie van vazalstaat van Rusland. Zal de wederopbouw van Tadzjikistan de voorkeur krijgen of zien we een continuering van het oude, desastreuze communistische regime? De toekomst zal het uitwijzen.

Literatuur

- Coppieters B., Cordier B. de, Bauwens W. en Nahavandy F., 'Centraal-Azië in een nieuwe internationale omgeving', in: *NAVO-Kroniek*, september 1996, pp 26-31.
- Dubnov, A., 'Uzbekistan relies on its own resources', in: *Moscow News*, August 27-September 2, 1998.
- Encarta Multimedia Encyclopaedia, cd-rom, 1995
- Encyclopaedia of Conflicts, Disputes and Flashpoints in Eastern Europe, Russia and the Successor States, Harlow, 1993.
- Falitsjev O., 'Frontovaja polosa u Pjandzja' (De frontlinie bij de Pjandzj), in *Krasnaja Zvezda*, 30 oktober 1997.
- Gier J. de, 'Tussen Marx en Mohammed', in: *Elsevier Magazine*, 18 januari 1997, pp 40-43.
- Kalosjin V., 'V Oezbekistane ljoebjat svojoe armijoe' (In Oezbekistan houdt men van het leger), in: *Krasnaja Zvezda*, 14 januari 1998.
- Keesings Historisch Archief, naslagwerken en cd-rom.
- Military Balance 1997-1998, IISS, Londen, October 1997.
- 'Nasjim vojennym rano pokidat Tadzjikistan' (Het is voortijdig voor onze troepen om Tadzjikistan te verlaten), in: *Krasnaja Zvezda*, 16 januari 1998.
- Shermatova S., 'The two faces of Islam Karimov', *Moscow News*, January 29-February 4, 1998.
- Shermatova S., 'The Uzbek Trail', in: *Moscow News*, November 6-12, 1997.
- Stroegovets V., 'V Tadzjikistane net oppozitsii' (In Tadzjikistan is er geen sprake meer van oppositie), in: *Krasnaja Zvezda*, 17 september 1997.
- The new Russia and her neighbours*, cd-rom, 1994.
- Volkskrant 1997*, cd-rom.
- Webster's Encyclopaedia*, cd-rom, 1996.



NAVO's 'Combined Joint Task Force (CJTF)'-concept

majoor R.J. Querido*
ktzt ir. V.C. Windt DIC*

Inleiding

Het *Combined Joint Task Force* (CJTF) concept is voor het eerst officieel naar voren gebracht op de Top¹ van de Noord Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) van 1994. De regeringsleiders van het Bondgenootschap hebben destijds aangegeven dat de nieuwe taken voor de NAVO, met name voor niet-artikel 5 operaties², andere eisen stelden aan commando-elementen: deze moesten multinationalaal en *multi-service* zijn en *out of area*³ kunnen optreden. Gezien de huidige ontwikkelingen in de internationale veiligheidssituatie is de verwachting dat in de nabije toekomst vele operaties conform dit concept gepland en uitgevoerd zullen worden.

Met dit artikel wordt getracht een inzicht te geven in het CJTF-concept. Daartoe zullen achtereenvolgens de volgende onderwerpen worden besproken: de ontwikkeling van het CJTF-concept, de omvang en indeling van een CJTF-hoofdkwartier, het aantal CJTF *Parent HQ's*, de plaats binnen de nieuwe NAVO-commandostructuur van de *Parent HQ's*, de aanvulling (*augmentation*) van een *Parent HQ* en als laatste de voortzetting (*sustainment*) van een CJTF-hoofdkwartier.

* De auteurs zijn beiden werkzaam bij het res-sort Internationale Plannen en Samenwerking van de Defensiestaf. Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel.

De ontwikkeling van het CJTF-concept

Voor de ontwikkeling van het CJTF-concept werd door de Noord Atlantische Raad (NAR)⁴ de *Provisional Policy Coordination Group* (PPCG) opgericht. De PPCG heeft het CJTF-concept ontwikkeld en uitgewerkt in een *CJTF framework document*, dat vervolgens door de NAR in ministeriële sessie, in juni 1996 te Berlijn is goedgekeurd.

Vervolgens is onder leiding van het Militair Comité (MC)⁵ van de NAVO, het document MC 389 (*Military implementation of the Alliance's Combined Joint Task Forces Concept*) ontwikkeld als een *living document*; dit werd vervolgens op 25 november 1996 en op 4 december van hetzelfde jaar goedgekeurd door respectievelijk het MC en de NAR.

In het CJTF framework document is de definitie van een CJTF Headquarters HQ vastgelegd. Deze luidt als volgt:

A CJTF HQ is a deployable, multinational, multiservice Alliance HQ of variable size, formed to command and control combined joint task forces for contingency operations including peacekeeping. It could be employed for Alliance and, when agreed by the NAC, for WEU operations. Provisions should be made for the possible involvement of non-NATO nations. It is assumed that a CJTF HQ should include personnel and equipment, together with the communications and logistic capabilities required by the HQ.

Uit deze definitie volgt dat het CJTF-concept in eerste instantie is bedoeld voor NAVO geleide niet-artikel 5 operaties; tevens wordt echter nadrukkelijk aangegeven dat het concept ook voor sommige artikel 5 operaties⁶ zou kunnen worden toegepast. In de definitie wordt aangegeven dat het concept ruimte moet bieden voor *involvement of non NATO nations*⁷; ook zouden regelingen moeten worden getroffen voor inbreng van NAVO-landen die niet participeren in de militaire structuur⁸.

CJTF HQ's kunnen worden ingezet voor operaties die multinationale en multi-service coördinatie vereisen. Enerzijds is sprake van grootschalige operaties, waarbij het hoofdkwartier leiding moet kunnen geven aan maximaal een legerkorps (en marine- en luchtmachteenheden van vergelijkbare grootte). Teneinde de flexibiliteit te vergroten en de overdracht van een CJTF HQ aan de West Europese Unie (WEU) mogelijk te maken, moeten er anderzijds tevens CJTF-hoofdkwartieren voor kleinere operaties kunnen worden gevormd die in staat zouden moeten zijn om eenheden ter grootte van een brigade of divisie (en vergelijkbare marine- en luchtmachteenheden) te commanderen.

Implementatiefasen

Het CJTF-concept zal via drie fasen worden geïmplementeerd. De eerste fase bestaat uit het initieel creëren van *Parent HQ's*. Dit zijn hoofdkwartieren die een kernstaf aanleveren waar omheen een CJTF HQ geformeerd kan worden. Hiermee moet de basis

worden gelegd voor het vermogen van de NAVO om zowel grote als kleine CJTF-hoofdkwartieren op te bouwen voor *land- and sea-based* operaties, zowel in artikel 5 als niet-artikel 5 scenario's. *Trials* en oefeningen zullen vervolgens meer informatie moeten geven omtrent de exacte grootte van een CJTF HQ en welke hoofdkwartieren als Parent HQ's zullen worden aangemerkt. Bovendien moet worden onderzocht of Parent HQ's binnen alle lagen van de commandostructuur moeten en kunnen worden aangewezen.

De tweede fase zal een beoordeling zijn van het vermogen zoals hiervoor beschreven. Het MC zal de NAR een advies geven over de mogelijkheden om CJTF geleide operaties uit te voeren en ook aangeven welke hoofdkwartieren als Parent HQ's kunnen worden aangemerkt. Dit advies zal onder anderen gebaseerd moeten zijn op de uitkomsten van de trials, de nieuwe NAVO-commandostructuur⁹ en de totale militaire behoefte van de Alliantie.

Ten slotte zal de derde fase, na goedkeuring, de implementatie zijn van het CJTF-vermogen in de nieuwe NAVO-commandostructuur.

De eerste fase is nu bijna voltooid. Er zijn twee trials uitgevoerd, te weten *Allied Effort* en *Strong Resolve*, waar-

bij respectievelijk *Allied Forces Central Europe* (AFCENT) en *Striking Fleet Atlantic* (STRIKFLTLANT) hebben opgetreden als Parent HQ. De *Bi-Major NATO Commanders Combined Joint Planning Staff* (Bi-MNC CJPS), heeft een evaluatieteam geleid bij beide trials en dit team heeft in augustus van dit jaar het *Final Trial Report* gepresenteerd. Ook de ervaringen met IFOR van AFSOUTH zullen in de evaluatie van het CJTF-concept worden meegenomen.

Een CJTF-hoofdkwartier

Omvang en indeling

In de diverse NAVO-documenten wordt aangegeven dat een CJTF-kern (het deel van een CJTF hoofdkwartier dat door een Parent HQ wordt geleverd), moet voldoen aan „*a sufficient size to provide an immediate staff capability, ensuring from the outset, an operationally effective CJTF HQ*”. Binnen de kern moeten alle stafdisciplines (CJ1 t/m CJ9) en alle sleutelfunctionarissen zijn vertegenwoordigd. Deze functionarissen moeten binnen zeer korte tijd na *Activation Order* (ACTORD)¹⁰ kunnen worden ontplooid. Zeer belangrijk is dat het CJTF-hoofdkwartier zowel de politieke als de militaire implicaties van een operatie moet kunnen onderkennen en behandelen.

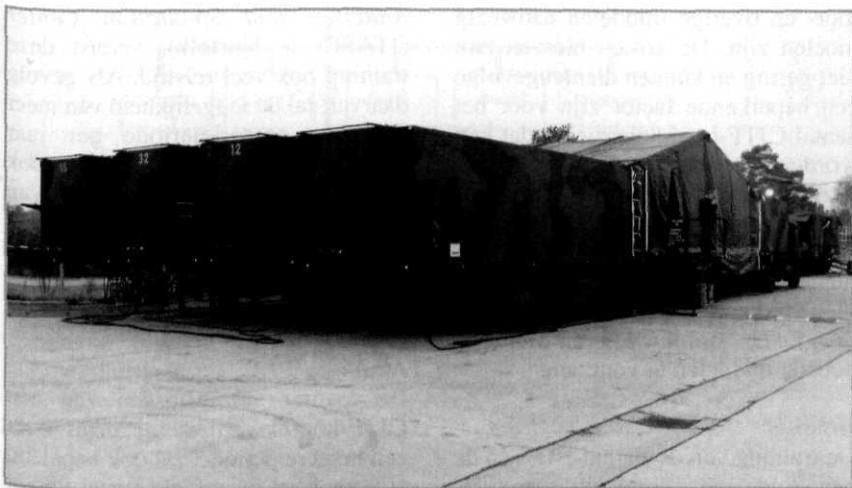
De CJTF-kernstaf moet in staat zijn een operatie te beginnen en op een 24-uurs basis te leiden in afwachting van de aanvulling tot een compleet CJTF-hoofdkwartier. Deze aanvulling kan per operatie verschillen, afhankelijk van de soort en grootte. Op deze manier wordt gegarandeerd dat het CJTF-hoofdkwartier alle noodzakelijke capaciteiten in zich heeft voor ieder type operatie.

Uit de *trials* is gebleken dat de hoofdkwartieren die waren aangewezen als Parent HQ's voor deze oefeningen nog niet beschikten over alle benodigde functionarissen. Vooral een tekort aan *legal advisors*, *political advisors* en *budget and finance* personeel moest vóór de trials worden aangevuld. Aangezien het CJTF-concept zoveel mogelijk zonder personeelsuitbreiding in de bestaande hoofdkwartieren dient te geschieden, kan hierin een reden liggen om niet te veel hoofdkwartieren aan te wijzen als Parent HQ's.

Het elementaire deel van een CJTF-nucleus (kern) bestaat uit de *key nucleus*. Deze functionarissen zijn de spil binnen het Parent HQ tijdens de opbouw van een hoofdkwartier. Zij treffen binnen het Parent HQ alle voorbereidingen voor een operatie (opleiding, teambuilding, planning, et cetera) en coördineren de opbouw tot CJTF-hoofdkwartier.

Het totale aantal functionarissen binnen een CJTF-hoofdkwartier zal liggen tussen de 350 en 450. Dit is niet alleen afhankelijk van de operatie, maar ook van het maximale aantal personen dat bijvoorbeeld een sea-based hoofdkwartier kan onderbrengen.

Het aantal personen in de kern is nu 108. Dit betekent dat afhankelijk van de operatie eventueel nog een zeer groot aantal functionarissen uit NAVO- en andere hoofdkwartieren moet komen om de kern aan te vullen tot een compleet hoofdkwartier. Dit aspect wordt verderop in dit artikel beschreven. Het aantal key nucleus



Afb. 1 Oefening *Allied Effort*: deel van het mobiele hoofdkwartier
(Foto: AVDKM)

functionarissen zal komen te liggen tussen de acht en veertien personen. Uit de evaluatie van de trials is gebleken dat deze functionarissen *double-hatted*¹¹ kunnen zijn.

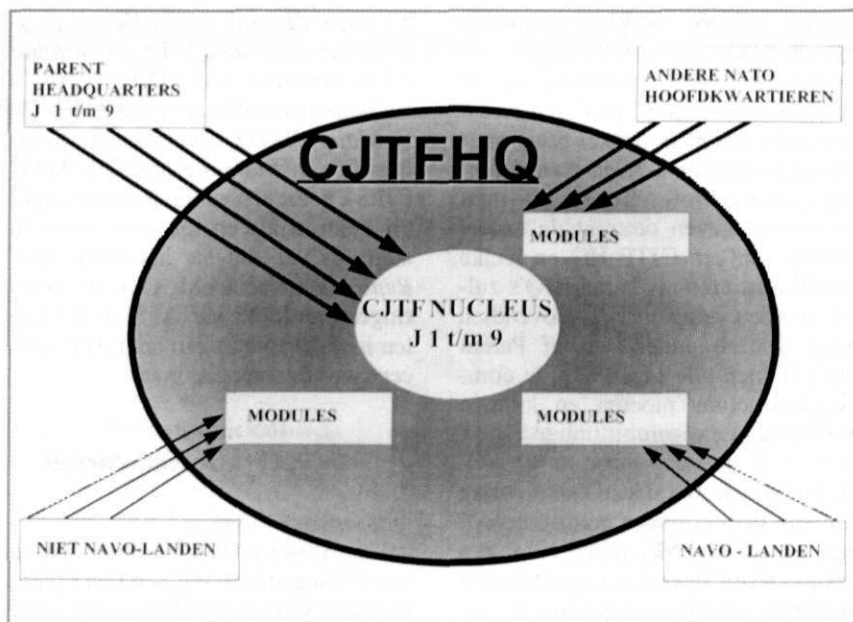
Het aantal CJTF Parent HQ's

Over het aantal CJTF Parent HQ's lopen de diverse documenten over CJTF nogal uiteen. In het politiek-militaire framework document wordt gesproken over minstens twee CJTF-hoofdkwartieren voor groot-schalige operaties. Om de flexibiliteit te vergroten, moet deze capaciteit kunnen worden aangevuld met een aantal land-based en sea-based kleinere CJTF-hoofdkwartieren, die in staat zijn leiding te geven aan eenheden van brigade- of divisie-grootte of equivalenten voor marine en luchtmacht. Bovendien moet het realiseerbaar zijn om zo mogelijk een WEU-geleide operatie van een CJTF-hoofdkwartier te voorzien.

Het aantal hoofdkwartieren dat is aangewezen om ten behoeve van de trials op te treden als Parent HQ is drie (AFCENT, AFSOUTH en STRIK-FLTLANT). Deze drie vormen het minimaal vereiste aantal: één sea-based hoofdkwartier en twee land-based hoofdkwartieren, waarvan eventueel één bestemd is voor een WEU-geleide operatie.

In het Bi-MNC evaluatierapport wordt geadviseerd de bovengenoemde drie hoofdkwartieren aan te wijzen als Parent HQ's voor grootschalige CJTF-operaties. De implementatie zal nog een aantal personele aanvullingen vergen. Ook zullen nog diverse middelen moeten worden verworven om alle drie hoofdkwartieren *deployable* te maken. Na voltooiing van deze tweede fase zal opnieuw worden bezien of er een behoefte bestaat om ook Parent HQ's specifiek voor de kleine CJTF-operaties aan te wijzen en wat daarvan de consequenties zouden zijn.

In het rapport wordt gewezen op het feit dat de grote CJTF-hoofdkwartie-



Afb. 2 De samenstelling van een CJTF-hoofdkwartier

ren ook de kleine operaties zouden kunnen leiden. De vraag is echter of middels deze oplossing wel volledig wordt voldaan aan het politieke ambitieniveau van het CJTF-concept.

In het CJTF-evaluatierapport zijn uitspraken gedaan omtrent de hoeveelheid middelen die voor een CJTF-hoofdkwartier benodigd zijn. Aangezien een CJTF-hoofdkwartier geheel zelfstandig, mobiel moet kunnen optreden, ook buiten de NAVO-infrastructuur, zullen alle CIS-, kantoor- en overige middelen aanwezig moeten zijn. De kosten hiervan zijn niet gering en kunnen dientengevolge een beperkende factor zijn voor het aantal CJTF-hoofdkwartieren dat kan worden uitgebracht. Zelfs wanneer deze middelen in een *pool* ondergebracht worden, blijven de benodigde financiële middelen groot. Eerste evaluaties hebben aangegeven dat de mogelijkheid gering is om meer dan drie CJTF-hoofdkwartieren van voldoende middelen te voorzien.

Training

De training van de Parent HQ's en de benodigde aanvulling zal waarschijnlijk de tweede beperkende factor voor het aantal hoofdkwartieren zijn.

Allereerst moet het Parent HQ regelmatig getraind worden. Hierbij moet de kern (108 functies) vrij gemaakt worden uit de normale werkzaamheden van het hoofdkwartier om vervolgens opgewerkt te worden tot kernstaf van een CJTF-hoofdkwartier. Dit periodiek opwerken zal ongeveer twee à drie weken per jaar in beslag kunnen nemen.

Aangezien er voor de training momenteel slechts één opleidingsinstituut in de Verenigde Staten ter beschikking staat (het *Joint Training, Analysis, and Simulation Center* (JTASC) te Norfolk), vereist deze training ook veel reistijd. Als gevolg daarvan zal de mogelijkheid van meer dan één opwerkperiode per jaar onwaarschijnlijk zijn. Wanneer ook gezamenlijk met de aanvulling van het hoofdkwartier getraind moet worden, zal het aantal trainingen zelfs nog minder zijn (waarschijnlijk eens per twee jaar).

Aflossing

De manier van aflossen van een CJTF-hoofdkwartier, bij inzet over een langere periode, zal ook bepalend zijn voor het benodigde aantal Parent HQ's. Indien men een hoofdkwartier wil laten aflossen door een nieuw

Parent HQ door middel van aanvulling, dan zal het aantal Parent HQ's met een factor drie moeten uitbreiden tot minimaal negen (voor het geval van drie gelijktijdige, langdurige operaties).

Indien men besluit tot individuele aanvulling uit de commandostructuur en/of uit nationale aflossing, dan kan het totale aantal HQ's minder zijn. Gezien de eerder beschreven benodigde trainingstijd en de kosten, zal de laatste optie waarschijnlijk de meest reële zijn.

Parent HQ's

Plaats binnen de nieuwe NAVO-commandostructuur

Twee factoren zullen doorslaggevend zijn voor de plaats van de Parent HQ's binnen de nieuwe NAVO-commandostructuur: ten eerste is dat de grootte en de samenstelling van de CJTF-kern (108 specifieke functies) ten opzichte van de residuele capaciteiten van een hoofdkwartier en ten tweede is het de benodigde hoeveelheid extra middelen voor de kern, met name op het gebied van CIS.

Eerder is reeds aangegeven dat de grootte van een CJTF en een Parent hoofdkwartier mede wordt bepaald

door de aard van de operatie (land- of sea-based). Door de zeer specifieke kenmerken van een sea-based hoofdkwartier is de kans zeer klein dat er op korte termijn meer dan de huidige aangewezen capaciteit (*USN Mount Whitney* van *COMSTRIKFLTANT*) beschikbaar zal komen voor dergelijke operaties. Een ander kenmerk van deze capaciteit is dat dit hoofdkwartier *dual-hatted*¹² is en vooral maritiem en Amerikaans gedomineerd is.

Voor land-based CJTF-hoofdkwartieren zijn er meer mogelijkheden.¹³ In de nieuwe NAVO-commandostructuur zullen zowel op regionaal als op subregionaal niveau Combined Joint hoofdkwartieren voorkomen. Voor de trials zijn alleen twee *Regional Commands* (RC's) aangewezen als Parent HQ's. Zoals eerder aangegeven, heeft men hier al diverse nieuwe functies moeten creëren om het hoofdkwartier van alle benodigde functionaliteiten te voorzien. Indien ook het subregionale niveau hiervan moet worden voorzien, betekent dit een nog grotere uitbreiding in verband met het afwezig zijn van functies die wel organiek op het RC-niveau voorkomen. De vraag is of dit acceptabel is; het concept zou immers zonder grote personeelsuitbreiding ingevoerd moeten worden.

Ook blijft de mogelijkheid bestaan om een land-based hoofdkwartier te plaatsen op een schip en zodoende een tweede sea-based capaciteit te creëren. Maar dit platform is nog niet aangeboden door een bondgenoot, mocht dit al voorhanden zijn.

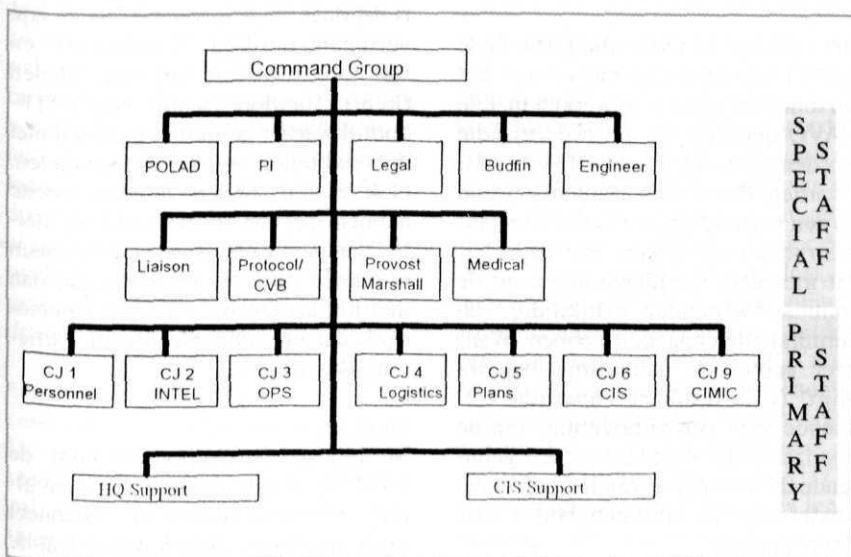
Meerwaarde

Uit diverse bronnen is af te leiden dat het moeilijk zal worden om meer of andere dan de reeds aangewezen Parent HQ's als zodanig aan te wijzen en dus zou het niveau voor Parent HQ's min of meer vastliggen. Hiervoor worden diverse redenen gegeven. Enerzijds zijn binnen de reeds aangewezen hoofdkwartieren, in de aanloop van de trials, de functies die ontbraken gerealiseerd. Hiermee hebben zij nu reeds alle capaciteiten en dus een meerwaarde ten opzichte van andere 'kanshebbers'. Daarnaast zal het aantal nieuw te creëren functies in subregionale hoofdkwartieren groter zijn door het ontbreken van meer specifieke functionaliteiten, die wel op het RC-niveau voorkomen.

Anderzijds hebben de voor de trials aangewezen hoofdkwartieren veel kennis opgedaan omtrent het CJTF-concept. In de afgelopen twee jaar zijn veel operatieprogramma's doorlopen en hebben deze hoofdkwartieren een CJTF-hoofdkwartier opgebouwd en geleid. Veel van deze ervaring zou verloren gaan indien nu andere hoofdkwartieren dan deze worden aangemerkt als Parent HQ's. Bovendien speelt in deze discussie mee dat de 'grote' bondgenoten veel invloed hebben op RC-niveau en daarmee ook in CJTF, indien dit concept alleen op dat niveau wordt ingebracht.

Verzuiling

Een gevaar van de ontwikkeling om alleen op RC-niveau CJTF-hoofdkwartieren te genereren, is dat er mogelijk een verzuiling zou kunnen optreden binnen de nieuwe NAVO-commandostructuur. Immers, wanneer het CJTF-concept beperkt zou blijven tot het regionale niveau, en het subregionale niveau slechts wordt geconfronteerd met artikel 5 scena-



Afb. 3 De organisatie van een CJTF-HQ

rio's, bestaat de kans dat de invloed en het belang van de subregionale hoofdkwartieren (en daarmee de invloed van de 'kleinere' bondgenoten¹⁴) zal afnemen. Immers in de huidige veiligheidssituatie zullen, naar verwachting, de gelegenheden voor een niet-artikel 5 CJTF-operatie vaker voorkomen dan een artikel 5 operatie. Later in het artikel zal hierop worden teruggekomen.

Voor wat betreft de residuele artikel 5 capaciteit van een Parent HQ na het uitbrengen van een kern, is er weinig onderscheid tussen het RC en het JSRC.

Middelen

De tweede factor die een rol speelt bij het bepalen van de plaats binnen de NAVO-commandostructuur is het totale pakket van middelen dat benodigd is voor een CJTF-hoofdkwartier. Reeds eerder is aangegeven dat vooral de hoeveelheid CIS-apparatuur benodigd voor een CJTF-hoofdkwartier groot en de thans beschikbare hoeveelheid klein is. Gelet op de relatief hoge kosten zal men waarschijnlijk besluiten om een pool van deze middelen te creëren voor CJTF-operaties. Indien het een complete set van middelen betreft zou ieder niveau uit de commandostructuur hiervan gebruik kunnen maken. Indien het een aanvulling op de bestaande middelen in een hoofdkwartier betreft, kan een hoofdkwartier op subregionaal niveau niet optreden als CJTF-hoofdkwartier zonder de volledige hoeveelheid CIS-middelen aan het hoofdkwartier te onttrekken. Hiermee wordt de residuele capaciteit van het betreffende hoofdkwartier gereduceerd tot nul.

De aanvulling van een Parent HQ

Nadat een Parent HQ zijn kern heeft geleverd, is nog een aanvulling (ongeveer 300 functies) nodig om een CJTF-hoofdkwartier te completeren. Deze aanvulling kan worden verkregen uit zowel NAVO- als nationale



Afb. 4 Het Combined Joint Operation Centre van een CJTF HQ (Foto: AVDKM)

hoofdkwartieren. Bovendien kan het geschieden in modulaire en in individuele vorm. Bovenal staat dat de aanvulling zoveel mogelijk, liefst geheel, bestaat uit getraind en zoveel mogelijk op elkaar ingewerkt personeel. Voor kleinere operaties, soms van korte duur, kunnen ook kleinere hoofdkwartieren volstaan. Het is zelfs denkbaar dat alleen een kern al voldoende is in sommige gevallen.

Het voordeel van aanvulling vanuit de NAVO-hoofdkwartieren is dat het personeel gewend is te werken met de NAVO-doctrine en procedures, die worden gebruikt in een CJTF-hoofdkwartier. Bovendien is men gewend op een bepaald niveau in de commandostructuur te werken. Het nadeel is dat meerdere hoofdkwartieren uit de commandostructuur gelijktijdig een verminderde capaciteit hebben. Wanneer echter de aanvulling beperkt blijft, is de residuele capaciteit voldoende voor een voortzetting van de noodzakelijke werkzaamheden gedurende de uitzending van het personeel (onder normale omstandigheden voor zes maanden).

Voordeel van aanvulling uit nationale hoofdkwartieren is dat de last van een

CJTF-hoofdkwartier veel breder wordt gedragen. Bovendien geeft dit mogelijkheden om ook niet binnen de militaire structuur van de NAVO participerende landen deel te laten nemen aan een CJTF-operatie (bijvoorbeeld Frankrijk, maar ook niet NAVO-leden).

Een ander voordeel van de aanvulling vanuit de NAVO-commandostructuur is dat daar reeds meerdere landen zijn vertegenwoordigd (combined) en vaak ook meerdere krijgsmachtdelen (joint); hierdoor wordt een CJTF-hoofdkwartier gelijkmatig gevuld met nationaliteiten en krijgsmachtdelen. Ook zullen landen minder moeite hebben met het ter beschikking stellen van personeel dat reeds werkzaam is binnen deze hoofdkwartieren, dan met het aanleveren van ander personeel, dat uit nationale hoofdkwartieren afkomstig is.

Modulaire aanvulling

Modulaire aanvulling verdient de voorkeur boven individuele aanvulling. Op deze wijze zal personeel beter op elkaar zijn ingewerkt, wat de aansluiting op de kern van het CJTF-hoofdkwartier bevordert. Modulaire

aanvulling kan bestaan uit (een deel van) een sectie of specialiteit (bijvoorbeeld *Civil Military Cooperation* (CIMIC)¹⁵ of *Special Operations* (SPECOPS), maar ook uit een samenstelling van meerdere functionaliteiten (een hele of een gedeelte van een dienstploeg).

Er zullen altijd meer modules nodig zijn dan noodzakelijk voor drie CJTF-operaties in verband met de voortzetting. De aard en het tijdstip van een CJTF-operatie kunnen sommige modules geschikter maken dan andere. Indien het gaat om modules die niet voortkomen uit de NAVO-commandostructuur, dan is het leveren van een module afhankelijk van het feit of het leverende land ook daadwerkelijk deelneemt aan de operatie. Behalve voor de aansluiting op het hoofdkwartier is het ook beter voor de training indien in modules wordt gewerkt, want ook op de organieke plaats van de module kan (een deel van de) training plaatsvinden. Indien deze modules ook in staat worden gesteld deel te nemen aan opwerkprogramma's van de Parent HQ's is dit ideaal. De afstemming van de training kan dan zijn gebaseerd op modules in plaats van op individuen.

Natuurlijk zal het altijd mogelijk moeten zijn om op individuele basis deel te nemen aan een CJTF-hoofdkwartier. Zo zal het om politieke redenen wenselijk zijn sommige functies (zoals de commandant en het hoofd Operatiën) individueel te vullen, afhankelijk van de deelnemende landen en het soort operatie. Bovendien moet de mogelijkheid voor participatie van zoveel mogelijk landen open blijven in verband met het gewenste internationale politieke draagvlak van een operatie.

Een Europees trainingscentrum

De training van het Parent HQ is reeds eerder beschreven. Gemiddeld zal eens per jaar een training van twee tot drie weken moeten plaatsvinden voor de kern. Mogelijk zou hier ook de training van de aanvulling

op kunnen aansluiten. Het zal niet mogelijk zijn iedere module steeds aanwezig te laten zijn bij alle trainingen, maar dat is ook niet noodzakelijk. Indien iedere module eens per twee jaar zou worden getraind samen met een Parent HQ, dan is dit voldoende. Ieder Parent HQ krijgt in zijn training te maken met verschillende modules, wat de training reëler maakt. Hier dient vermeld te worden dat een NAVO CJTF-doctrine met NAVO *Standard Operating Procedures* (SOP's)¹⁶ ten grondslag moet liggen aan elke training.

Aangezien er momenteel slechts één trainingscentrum bestaat voor CJTF-operaties (JTASC te Norfolk) en hier de Amerikaanse procedures gebruikt worden, is het wenselijk dat er in Europa een soortgelijk centrum wordt opgezet met NAVO-werkwijze. Dit beperkt ook de reistijd en reiskosten, aangezien het merendeel van de kerne en modules uit Europa afkomstig zal zijn.

De voortzetting van een CJTF-hoofdkwartier

Een CJTF-hoofdkwartier moet in principe in staat zijn een operatie voor de duur van twee jaar te leiden. Dit impliceert dat op een gegeven moment aflossing van het initiële personeel dient plaats te vinden (normaliter na zes maanden). De individueel uitgezonden functionarissen zullen volgens nationale maatstaven worden afgelost. De aflossing van de kern en de modules daarentegen kunnen op verschillende manieren worden gerealiseerd. Een Parent HQ kan door een ander Parent HQ worden afgelost, of op basis van modulaire of individuele aflossing. Indien gebruik zal worden gemaakt van een Parent HQ voor aflossing, betekent dit een behoefte voor een groter aantal Parent HQ's dan nu. De NAVO heeft immers de ambitie om drie door een CJTF-hoofdkwartier geleide operaties tegelijkertijd uit te kunnen voeren. Uitgaande van een aflossingscyclus van zes maanden uitzending gevolgd

door een periode van een jaar zonder uitzending, wil dit zeggen dat voor ieder initiële Parent HQ twee andere hoofdkwartieren ter beschikking moeten staan. Hiermee komt het gewenste aantal op minimaal negen. Gezien de eisen die zijn gesteld aan een Parent HQ en de hoofdkwartieren die kunnen worden aangemerkt als zodanig, wordt dit aantal als te groot beschouwd. Zoals vermeld, zal dit veel (ongewenste) personele en materiële gevolgen binnen de geplande NAVO-commandostructuur met zich meebrengen.

Een andere mogelijkheid is dat het organieke Parent HQ de aflossing van zijn kern zelf regelt. Gezien de reeds minimale residuele capaciteit van het hoofdkwartier lijkt dit geen reële mogelijkheid, omdat de opwerking van een nieuwe nucleus te veel capaciteit kost om zelfs die noodzakelijke werkzaamheden te kunnen blijven verrichten.

Dit zou betekenen dat een Parent HQ gedurende de gehele CJTF-operatie niet functioneel is. Dit zal niet acceptabel zijn en dus hoeft deze optie niet te worden uitgewerkt. De aflossing van de kern moet dus ook in de vorm van modulaire en/of individuele aflossing geschieden.

Voor de augmentation modules ligt dit anders. Aangezien meerdere modules van de diverse functionaliteiten ter beschikking moeten staan, kunnen modules afgelost worden met andere modules. De beperkende factor in deze is het aantal CJTF-operaties dat gelijktijdig plaatsvindt.

De mogelijkheid om de aflossing volledig te realiseren door middel van individuele aanvulling, afkomstig uit NAVO- en nationale hoofdkwartieren, nationale contributies en participerende landen, blijft natuurlijk altijd bestaan. De vraag is dan echter of continuïteit van de operatie wel verzekerd is met deze wijze van aflossen. Vooral *lessons learned* uit de NAVO-operatie in het voormalig Joegoslavië geven aan dat deze wijze van aflossen niet de ideale is. →

Tot besluit

Zoals beschreven zijn er sinds de NAVO-Top van 1994 grote vorderingen gemaakt met de ontwikkeling en implementatie van het CJTF-concept. Voor diverse deelproblemen zullen in de tweede en derde implementatiefase nog oplossingen moeten worden gevonden om uiteindelijk tot een goedgekeurde en goedwerkende CJTF-doctrine te komen. Er zal veel werk moeten worden verricht eer het zover is. Maar één ding is zeker: het overgrote deel van de toekomstige NAVO-operaties zullen middels CJTF worden uitgevoerd.

Dit artikel is mede tot stand gekomen door de informatie die is verkregen tijdens de twee CJTF-trials en uit interviews met bgen Kautz (Deputy Assistant Director for Plans & Policy, International Military Staff, NATO), kol Melker en kol Atkins (beiden Bi-MNC CJPS, NATO) en ktz Schuller tot Peursum (Head Capabilities Coordination Cell, International Military Staff, NATO).

Noten

¹ Politiek overleg tussen de regeringsleiders of staatshoofden van de NAVO-lidstaten.

² Optreden buiten het kader van collectieve (bondgenootschappelijke) verdediging.

³ Buiten het NAVO-verdragsgebied.

⁴ Het hoogste politieke besluitvormingsorgaan binnen de NAVO.

⁵ Het MC van de NAVO bestaat uit de militaire vertegenwoordigers van de zestien NAVO-lidstaten en is verantwoording schuldig aan de NAR, het *Defence Planning Committee* (DPC) en de *Nuclear Planning Group* (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).

⁶ Optreden in het kader van artikel 5 van het verdrag van Washington.

⁷ Hiermee worden landen bedoeld die deel uitmaken van NAVO's *Partnership for Peace* (PfP) programma.

⁸ Ten tijde van het opstellen van het CJTF-concept maakten Frankrijk en Spanje geen deel uit van de Geïntegreerde Militaire Structuur van de NAVO.

⁹ Zie MS 167(1998)(6) 299 e.v.

¹⁰ Het formele besluit om een militaire operatie te laten beginnen. Hieraan gaat een politieke besluitvorming, een plannings- en een trai-

ningsfase vooraf.

¹¹ Onder 'double hatting' wordt verstaan dat twee NAVO-functies in één en dezelfde persoon zijn verenigd.

¹² 'Dual-hatting' houdt in dat een nationale functie en een NAVO-functie in één en dezelfde persoon zijn verenigd.

¹³ In de nieuwe militaire structuur van de NAVO zullen eenheden uit de strijdkrachtenstructuur niet vast worden toegewezen aan een hoofdkwartier uit de commandostructuur. Dit in tegenstelling tot wat gebeurt in de huidige geïntegreerde militaire structuur.

¹⁴ De kleinere NAVO-bondgenoten zijn relatief gezien het sterkst vertegenwoordigd op het subregionale niveau.

¹⁵ CIMIC betreft contacten met, of werkzaamheden voor civiele organisaties of de plaatselijke bevolking. CIMIC omvat activiteiten als toezicht op verkiezingen, de terugkeer van vluchtelingen of demobilisatie van (para-)militaire eenheden, assistentie bij humanitaire hulpverlening of het herstel van de infrastructuur, waaronder mijnenuitruimen en de wederopbouw van een krijgsmacht of politieapparaat. Het belang van civiel-militaire samenwerking is de afgelopen jaren sterk toegenomen.

¹⁶ Gestandaardiseerde procedures volgens welke de NAVO-organisatie besluiten neemt en handelt.



Transnationale onveiligheid: de krijgsmacht in de toekomst

drs. M.J. de Weger – luitenant ter zee*

De toenemende verwevenheid tussen interne en externe veiligheid en de groeiende rol van Defensie op dit gebied stelt Defensie en de overige betrokken departementen voor belangrijke beleidsvragen. Defensie zal haar deskundigheid, ervaring en middelen steeds beschikbaar willen stellen voor de bescherming van de interne veiligheid.

(Demissionair minister Voorhoeve, 26 mei 1998 op het Instituut Defensie Leergangen.)

Inleiding

De trouwe en aandachtige lezer van militaire vaktijdschriften heeft het afgelopen jaar meerdere malen kunnen lezen over de relatie tussen de zogenaamde interne en externe veiligheid, en de rol van de Nederlandse krijgsmacht hierin. De krijgsmacht kan een grotere rol spelen in de grijze zone tussen de veelal gescheiden werelden van interne en externe veiligheid, wat ik overigens al eerder heb opgemerkt.¹ Sinds 1966 heeft een steeds groeiende groep binnen en rondom de krijgsmacht zich

met dit onderwerp bezig gehouden.² Zoals ook Voorhoeve in zijn speech benadrukte, is de gedachte dat politie en krijgsmacht samen de veiligheid van Nederland moeten beschermen, niet nieuw. De bijdrage van de krijgsmacht aan de interne veiligheid groeit in een evolutionair proces. Voorhoeve deed zelf enkele bescheiden suggesties om deze bijdrage te vergroten. Ik wil in dit artikel meer en verdergaande voorstellen doen en een beeld schetsen van onze krijgsmacht als deze bijdrage verder blijft toenemen – iets wat mijns inziens zowel mogelijk als wenselijk is.

In deze bijdrage betoog ik dat de huidige Nederlandse krijgsmacht meer kan doen in de bestrijding van transnationale veiligheidsbedreigingen. Dit zijn bedreigingen die de interne en louter externe veiligheid overspannen – en in belang mogelijk gaan overschaduwen. Mijn betoog bestaat uit drie delen: wat zijn die relatief nieuwe bedreigingen en waarom kunnen deze het best door politie en krijgsmacht samen worden aangepakt? Hoe kan de Nederlandse krijgsmacht een grotere bijdrage aan de bestrijding hiervan leveren? Hoe ziet onze krijgsmacht eruit wanneer de bestrijding van transnationale veiligheidsbedreigingen een nog grotere taak is geworden?

Externe dreigingen

Deze eeuw vervulde onze krijgsmacht hoofdzakelijk de taak van de verdediging van ons grondgebied

tegen dreigingen van buitenaf. Deze ontstonden hoofdzakelijk uit andere krijgsmachten die daadwerkelijk ons grondgebied binnenvielen, daarmee dreigden of daarmee leken te dreigen. De laatste halve eeuw garandeert Nederland tevens het voortbestaan van zijn NAVO-bondgenoten en, in het kader van de VN en later de Organisatie voor Vrede en Samenwerking in Europa (OVSE) – zij het met een waarschijnlijk beduidend minder harde garantie – het voortbestaan van alle andere landen. Dit levert Nederland garanties op van andere landen voor het voortbestaan van Nederland en ze dragen in die zin ook bij aan de veiligheid van elke Nederlander. Traditioneel verzorgt de krijgsmacht de veiligheid van Nederland en van de Nederlanders.

Het is echter goed te beseffen dat de relatie tussen de krijgsmacht, collectieve veiligheid en bescherming tegen externe dreigingen zoals wij die nu in Nederland gewend zijn, noch universeel noch tijdloos is.³ De rol van de Nederlandse krijgsmacht in onze voormalige koloniën en die van andere krijgsmachten nu in hun eigen land, in de bestrijding van binnenlandse bedreigingen van collectieve veiligheid, zoals opstanden of onlusten, stroken bijvoorbeeld met onze conceptie.

In onze traditionele conceptie draagt de Nederlandse politie zorg voor de individuele veiligheid van Nederlandse burgers. Zij beschermt ons en onze goederen zo goed en zo kwaad als het gaat tegen kleinschaligere en incidentele bedreigingen die hoofdzakelijk

* Drs. M.J. de Weger is politicoloog en werkt in de defensiesector van een groot IT-bedrijf. De heer De Weger is tevens lid van de werkgroep Veiligheid en Defensie van het CDA.

¹ 'Brenge defensie en politie in een veiligheidsconcept,' *Trouw*, 30 augustus 1996.

² Zie ook: *Geweld en conflict. Een probleemgerichte kennismaking met enkele sociale verschijnselen.* J. Soeters, Sdu-Uitgevers, Breda 1997.

³ Creveld, M. van. *The transformation of war*, Free Press, 1991

kelijk uitgaan van andere individuen met wie wij dit grondgebied delen. Ook deze conceptie is echter niet geheel terecht, want binnenlandse veiligheidsorganisaties, bijvoorbeeld de politie en de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD), legden zich de afgelopen decennia steeds meer toe op bestrijding van terrorisme en internationale georganiseerde misdaad. Dit is echter veel algemener geaccepteerd dan dat de krijgsmacht dit zou doen – wat al het geval is.

Mijn stelling is dat naarmate de binnenlandse veiligheidssituatie in een land donkerder wordt, de krijgsmacht een steeds groter deel van haar taken gaat uitvoeren in het betreffende land en tegen de bewoners van dit land.

Aantasting van de veiligheid

Het kan niemand in Nederland zijn ontgaan dat zich, als bijeffect van internationalisering en technologische ontwikkeling, veiligheidsbedreigingen ontwikkelen die zich niet gemakkelijk in een van de twee traditioneel gescheiden werkerreinen (krijgsmacht en politie) laten indelen. Denk aan internationaal georganiseerde criminaliteit, aan corrupte en intolerante politieke culturen, aan terrorisme en door etnische, religieuze of materiële frustraties ingegeven groeps geweld. Maar ook aan verspreiding van massavernietigings- en conventionele wapens, aan manipulatie van informatiesystemen, aan destructieve migratiegolven en aan vele soorten al dan niet door mensen veroorzaakte rampen. Alle landen ter wereld worden hiermee geconfronteerd, Nederland vooralsnog in beperkte mate.

Zeker wanneer deze verschijnselen tegelijk voorkomen, kan de aantasting van de veiligheid van burgers van betreffend land enorm zijn. R. Kaplan beschrijft in zijn bekende boek en nog sterker in zijn beruchtere en eerdere artikel *The coming anarchy* hoe deze problemen elkaar versterken en samenlevingen uiteen scheuren.⁴ Gelukkig zijn deze veiligheidsproble-

men, voor zover zij zich hier voordoen, vooralsnog beheersbaar. Toch kan het niemand zijn ontgaan dat de afgelopen dertig jaar het aandeel van deze veiligheidsbedreigingen in onze totale onveiligheidssituatie en ons gevoel van onveiligheid sterk is toegenomen – zeker met het wegvallen van de Koude Oorlog. Kaplan laat in zijn artikel open of de westerse landen, door hem voorgesteld als de inzittenden van een luxe limousine die rijdt door een hele slechte achterbuurt van New York, deze bedreigingen buiten het portier weten te houden. Ik stel zelf liever de vraag wat wij moeten doen om het portier dicht te houden.

Transnationale bedreigingen veroorzaken drie problemen voor ons traditionele concept van de scheiding tussen politie en krijgsmacht. Zij tasten zowel individuele als collectieve veiligheden aan. In tegenstelling tot bijvoorbeeld een aanrander of een invallend leger, is het onvoorspelbaar tegen welke van de twee instituties transnationale veiligheidsbedreigingen zich de volgende keer voordoen: zij kunnen zich direct tegen beide tegelijk richten of hebben sluipenderwijze negatieve invloed op beide. Omdat zij een neveneffect van internationalisering zijn, trekken zij zich uiteraard niet veel van grenzen aan. Als voorbeeld wil ik hier noemen de computer-hackers uit Eindhoven die tijdens de Golfoorlog uit defensiecomputers in de VS lanceringsgegevens van de *Patriot* stalen om aan de Iraki's te verkopen. Hackers kunnen binnen een seconde overstappen van een overheids- naar een particulier doelwit en van een binnenlands naar een buitenlands doelwit. Ten derde hebben de veroorzakers van de nieuwe veiligheidsbedreigingen een omvang, een organisatiegraad of de middelen die hen te zwaar maakt voor de politie maar te licht voor de krijgsmacht. De vraag is nu welke organisatie van beide bedoeld is tegen grote en gewelddadige groepen maatschappelijk gefrustreerde jongeren? Welke tegen een internationaal geleid consortium van criminelen met meer per-

soneel op straat dan de 26 Nederlandse politiekorpsen samen? Wie doet wat tegen twee gekken met veel springstof en een aantal zeer verdachte kartonnen dozen?

In veel landen wordt hiervoor zowel politie als krijgsmacht gebruikt. De laatste wordt echter meestal pas betrokken als de binnenlandse veiligheidssituatie al heel slecht is. Zij wordt gezien als 'strategische reserve' van de politie. Vaak is dit terecht, maar de krijgsmacht heeft ook specialiteiten en capaciteiten die ook in minder dwingende omstandigheden van nut kunnen zijn. Deze potentie blijft in Nederland vooralsnog onderbenut.

Krijgsmacht en politie

De Nederlandse krijgsmacht treedt nu actief op bij transnationale veiligheidsbedreigingen. De laatste jaren voert de Marechaussee overwegend 'politie'-taken uit, werken BVD en Militaire Inlichtingen Dienst (MID) intensiever samen en levert de kustwacht direct bescherming tegen niet-militaire bedreigingen. Het werk van de Bijzondere Bijstands Eenheid, de Explosieven Opruimings Dienst, de bijdrage aan de Mobiele Eenheid en de beveiliging van evenementen liggen ook op het terrein van de traditionele, binnenlandse veiligheid. In vredesoperaties nemen buitenlandse militairen het werk over van de falende lokale politie en krijgsmacht. Bovendien blijken die veiligheidssituaties een broeinest van criminelen te zijn, van corruptie en extremisme, en speelt het voorhanden zijn van veel vuurwapens en grote aantallen vluchtelingen een grote rol. Ten slotte verleent de Nederlandse krijgsmacht incidenteel hulp bij rampen, worden bij de Azoren Urker drugsmokkelaars aangehouden of vervaardigen F-16's opnamen van kampeerboerderijen op moordplaatsen. Een beperkt aantal militairen, veelal specialisten,

⁴ Kaplan, R. *The ends of the earth: a journey at the dawn of the 21st century*, Randon House, 1996.

vervult functies in een niet-militaire omgeving of rol.

Door velen onopgemerkt, is dit alles een aanzienlijk deel gaan vormen van wat de Nederlandse krijgsmacht nu aan daadwerkelijke bijdrage aan de veiligheid van Nederland en van de Nederlanders levert. Hoe groot dit deel is, is uiteraard een zaak van perceptie. Bovengenoemde werkzaamheden vinden dag in dag uit plaats en leveren veelal meetbare resultaten. Zet daar eens tegenover hoeveel onze krijgsmacht deze eeuw tegen traditionele tegenstanders heeft ingebracht. Er is echter betrekkelijk weinig daadwerkelijk gevochten. Ik heb het grootste respect voor diegenen die hebben gevochten en ben zeker geen pacifist, maar ik ontkom niet aan de conclusie dat een krijgsmacht met alleen oorlogsvoering, crisisbeheersing, en humanitaire taken onderbenut wordt. Zeker nu er geen traditionele externe dreiging tegen Nederlands grondgebied is, zou de bijdrage aan de bestrijding van transnationale veiligheidsbedreigingen een hoofdtak van onze krijgsmacht moeten zijn. Wie stelt dat het de enige of de belangrijkste taak van de krijgsmacht moet zijn, gaat mijns inziens veel te ver, net als diegenen die stellen dat de krijgsmacht in het geheel niet tegen niet-legers of binnen Nederland mag worden gebruikt.

De waarheid ligt hier echt ergens in het midden. Overheidsmiddelen moeten zo effectief mogelijk worden ingezet, de capaciteiten van de krijgsmacht kunnen meer worden benut. De krijgsmacht kan nu een belangrijke extra bijdrage aan de veiligheid van Nederland en de Nederlanders leveren, één die des te belangrijker wordt als transnationale veiligheidsbedreigingen in intensiteit toenemen.

Heden en toekomst

Op dit moment is de georganiseerde criminaliteit ongetwijfeld de grootste veroorzaker van onveiligheid, met inbegrip van de aantasting van onze collectieve veiligheid. Hoewel de

enquêtecommissie van wijlen de heer Van Traa meende dat de misdaad niet stelselmatig in de bovenwereld is binnengedrongen, heb ik daarover mijn twijfels. In de bovengrondse economie is zij zeker doorgedrongen, met alle negatieve economische effecten van dien. Hierdoor heeft zij indirect ook toegang tot ons politiek bestel, zeker op lokaal niveau. Overigens lijken de Nederlandse Antillen er in dit opzicht veel slechter aan toe dan Nederland. Een fiks aantal buitenlanden zit nu al in de houdgreep van de misdaad en wij hebben dagelijks met hen te maken. Denk aan het Caraïbisch gebied en Oost-Europa.

Terrorisme

Terrorisme vormt op dit moment voor Nederland geen bedreiging, maar kan dat in de toekomst wel worden. Nu al blijken buitenlandse inlichtingendiensten of groeperingen in Nederland actief tegen personen die zich door omstandigheden in Nederland bevinden. Denk ook aan aanslagen in Nederland ter vergelding van de Nederlandse politieke of militaire betrokkenheid bij conflicten in andere landen. Van een grotere orde is de tendens naar een overwegend etnische onderklasse in Nederland, wat een voedingsbodem kan zijn voor een breed spectrum voor binnenlandse onveiligheid. Krijgsmacht en politie kunnen de oorzaak hiervan niet wegnemen, maar ze kunnen wel tegen de gevolgen ingezet.

Ook het nog steeds toenemend bezit en gebruik van handwapens zie ik als een mogelijke aantasting van onze collectieve veiligheid. Werkelijk apocalyptisch is de verspreiding van nucleaire, radioactieve, biologische, genetische en chemische wapens, hun vervoersmiddelen en vooral de kennis en middelen voor de productie daarvan. Laten we er niet van uitgaan dat Nederland een te schattig land is om dit soort akelige apparaten in te gebruiken.

Wie dieper nadenkt over de schrik die het millennium-probleem nu inboezemt, kan zich ook iets voorstellen bij

de onbegrensde mogelijkheden van de manipulatie van informatiesystemen. Dit laat tevens zien dat onze grote afhankelijkheid van allerlei technologische toepassingen ons collectief kwetsbaar maakt. Voorkoming van techno-rampen zal in de toekomst misschien net zoveel inspanning vergen als de Deltawerken.

Migratie

Migratie is nu al een gevoelig onderwerp, juist omdat het grenst aan etnische, religieuze en culturele vraagstukken. Algemeen wordt geaccepteerd dat er een grens is aan het absorptievermogen van een samenleving: te veel nieuwkomers tast de veiligheid en vooral de veiligheidsgevoelens aan. Nederland is niet 'vol', maar de vraag of de migratiedruk in de komende tien jaar toeneemt, is terecht. Tegelijkertijd nemen de technische mogelijkheden om naar Nederland te vluchten, de bevolkingsaantallen in potentiële conflictgebieden en onze relatieve rijkdom sterk toe. Samuel Huntington legt een directe oorzakelijke relatie tussen de verschuiving van bevolkingsaandelen in delen van het voormalig Joegoslavië en de oorlogen aldaar.⁵ Zonder te stellen dat dit waar is, kun je er wel van uitgaan dat naarmate meer mensen (onbewust) van zo'n relatie overtuigd zijn, de kans op interculturele conflicten toeneemt. Ook op dit terrein geldt dat politie en krijgsmacht slechts een beperkte, helaas veelal repressieve rol kunnen spelen.

Buitenland is ook binnenland

De krijgsmacht kan natuurlijk niet alleen binnen Nederland bijdragen aan de bestrijding van transnationale veiligheidsbedreigingen. De fenomenen die in Nederland onveiligheid creëren vinden immers deels hun oorsprong in het buitenland. Zij zijn daar vaak juist sterker aanwezig en dus effectiever te bestrijden. Bovendien is

⁵ Huntington, S. *The clash of Civilisations? The debacle*. Foreign Affairs, 1993.

71 procent van het aardoppervlak water dat, net als het luchtruim daarboven, voor een groot deel geen enkel land toebehoort. Te denken valt hier aan de grote drugsexporterende landen, landen die een vrijplaats bieden aan terroristen en landen vanwaar grote groepen illegale emigranten vertrekken. Het statensysteem verhindert nu grotendeels dat daar door ons actief wordt opgetreden. Stiekeme acties zijn uiteraard wel een optie, net als samenwerking met politiek, politie en krijgsmacht in die landen.

Het is overigens niet onlogisch te verwachten dat de combinatie van verdere internationalisering en de groei van transnationale veiligheidsbedreigingen het statensysteem verder zal verzwakken of zelfs overwoekeren. Over tien jaar zou ongevraagd optreden in andere landen of tegen inwoners van andere landen heel gewoon kunnen zijn. De regelmaat waarmee de VN, coalities of individuele landen ook ongevraagd in andere landen optreden, neemt sterk toe. Paradoxaal genoeg is de enorme groei van de hoeveelheid internationale verdragen, organisaties en samenwerking, waarin staten partij zijn, ook een oorzaak van de afnemende relevantie van het statenmodel. In de politicologische literatuur is er een stroming die niet gelooft dat het statensysteem zal verdwijnen. Mij lijkt dat staten in ieder geval het statensysteem zullen moeten verdedigen tegen niet-statelijke bedreigingen, wat de transnationale veiligheidsbedreigingen veelal zijn. De westerse krijgsmachten zullen in die verdediging, samen met de politie, een zeer actieve rol spelen.

A-typische samenwerking

Op een termijn van tien jaar kan op een aantal terreinen de samenwerking tussen politie en krijgsmacht worden uitgebreid. Dit kan zelfs binnen de huidige begrotingen en grotendeels binnen de huidige wet- en regelgeving. Ook blijven de 'typische' taken van de beide organisaties voor hen alleen. Zowel politieke en beleids-

matige als concrete samenwerking is nodig om te komen tot een integraal veiligheidsbeleid.

• Integraal veiligheidsbeleid

Op interne, externe en transnationale veiligheidsbedreigingen kan met een integrale visie worden gereageerd, bijvoorbeeld met een jaarlijkse integrale veiligheidsrapportage naar de Tweede Kamer, een onderminister-raad voor integrale veiligheid, een vaste kamercommissie, een nationale veiligheidsadviseur, interdepartementale beleidswerkgroepen, uitwisseling van militaire en politieonderzoekers, een nationale opleiding integrale veiligheid en meer politieattachés op Nederlandse ambassades in het buitenland.

• Diplomatieke initiatieven

Nederland kan zelf voorstellen doen voor een civiele VN-politiemacht voor vredesoperaties, een NAVO-studiegroep over de bijdragen van krijgsmachten aan de bestrijding van transnationale veiligheidsbedreigingen, een Europees Kustwacht Instituut, een Grensbewakingsinstituut, en een Veiligheidsdienst, en voor politie- en defensie-attachés bij EU-vertegenwoordigingen buiten Europa.

• Wetgeving

In de eigen wetgeving kan worden opgenomen dat ook civiele politie kan worden uitgezonden en dat veroorzakers van transnationale veiligheidsbedreigingen, ongeacht hun nationaliteit, de plaats van misdaad en aanhouding, voor de Nederlandse wet strafbaar zijn. Ook is het tijd voor Europese en VN-verdragen op het terrein van informatiemaniplatie, strafbaarheid van proliferatie van massavernietigingswapens, veroorzaken van rampen, migratiegolven en lidmaatschap van criminele organisaties. Een actief opsporings- en arrestatiebeleid moet deze verdragen geloofwaardig maken.

• Het overnemen van interne veiligheidstaken

De krijgsmacht kan de bescherming van ambassades en kritieke installa-

ties in Nederland van de politie overnemen. Ook kunnen afspraken worden gemaakt over plaatsingen van militairen bij ziekenhuizen, rivieren en waterpolitie, (lucht)havendiensten, reddingsorganisaties, douane, gevangeniswezen, opvang van asielzoekers en vreemdelingendienst.

• Gezamenlijke diensten

Op een aantal terreinen waar politie en krijgsmacht, al dan niet met andere overheidsinstellingen, langer samenwerken, kunnen gezamenlijke operationele diensten worden opgericht, zoals een dienst voor zware arrestaties en anti-terreur, voor explosievenopruiming, voor bijstand aan duikers, voor rampenbestrijding, voor de bescherming van nationale informatiesystemen, een helikopterdienst, een dienst begeleiding gevaarlijke stoffen, een dienst noodopvang vluchtelingen en repatriëring en een dienst voor de Nederlandse bijdrage aan vredesoperaties.

• Samenwerking op het gebied van inlichtingen

De huidige samenwerking op dit belangrijke terrein kan worden uitgebreid door de instelling van een nationale coördinatie-autoriteit voor inlichtingendiensten, door koppeling van informatiebestanden uit te breiden, af luistercapaciteiten te delen, en personeel samen op te leiden en vaker uit te wisselen.

• Functionele samenwerking

Op basis van gelijksoortige bedrijfsvoering kunnen politie en krijgsmacht op een aantal functionele terreinen veel intensiever samenwerken, zoals bij sommige opleidingen, trainingen en oefeningen, bij de aanschaf en ontwikkeling van materieel, bij geneeskundige en mentale verzorging, logistieke en administratieve ondersteuning, en bij werving en selectie.

• Marechaussee

De positie van het Wapen kan binnen de krijgsmacht en ten opzichte van de politie onder meer worden versterkt door geleidelijk verder in omvang uit te breiden, en door de bevelhebber op

te nemen in de Raad van Hoofdcmissarissen. Ook kunnen de andere krijgsmachtdelen bij de Marechaussee capaciteit inbrengen om haar taken nog intensiever uit te voeren, bijvoorbeeld in objectbeveiliging en surveillance.

Toekomstvisie

Ik veronderstel dat het aandeel van transnationale veiligheidsbedreigingen in Nederland de komende tien jaar verder zal toenemen. De bijdrage van de krijgsmacht aan de bestrijding daarvan zal meegroeien. Het kan zijn dat Nederland en de NAVO over tien jaar wederom worden bedreigd door een grote, traditionele tegenstander, maar die kans lijkt niet groot. Bovendien kunnen alleen hoog ontwikkelde landen ons echt bedreigen. De combinatie van economisering en internationalisering zorgt er echter voor dat hoog ontwikkelende landen steeds meer van elkaar afhankelijker worden. Aggressie van slechts een land tegen een ander land lokt, wanneer het overvallen land deel is van de interdependente wereld, de reactie van een grote groep andere hoog ontwikkelde landen uit. Een aanval van bijvoorbeeld Japan op de VS komt nu neer op economische kamikaze. Zouden zich nieuwe tegenstanders voor de westerse landen aandienen, dan zijn ze waarschijnlijk niet hoog ontwikkeld. Wat dreigt is dat deze balans niet wordt bereikt, doordat westerse landen te lang vasthouden aan traditionele concepten, zich te lang afzijdig houden van bestrijding van transnationale veiligheidsbedreigingen en een aantal landen bewust deze bedreigingen gaan ontwikkelen.

Dit alles wil overigens niet zeggen dat mogelijke tegenstanders makkelijk zijn te verslaan – integendeel. Mijn punt is meer dat zij zich steeds meer zullen toeleggen op niet-traditionele oorlogsvoering, *asymmetrical warfare*, waartegen onze tanks, gevechtstoestellen en oorlogsschepen weinig zullen uitrichten. De westerse krijgsmachten zijn zo sterk dat een nieuwe

Saddam Hoessein het redelijkerwijs, voor zover rede aanwezig is, niet met een traditionele krijgsmacht het strijdperk zal betreden. De methoden die een slimme tegenstander zal gebruiken, liggen meer op het terrein dat ik hiervoor beschreef: massavernietigingswapens, terreur, informatie-manipulatie, samenwerking met georganiseerde misdaad, en aanwakken van extremisme. Deze fenomenen moeten ook door de krijgsmacht worden bestreden.

Hier doet zich mogelijk een vreemd mechanisme voor: als de westerse krijgsmachten zich serieus toeleggen op bestrijding van niet-traditionele bedreigingen, zal het voor mogelijke tegenstanders toch weer meer lonen om wel traditionele krijgstactieken op te pakken. Wellicht wordt zo tussen de hoger en lager ontwikkelde landen een balans bereikt. Overigens lijkt het waarschijnlijk dat wat ik transnationale veiligheidsbedreigingen noem, voordat deze balans wordt bereikt, door de steun van allerlei 'foute landen' sterk aan kracht hebben gewonnen.

Twee taken

In een dergelijke toekomst heeft de Nederlandse krijgsmacht, net als nu, twee taken. De ene tegen staten en hun krijgsmachten, de andere tegen transnationale veiligheidsbedreigingen, sub-statelijke groepen en individuen. Onder de eerste taak vallen passieve en actieve bescherming van de eigen grenzen tegen traditionele externe veiligheidsbedreigingen, en dezelfde bescherming van de grenzen van bondgenoten, bevriende landen en elke andere staat die door een andere staat met traditionele methodes wordt aangevallen. Uiteraard staan deze genoemd in volgorde van prioriteit. Deze taak vergt zwaardere en vooral meer middelen van onze krijgsmacht, en vormt haar bestaansrecht. Omdat Nederland ook afhankelijk is van hoog ontwikkelde landen aan de andere kant van de wereld, is dit een wereldwijde taak. Deze taak zal echter niet vaak met de volle capaciteit moeten worden uitgevoerd. De

politieke druk op de krijgsmacht om capaciteiten die op een bepaald moment niet nodig zijn voor de eerste taak, in te zetten voor de tweede taak, zal groot zijn, zoals nu al het geval is met vredesoperaties. De belangrijkste uitdaging waarvoor de krijgsmacht zal komen om te staan, is manieren te vinden om de beide taken op een verantwoorde wijze uit te voeren.

Krijgsmacht 2008

Logistiek en planning zullen cruciaal zijn voor de toekomstige krijgsmacht. Anders dan in de Koude Oorlog, is de krijgsmacht voor de veiligheid van de Nederlandse bevolking geen strategische reserve meer. Zij dient zo veel en zo nuttig mogelijk te worden ingezet. Een integraal veiligheidsbeeld is noodzakelijk en dient continu te worden aangepast. Aan militairen zullen nog hogere eisen worden gesteld; in fysiek opzicht, maar vooral voor wat betreft (sociale) intelligentie.

Materiaal, opleidingen, trainingen en oefeningen moeten nog meer op twee taken worden ingericht. Uiteraard dient in de planning van de inzet van militairen op het tweede taakveld steeds rekening te worden gehouden met de mogelijkheid van oorlog of van een groot conflict. Voorwaarde hiervoor is de defensieorganisatie niet meer als een monoliet te beschouwen, maar als een eilandenrijk van tientallen organisaties met verschillende capaciteiten en expertises, waarbinnen zich ook nog eens kleine groepjes en individuen met specifieke kwaliteiten bevinden. Er moet rekening worden gehouden met steeds diversere opdrachten, die zich bovendien steeds sneller zullen afwisselen.

Opbouw

De toekomstige opbouw van de krijgsmacht is het resultaat van drie factoren: de verder afnemende waarschijnlijkheid van grootschalig conflict; de groeiende betrokkenheid bij conflicten met een lage geweldsintensiteit, en de groeiende betrokkenheid bij de bestrijding van transnationale

veiligheidsbedreigingen. De omvang van de krijgsmacht zal wellicht afnemen, maar de inzetbaarheid en inzet nemen verder toe. Door de afnemen van waarschijnlijkheid van deelname aan een grootschalig conflict zal de behoefte aan (en het nut van) grote wapensystemen, zoals oorlogsschepen, gevechtstoestellen en tanks, verder afnemen. Dit resulteert in een aanzienlijke verdere inkrimping van de krijgsmacht. De beslissing over het aantal vervangers van de F-16's en het aantal aan te houden fregatten, mobilisabele eenheden, tanks, vormen hiervoor de komende jaren een goede graadmeter.

Specialismen

Door de grotere betrokkenheid bij kleinschalige conflicten zal anderzijds de behoefte aan specialistische capaciteiten en expertise, evenals lichtbewapende eenheden, sterk worden uitgebreid. Denk hier aan de MID, de kustwacht, de marechaussee, de Luchtmobiele Brigade, mariniers, commando's, maar ook genie, EOD, medisch personeel, Nuclear Biolo-

gisch Chemisch (NBC)-eenheden, elektronische oorlogsvoerings- en logistieke eenheden. De tendens van de afgelopen jaren om deze uit te breiden, zal aanhouden totdat zij het grootste deel van de krijgsmacht vormen. De kosten van personeel en materieel zullen over de hele linie sterk oplopen, net als de politieke druk om alle niet-kernactiviteiten af te stoten en *overhead* te verkleinen. Al met al zal de defensiebegroting ongeveer hetzelfde blijven.

De specialisten en lichtbewapende militaire eenheden kunnen tegen zowel traditionele tegenstanders als transnationale veiligheidsbedreigingen worden ingezet. Veel onduidelijker is wat het klassieke deel van de krijgsmacht tegen transnationale veiligheidsbedreigingen kan doen. Het achtervolgen van drugsmokkelaars met zwaar bewapende fregatten is mogelijk, maar disproportioneel, en dus niet langer een legitieme taak. Hiervoor wordt nieuw materiaal aangeschaft. Is het mogelijk om de individuele bemanningsleden ergens

anders nuttig te gebruiken, wanneer geen oorlog dreigt of voor oorlog hoeft te worden geoefend? Is hetzelfde mogelijk voor F-16 squadrons en tankbataljons?

Conclusie

In dit artikel heb ik mijn visie gegeven op de ontwikkeling van de taken van de Nederlandse krijgsmacht. Ik heb betoogd dat de krijgsmacht de ontwikkeling van de veiligheidspolitieke omgeving, waarin het belang van transnationale veiligheidsbedreigingen zal toenemen, moet volgen, op straffe van verdere maatschappelijke marginalisering. Ik heb tevens betoogd dat de krijgsmacht over de capaciteiten, het materieel en de expertise beschikt om transnationale veiligheidsbedreigingen tegen te gaan. Dit doet zij nu ook, maar zij kan binnen en buiten Nederland méér doen. Ik hoop de lezer met de door mij gegeven suggesties van de juistheid hiervan te hebben overtuigd.



MENINGEN van anderen

Arbeidsomstandigheden en Defensie

In zijn voorwoord bij het *Jaarverslag 1997* van de Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht (IGK) geeft deze aan dat ten aanzien van de arbeidsomstandigheden-wetgeving te weinig rekening is gehouden met de uitzonderingspositie die de krijgsmacht inneemt en dat dit derhalve ten koste zou gaan van de kwaliteit van de voorbereiding op het primaire proces.

Na studie van de Arbeidsomstandighedenwet (1994) en het Arbeidsomstandighedenbesluit (1997), kan daarentegen mijns inziens worden vastgesteld dat wel degelijk de nodige ruimte is gecreëerd om gebruik te maken van de bijzondere positie die de krijgsmacht ten opzichte van andere sectoren inneemt.

In 1997 zijn bovendien de zogenaamde Arbo-beleidsregels ingevoerd, die maatwerk (dus gericht op de eigen sector) bevorderen. Aangezien de IGK voor het geven van bedoelde visie gebruik heeft gemaakt van het voorwoord bij zijn jaarverslag zonder deze verder te onderbouwen, voert het mij nu te ver om in deze bijdrage op de voor defensie in de Arbo-wetgeving gemaakte uitzonderingen inhoudelijk in te gaan.

Eenvoudig is in de praktijk vast te stellen dat bij het nakomen van de Arbo-verplichtingen veel commandanten, vermoedelijk door te beperkte interne regelgeving (met name verouderde Arbo-bevoegdheidsregelingen) of gebrek aan goede voorlichting, dikwijls niet op een goede wijze omgaan met de uitzonderingsbepalingen.

Opbrengsten van Arbo-zorg

Het hoeft geen betoog dat het succes en de overlevingskans van operationele eenheden toeneemt indien daar een situatie van optimale arbeidsomstandigheden – waar bij een goed gebruik is gemaakt van de uitzonderingen welke de wetgeving in

oefensituaties biedt – aan vooraf is gegaan. Als niet te veronachtzamen noem ik nog de extra winst: verhoging van de overlevingskans en de kwaliteit van leven na het bereiken van de UKW- of de pensioengerechtigde leeftijd!

De door de IGK gegeven visie (de veronderstelling dat de uitzonderingspositie van Defensie niet voldoende in wetgeving ligt verankerd) is mijns inziens een afspiegeling van het huidige Arbo-bewustzijn bij Defensie en haar geringe Arbo-beleidspositie en geeft er derhalve blijk van geen of onvoldoende vertrouwen te hebben in het rendement van Arbo-zorg.

Ervaringen met BBT-ers hebben ondertussen aangetoond dat zij vaak niet uitsluitend met meer geld of overige materiële zaken te binden zijn, maar dat zij pas een levende reclame voor het bedrijf kunnen vormen wanneer zij tevreden zijn met hun arbeidsomstandigheden en zij als medewerker via het (werk-)overleg een gewaardeerde plaats innemen.

Claims

Ook het toenemend aantal claims in verband met door het werk ondervonden gezondheidsschade van defensiemedewerkers, hetzij rechtstreeks van hen afkomstig, hetzij van USZO, maakt dat het voor Defensie in toenemende mate een zaak van randvoorwaarde nummer één is om over te gaan naar een systematisch arbeidsomstandighedenbeleid. Dit is vooral belangrijk omdat door gewijzigde wetgeving, de bewijslast in het geval van claims bij de werkgever is komen te liggen. Deze moet kunnen aantonen dat een goed (en vooraf op schrift gesteld) arbeidsomstandighedenbeleid is gevoerd. Ik geef grif toe dat de directe bijdrage van het Arbo-beleid aan de hoofddoelstellingen van de organisatie niet altijd onmiddellijk zichtbaar is. Het is dus zinvol om de effecten van 'arbo' op het functioneren van de defensieorganisatie eens duidelijk aan te geven:

- een grotere doelmatigheid en doeltreffendheid van de organisatie door verhoging van de veiligheid, gezondheid en welzijn van de werknemer; dit resulteert in een hoger beschikbaarheidsspercentage en verlaging van kosten;

- een positief imago, zowel bij het eigen personeel, het publiek als de politiek;
- een grotere motivatie van het eigen personeel.

Een andere wijze van benaderen van de veelal snel gestelde vraag wat Arbo-zorg oplevert, vindt wellicht op eenvoudige wijze verduidelijking door de (aanvullende) vragen:

- Wat levert een betere arbeidsmotivatie op?
- Wat leveren betere arbeidsverhoudingen op?
- Wat leveren betere ergonomische verhoudingen op?
- Wat levert een betere communicatie tussen werkgever en werknemers op?
- Wat levert een vermindering van ongevallen op?
- Wat levert een beter imago op?
- Wat levert minder sores met de overheid (Arbeidsinspectie) op?

Gelet op het hiervoor gestelde kan worden geconcludeerd dat het rendement van Arbo-zorg rechtstreeks bijdraagt aan (de voorbereiding van) het primaire proces. Ik pleit er dan ook voor dat binnen de krijgsmacht meer belang wordt toegekend aan het voldoen aan Arbo-wetgeving en het voeren van een systematisch arbeidsomstandighedenbeleid als geïntegreerd onderdeel van de normale bedrijfsvoering.

Aanbeveling

Mijn aanbeveling is dat de bevelhebbers een of meer *targets* op het terrein van de arbeidsomstandigheden stellen. De Arbo-diensten van de krijgsmacht delen zullen hun centrale werkgevers ongetwijfeld gaarne ondersteunen bij het formuleren van die Arbo-doelstellingen en bijdragen aan het realiseren daarvan. Dit zal een cultuurverandering kunnen bewerkstelligen. Bovendien zal er hiervan een voorbeeldwerking uitgaan naar de ondercommandanten, zodat zij minder voor gek worden aangezien wanneer zij 'arbo' op hun volle agenda plaatsen. (Ten overvloede: 'arbo' is niet soft; elk jaar betreurt Defensie een aantal bedrijfsongevallen met dodelijke afloop.)

A.J. VAN ZANTEN, MSc.,
lkol van de intendance



Operatie Varkenspest

Na het verwijderen van de adresband van de *Militaire Spectator*¹ werd mijn aandacht direct getrokken door het voorblad. Politiek, media, maar vooral de bevolking hebben positieve gedachten over de inzet van de krijgsmacht bij de varkenspest, zoals dit ook het geval was in de jaren daarvoor tijdens de inzet bij de watersnoodrampen.

Het artikel boeide mij bij voorbaat, omdat er naast de krijgsmacht ook familie, hoewel in een andere hulpverleningsrol, betrokken was (als diergeneeskundige). Bij lezing en herlezing heb ik waardering voor de manier waarop de Ikol Mugie verslag doet van feiten die zich hebben voorgedaan. Toch een reactie op zijn betoog, omdat enkele onderdelen naar mijn mening feitelijk anders zijn dan verwoord. Het commentaar richt zich op de navolgende onderdelen: vergoedingsregime (VROB), arbeidstijdenwet (ATW) en rijtijdenbesluit (RRBM).

Het probleem schuilt hierin dat de Koninklijke Landmacht niet of nog niet geheel op een goede wijze met de factor arbeid als *tool of management* kan of wil omgaan. Het probleem vindt zijn oorsprong in de tegenstelling dat we enerzijds van arbeidspolitieke zijde zijn gedwongen om zo veel mogelijk als normale werknemers te worden behandeld, en anderzijds de visie van de krijgsmacht dat militairen eigenlijk een tijdloze beschikbaarheid/dienverplichting aan de organisatie hebben. De laatste gedachte wordt versterkt door de positie van militairen van andere buitenlandse krijgsmachten. Maar in Nederland hebben we te maken met Nederlandse wetten en de daaruit vloeiende rechtspositionele afspraken tussen het ministerie en/of de bevelhebbers met de Centrales van Overheidspersoneel, die mijns inziens gerespecteerd dienen te worden.

Ten tijde van de watersnoodrampen, waarbij de factor 'tijd' van cruciaal belang was, is het personeel op VROB/VRED-basis ingezet. Op mijn netvlies staat nog heel duidelijk het gevecht met de tijd om

dijken te versterken en de bevolking te evacueren vanwege het wassende water. (Ikzelf ben woonachtig in Arnhem-zuid, welk gebied ook gevaar liep). Omdat de dienstplichtige regeling (de VRED) niet voorzorg in een vergoeding voor overwerk op doordeweekse werkdagen, vaardigde de toenmalige DPKL een aparte beloningsmaatregel voor dienstplichtigen uit. In deze situaties kon de in grote getale gevraagde steun op adequate wijze worden geleverd, zonder dat van een uitzonderingsbepaling gebruik werd gemaakt (mogelijk dat alles heeft moeten wijken voor een echt dreigend gevaar). De schrijver geeft het verschil in benadering duidelijk aan als hij onder de kop: 'De voorbereiding op de Operatie Varkenspest' aangeeft dat LNV initieel om driehonderd man had gevraagd, maar dat na overleg uiteindelijk met tweehonderd man kon worden volstaan omdat, citaat: „Dit kwam met name door de mogelijkheid de militairen klokronde en zeven dagen in de week in te zetten”. Ondanks dat Mugie onder de kop: 'De ministeriële instemming' aangeeft dat er financiële redenen ten grondslag lagen om de steun toe te zeggen in het kader van openbaar belang, hield deze toezegging niet automatisch in dat daarmee de werking van de ATW en daaruit volgend het vergoedingsregime van de VROB buiten werking werden gesteld. De toezegging tijdens het overleg aan LASER om klokronde, zeven dagen in de week personeel in te zetten en het tijdig aangegeven bericht van de zijde van de CDPO dat deze steunverlening niet kon worden afgedaan onder het vergoedingsstelsel van een oefentoeelage c.f.m. de VROB (omdat de steunverlening niet onder de definitie van oefenen kon worden gebracht), leidde ertoe dat taak en personeel niet meer met elkaar in overeenstemming waren.

Deze situatie doet zich in onze huidige bedrijfsvoering steeds vaker voor, omdat we kennelijk als organisatie niet wensen dat er prioriteiten worden gesteld en er keuzes gemaakt dienen te worden in de uit te voeren taken, zodra het evenwicht tussen taakstelling en de factor arbeid verstoord dreigt te worden. Een tekort aan financiële of materiële middelen leidt er wel altijd toe dat taken worden aangepast. Onder de kop 'Vergoedingsregime' geeft

de schrijver aan dat door commandanten en personeel het bericht van een vergoeding op basis van de regeling oefentoeelage positief werd ontvangen.

Iets verder geeft de scribent aan dat de VROB-regeling ongunstiger is dan een oefentoeelage. Onverlet dat de oefentoeelage een onderdeel is van de VROB, is dit beeld niet geheel juist. Voor een juiste toepassing van de rechtspositionele regelgeving verwijs ik naar onderstaand voorbeeld. Ik vergelijk een inzet van zeven dagen als oefening en dezelfde inzet op basis van overwerk met als normering de werk- en rusttijden c.f.m. de ATW. Stel, de militair is sergeant.

Oefening

Maandag 08.00 t/m vrijdag 17.00 uur, zijn vier en halve etmalen, wat een vergoeding genereert van $4 \times f 103,83 + 1 \times f 51,91 = f 467,23$. Het personeel heeft daadwerkelijk nachtrust in een kazerne te Oirschot genoten, was tevens geconsigneerd, en heeft ook normale pauzes gehad.

VROB

Maandag 08.00 t/m vrijdag 17.00 uur. Maximale rusttijd per dag is 11 uur, die eenmaal teruggebracht mag worden tot 8 uur. Maximale werktijd $105 - 41 = 64$ uur. Maximale arbeidsduur (arbeidsduur is werktijd min pauzes) c.f.m. de overlegregeling op zeven dagen is 60 uur.

Bij een normale werktijdregeling van 40 uur per week ontstaat er dus aan overwerk 20 uur (de zogenaamde 'goedkope uren'). Indien deze uren niet in tijd kunnen worden opgenomen, dan worden deze aan het einde van de meetperiode afgekocht, $f 11,54$ per uur = $f 230,80$.

Voor het overige ontstaat er een recht op een vergoeding voor beschikbaarheid/bereikbaarheid gedurende $64 - 60 = 4$ uur. Deze wordt afgekocht door een vergoeding per dagdeel (vier uur) van $f 3,42$.

De maximale financiële afdoening is de som van overwerk plus beschikbaarheid/bereikbaarheid $f 234,22$.

Beide totaalbedragen moeten worden gedeeld door de bovenmatige arbeidsduur die is verricht, waarna dan de feitelijke vergoeding per uur kan worden vastgesteld. Naar verwachting zal de VROB-vergoeding minimaal gelijk danwel hoger zijn dan de vergoeding voor oefenen, dit

¹ MS 167(1998)(7) 365 e.v.

naast de overige voordelen van de toepassing VROB en de integrale rechtsbescherming van het personeel waarvoor een commandant ook verantwoordelijk is.

Ik hoop hiermee te hebben aangetoond dat de nog steeds levende gedachte dat een oefentoeelage per definitie vele malen beter is dan een vergoeding met andere elementen van de VROB, onjuist is. De oefentoeelage is in dit verband een eenheidsworst en geen middel om op een goede wijze uitvoering te geven aan differentiatie in de bedrijfsvoering. Commandant en personeel zijn in staat om zelf een afweging op basis van operationeel/financieel (organisatie-)belang en/of persoonlijk belang te maken om de zogenaamde dure en goedkope uren in tijd en/of geld op te nemen. Deze feitelijke informatie is niet aan het personeel gegeven en is men slechts uitgegaan van de overlevering van een vergelijkbare berekening in 1980, toen kende de oefentoeelage immers nog bijkomende componenten.

Slechts nadat de BLS eenzijdig was geïnfomeerd en deze de CO om maatregelen verzocht die ertoe zouden leiden dat de ATW niet van toepassing zou zijn en er tevens een vergoeding zou komen gelijkwaardig aan de oefentoeelage, is hierop door het ministerie dienovereenkomstig gereageerd. De geldelijke vergoeding was rechtspositioneel niet noodzakelijk en dus zeker geen logisch gevolg. Ik onderschrijf de billijkheid van deze financiële vergoeding, maar ben me zeer bewust dat deze niet afdwingbaar was.

Gelet op voorgaande ben ik van mening dat onjuiste informatie en/of uitgangspunten het besluitvormingsproces hebben vertroebeld en daardoor het bevoegde gezag mogelijk op het verkeerde been is gezet.

RRBM

Ten aanzien van de RRBM wil ik het volgende opmerken. De regeling is ontstaan om militair personeel, met inbegrip van bestuurders en mede-weggebruikers in de vredessituatie op de openbare weg te beschermen en te vrijwaren van ongevallen. Ook deze regeling kent uitzonderingsbepalingen en er kan ontheffing worden aangevraagd van de regeling. Uitgangspunt bij ontheffing blijft ook de

verkeersveiligheid op de openbare weg. De lkol Mugie geeft aan onder de kop 'Rijtijdenbesluit' dat militairen soms niet meer konden worden opgehaald door de beperkingen van de RRBM. Gelet op het feit dat additionele kosten door LNV werden vergoed (hier rijst de vraag waarom dan niet alle personeelskosten, want bij inhuur van uitzendkrachten hadden deze ook betaald moeten worden), dat verkeersveiligheid geboden was, en dat er geen operationeel belang was om voor de steunverlening ontheffing te verlenen, had een mogelijke keuze kunnen zijn om in die uitzonderingsgevallen een taxi in te zetten.

Op de drie onderdelen ATW, VROB en RRBM van het artikel spreekt weer de ontegenzeggelijke neiging binnen Defensie om te handelen naar de waan van de dag; om maatregelen niet te onderbouwen met argumenten maar met een doelredenering (dit is de uitkomst, verzijn er maar een som bij).

We zijn zeerloyaal en daarom ontkomen we er niet aan dat er te veel taken met te weinig personeel gedaan dienen te worden. Ik hoop dat bevelhebbers deze loyaliteit op juiste waarde weten te schatten en deze niet op enig moment in de toekomst verspelen. Ik hoop met deze bijdrage een aanzet te geven om anders te gaan denken over het inzetten van de factor arbeid in relatie tot de taakstelling. Tevens hoop ik enig inzicht te hebben gegeven over de juiste toepassing en uitkomsten van ATW, VROB en RRBM.

H.M. HEEMSKERK,

kapitein van de militaire administratie

Een Nederlands 'joint' hoofdkwartier?

Met belangstelling én (helaas) enige teleurstelling heb ik bovengenoemd artikel van collega Tjepkema gelezen. Met belangstelling met name vanwege mijn huidige functie (zie ondertekening), met enige teleurstelling omdat Tjepkema een aantal wezenlijke aspecten van de geschildeerde Britse situatie onbesproken laat. Laat ik mijn reactie echter beginnen met mijn ondersteuning voor Tjepkema's stelling dat binnen de Nederlandse krijgs-

macht dringend behoefte is aan meer 'jointness'. Zijn mening, dat de oprichting van een Permanent Hoofdkwartier voor de door Nederlandse eenheden uit te voeren niet artikel-5-operaties aan deze behoefte tegemoet zal komen, deel ik ook volledig. Dit laatste overigens met name, omdat zulks ook in mijn visie zal (kunnen) leiden tot een grote(re) operationele effectiviteit.

Mijn probleem met Tjepkema's betoog is echter dat de oprichting van een Nederlands PJHQ op zichzelf geen oplossing is. Zo'n PJHQ moet dan ook een duidelijke taak krijgen (die altijd ten koste gaat van de bevoegdheden én macht van de bevelhebbers), maar – en dát is nu juist de les die van het UK PJHQ te leren valt – moet vooral deel uitmaken van een samenhangend geheel aan maatregelen. Hierbij kan worden gedacht aan: aan te sturen eenheden, joint doctrine, joint opgeleide officieren, en een duidelijke commandostructuur waar het PJHQ deel van uitmaakt. Juist deze analyse heb ik in het artikel van Tjepkema gemist en ik hoop door deze reactie die 'lacune' nader in te vullen.

Broedertwist

Allereerst wil ik echter nog ingaan op Tjepkema's opmerkingen over de 'broedertwist der krijgsmacht-delen'. In het kader van zijn redenatie over het gebrek aan samenwerking tussen de krijgsmacht-delen, haalt Tjepkema ook het IDL aan om zijn stelling te ondersteunen dat de officieren van KL, KLu en KM elkaar onvoldoende zouden kennen. Hoewel hij (overigens terecht) stelt dat het IDL nooit is bedoeld als joint instituut en dat colocatie de drijvende factor was bij de totstandkoming ervan, is het goed om de realiteit van vandaag eens nader te beschouwen. Er is sinds de opening van het IDL namelijk wel degelijk het een en ander gebeurd op joint gebied (en aan deze tendens tot verdergaande integratie lijkt zeker nog geen einde gekomen).

Een greep uit de (recente) activiteiten. Op het IDL is binnen de Opleidingsrichting KL sinds een jaar een docent aangesteld met als specialiteit Joint (en combined) Operations (mijn huidige functie). Samen met een collega-docent heb ikzelf binnen

de staf van AFCENT deelgenomen aan de CJTF-Trial Allied Effort 97 in november 1997; onze ervaringen hebben wij na afloop ruim bekend gesteld bij docenten én cursisten. De Hogere Vormingen van de KL en KLu (gesteund door officieren van de KM – de Hogere Vorming van de KM had haar opleiding reeds afgerond – hebben in juni 1998 deelgenomen aan een joint oefening (*Purple Exit 98*), waarbij de cursisten onder meer de staven van een Nederlandse *Joint Task Force* vormden en daarbij werden geconfronteerd met een *Non-combatant evacuation Operation* (NEO). In het voorjaar van 1999 zal een vergelijkbare oefening worden uitgevoerd, met ditmaal deelname van alle drie de Hogere Vormingen! Een groot aantal docenten van het IDL heeft in de afgelopen jaren deelgenomen aan de zogenaamde *Joint Warfare Course*, een verplichte cursus voor alle Britse officieren die worden geplaatst op het UK PJHQ (sic!). De HMV en HSV 97-98 hebben beiden deelgenomen aan *wargames* aan het Britse Joint Services Command and Staff College te Bracknell, een joint opleiding voor officieren van de drie krijgsmachtdelen (ik kom hier zo dadelijk op terug).

Daarnaast heeft het IDL recent haar rol als 'kenniscentrum' op doctrine-gebied aanzienlijk versterkt. Het IDL vervult – namens Nederland – de rol van 'Custodian' voor een nieuwe NAVO-doctrinerepublicatie, de AJP-3 (Joint Operations). Deze taak wordt primair ingevuld door de docent Joint Operations van OKL, gesteund door een team van experts van zowel binnen als buiten het IDL. Tevens is met ingang van medio augustus 1998 een functionaris aangesteld die met name onderzoek naar joint aspecten van militair optreden zal gaan verrichten. Deze taak wordt op part-time basis uitgevoerd door twee kolonels b.d., waarvan er inmiddels één (een KTZ b.d.) daadwerkelijk is begonnen met zijn werkzaamheden en de ander hopelijk voor het einde van het jaar zal aantreden.

Documenten

Ten slotte nog een observatie naar aanleiding van de opmerking in voetnoot 3 van Tjepkema's artikel: „Joint doctrine is moeilijk te ontwikkelen. In geen enkel land is men erin geslaagd volwassen

documenten op dit gebied tot stand te brengen.” Geïnteresseerden verwijs ik graag naar zowel de Verenigde Staten als naar het Verenigd Koninkrijk. Respectievelijk de zogenaamde 'Joint Pubs' en 'Joint Warfighting Publications' bewijzen dat de realiteit van vandaag anders is. Daarnaast is ook de Duitse krijgsmacht, door middel van haar Doktrin Zentrum (overigens geassocieerd bij de Führungs-Akademie te Hamburg), hard bezig om nationale joint doctrine-publicaties te ontwikkelen.

Terug naar de kern van collega Tjepkema's artikel: kan het Britse PJHQ als analogie dienen teneinde het operationele Nederlandse joint optreden te versterken? Nogmaals, mét Tjepkema ben ik een groot voorstander van een Nederlands PJHQ. Daarnaast denk ik dat een dergelijke ontwikkeling (op termijn) onontkoombaar is, al is het alleen maar vanwege de verkeerde reden: efficiency! Alvorens echter in Nederland een PJHQ-model in te voeren, is het van belang om een aantal achtergronden van de Britse situatie nader te beschouwen.

Allereerst mag de oprichting van het UK PJHQ niet in *splendid isolation* worden gezien. Het UK PJHQ maakt namelijk onderdeel uit van een pakket aan joint maatregelen, die vanaf 1996 zijn ingevoerd. Het betreft hier 3 'tri-Service' initiatieven, waarvan het PJHQ als eerste werd gerealiseerd in april 1996. De tweede (in augustus 1996) betrof de oprichting van de Joint Rapid Deployment Force (recent omgedoopt tot Joint Rapid Reaction Force), ook genoemd door Tjepkema. Als derde (in januari 1997) werd de Joint Services Command and Staff College (JSCSC) opgericht op de locatie van de voormalige Luchtmacht Stafschool te Bracknell. Het JSCSC verzorgt onder meer de zogenaamde Advanced Command and Staff Course (ACSC), een éénjarige opleiding voor Britse officieren van alle krijgsmachtdelen, Britse overheidsinstellingen en buitenlandse officieren. De cursisten van de ACSC volgen het overgrote deel van het curriculum (op 14 weken na) gezamenlijk. Een echt joint instituut derhalve, en een ontwikkeling die door het IDL met grote belangstelling wordt gevolgd! De onderlinge samenhang

tussen deze drie initiatieven laat Tjepkema helaas onbelicht en dat is nu juist één van de sterke punten van het Britse model. Immers, eenvoudig gesteld is het PJHQ vooral bedoeld om (elementen van) de JRRF aan te sturen en kan het deze taak slechts goed uitvoeren als de leiders van het HQ en de JRRF joint zijn opgeleid én denken.

Een tweede aspect dat onderbelicht is gebleven, is de plaats van de staf van het Joint Force HQ (JFHQ) in het PJHQ. Binnen de organisatie van het UK PJHQ zijn namelijk functionarissen opgenomen die in voorkomend geval deel zullen uitmaken van het uit te zenden hoofdkwartier van de Joint Force. De kracht hiervan ligt uiteraard in een *seamless transition* van planning (CPT/OPSTEAM, zie artikel Tjepkema) naar uitvoering (JFHQ). Door deze functionarissen vanaf het eerste moment te betrekken bij de planning en besluitvorming van een operatie, is binnen het JFHQ know-how over de achtergronden van bepaalde besluiten (welke eenheden uitgezonden, welke commandostructuur gekozen, welke Course of Action gekozen, et cetera). Dit is des te cruciaal, aangezien de commandant van de Joint Force per operatie zal worden aangewezen en veelal pas in een later stadium zal worden geconfronteerd met zijn staf en de genomen besluiten door de CJO.

Doctrine-cel

Een ander sterk punt van de Britse situatie betreft de plaats van een doctrine-cel binnen het UK PJHQ. Binnen de J7 (Doctrine and Exercise) Division bevindt zich een aantal functionarissen, belast met het schrijven van de al eerder gememoreerde joint doctrine. Behalve dat zo voor iedereen duidelijk is waar de joint doctrine wordt geschreven én de krijgsmachtdelen geen remmende werking op de ontwikkeling ervan kunnen uitoefenen, is er een nauwe band gerealiseerd tussen de schrijvers van de joint doctrine én de directe gebruikers ervan, het PJHQ, de JRRF en het JSCSC. Hierdoor krijgen de schrijvers snelle feed-back op hun product, is het gebruik ervan waarschijnlijker en worden er geen boeken geschreven die slechts in de boekenkast belanden. Na mijn gesprekken met officieren van

het UK PJHQ ben ik ervan overtuigd geraakt dat de Britten met hun geïntegreerde joint benadering de spijker op de kop hebben geslagen. Een oprichting van een Nederlands PJHQ naar Brits voorbeeld heeft dan ook alleen maar zin als zo'n NL PJHQ ook eenheden heeft om in te zetten (bijvoorbeeld volgens het JRRF-model, door sommigen omschreven als de *golf-bag approach*) én de leidinggeven- den 'joint' worden opgeleid. Vooral dit laatste aspect suggereert een (nog) grotere integratie van de operationele opleidingen van de officieren van de krijgsmacht- delen. Hierbij denk ik dat wij ons niet zouden moeten richten op de onderbouw (KMA/KIM), maar vooral op het midden- management, oftewel op de cursussen die nu reeds op het IDL worden gegeven. Daarnaast moet in een Nederlands PJHQ een robuuste planningscel worden opge- nomen, die in voorkomend geval als deel van de staf van de Joint Force (al dan niet slechts bestaand uit Nederlandse eenhe- den) wordt mee uitgezonden. En tenslotte moet er in combinatie met de oprichting van een Nederlands PJHQ met grote voortvarendheid nationale joint doctrine worden geschreven.

Ambitie

De vraag bij dit alles blijft echter of Nederland wel het ambitieniveau heeft om een PJHQ te rechtvaardigen. Zolang wij namelijk altijd in multinationalaal ver- band deelnemen aan niet artikel-5-opera- ties, kun je je afvragen of je een eigen PJHQ nodig hebt. Toch is opmerkelijk dat de Britten – ondanks vergelijkbare uit- spraken in hun *Strategic Defence Review* (SDR) over de inbedding van Britse een- heden in multinationale verbanden – toch hebben gekozen voor een PJHQ en een JRRF, joint doctrine hebben en hun middenkader (en toekomstig topkader!) joint opleiden. Kennelijk ambieert men in het Verenigd Koninkrijk een rol als lead nation danwel ziet men mogelijkheden om toch nationaal joint op te treden. Hoewel dit laatste in de Nederlandse situ- atie uitsluitend lijkt op te gaan voor Koninkrijkstaken en (mogelijk) Non- combattant Evacuation Operations lijkt het lead nation-concept best ook op Nederland van toepassing. Ik ben benieuwd wat de Defensienota 2000 hier- over zal zeggen!

In het Verenigd Koninkrijk – redenerend vanuit een operationeel oogpunt – bestaat er grote tevredenheid over de beslissing om het PJHQ in te stellen en is slechts het (door Tjepkema ook geschilderde) pro- bleem van de verhouding tussen de CJO (drie sterren) en de bevelhebbers (vier sterren) een knelpunt. Interessant hierover is nog dat het PJHQ op korte termijn nog nadrukkelijker zal worden betrokken bij het opwerken van de eenheden van de JRRF. J7-PJHQ heeft namelijk de opdracht gekregen om standaarden en normen te ontwikkelen voor (de eenheden van) de JRRF en vervolgens ook toe te zien op de realisatie daarvan. Dit impli- ceert dat in de (nabije) toekomst een com- petentiestrijd zou kunnen ontstaan tussen PJHQ en krijgsmachtdelen over de mate van gereedheid van de JRRF-eenheden.

Voorwaarden

Afsluitend stel ik vast dat het UK PJHQ een buitengewoon interessant fenomeen is, het bestuderen en een bezoek zeer waard. Met de HMV 97-98 hebben wij dat laatste dan ook gedaan, nadat was deelge- nomen aan de joint eindoefening van het JSCSC. Voor mij blijft echter de kern- vraag, of de Nederlandse krijgsmacht mentaal al klaar is voor de introductie van een nationaal joint hoofdkwartier. Ope- rationeel gezien zou het zeker een gewel- dige stap voorwaarts betekenen en de belangrijkste voorwaarden lijken tenmin- ste reeds aanwezig: het IDL als joint op- leidingsinstituut, snel inzetbare eenheden voor onze JRRF (KCT, Korps Mariniers, Squadrons F-16, een Fregat, Luchtmobiel, om er maar een paar te noemen). Ook joint doctrine lijkt geen struikelblok te hoeven zijn; immers, onder meer het IDL en de staf van de KL hebben inmiddels de nodige expertise op dit vakgebied opge- bouwd en kunnen zelfs gebruik maken van de Britse publicaties.

Of de krijgsmachtdelen echter ook bereid zijn om (een deel van) hun macht in te leveren, is discutabel! Wij hebben nu echter ook een kans om als krijgsmacht eens het initiatief naar ons toe te trekken en – net zoals enige jaren geleden in Australië en dus nog recenter in het Verenigd Koninkrijk gebeurd is – met een maatregel te komen die tot een grotere operationele effectiviteit leidt en als

bonuseffect mogelijk tot reducties kán lei- den. De toekomst zal dan ook moeten leren of paars niet alleen in de politiek, maar ook binnen de krijgsmacht écht zal aanslaan en of de (latente) behoefte aan meer jointness bij velen binnen de krijgs- macht zal resulteren in de oprichting van een écht werkend Nederlands Permanent Hoofdkwartier.

drs. J.A. VAN DER LOUW,
luitenant-kolonel der fuseliers,
docent Joint Operations IDL

ANTWOORD op meningen van anderen

Een Nederlands 'joint' hoofdkwartier?

Het spijt mij dat ik luitenant-kolonel drs. J.A. van der Louw enigszins heb teleurge- steld door in mijn artikel enkele wezenlij- ke aspecten van het Britse joint model onbesproken te laten.¹ Ik voeg daar meteen aan toe dat ik bepaald niet ben teleurgesteld over zijn uitvoerige en gron- dige reactie. Bij het naderen van de slui- tingsdatum van het vorige nummer had ik deze echter nog niet binnen, vandaar dat ik mij toen heb beperkt tot een antwoord op de twee reacties van de luitenant-kolo- nels A. de Munnik en J. Maenen.² Omdat een groot deel van Van der Louws betoog de portée van mijn artikel onderschrijft en aanvult, zal ik mij in mijn antwoord beperken tot de in mijn ogen belangrijkste verschillen van inzicht.

Alvorens dat te doen een opmerking van algemene aard. Drie reacties op een arti- kel in de *Militaire Spectator* is een grote oogst, zeker als men uitgaat van de bij kranten gehanteerde vuistregel dat één ingezonden brief staat voor honderd lezers die ook wel hadden willen reageren maar om wat voor reden ook die stap niet hebben gezet. Het is een sterke indicatie dat heel veel lezers behoefte hebben aan een openbare discussie over een essentieel

¹ MS 167(1998)(7) 347-354.

² MS 167(1998)(10) 536-537.

onderwerp als de noodzaak tot grotere samenwerking tussen de krijgsmacht-delen. Mij valt op dat de drie ingezonden meningen afkomstig zijn uit de Koninklijke Landmacht. Dat betekent kennelijk dat het onderwerp daar het sterkst leeft. Hierbij ware wel te bedenken dat de officieren van de Koninklijke Marine niet tot de reguliere lezers van de Militaire Spectator behoren. Dit laatste is een fenomeen waaraan in dit verband een aparte beschouwing zou kunnen worden gewijd. Ik vind dit echter niet het geschikte moment daarvoor.

Van der Louws probleem met mijn betoog is dat „de oprichting van een Nederlands PJHQ op zichzelf geen oplossing is”. Hij is van mening dat er sprake moet zijn van een breed pakket aan maatregelen die tot meer samenwerking en dus meer synergie leiden. Het valt mij niet moeilijk zijn mening te delen dat wij elkaar eerst moeten begrijpen (doctrine) en vervolgens elkaar leren kennen en waarderen (opleidingen). Ik zie deze zaken echter meer als het scheppen van gunstige voorwaarden oftewel flankerend beleid. Dat achter het Britse voorbeeld een 'grand design' schuilt, zoals Van der Louw wil, betwijfel ik sterk. Zoals ik in mijn artikel (p. 349) heb betoogd, waren er ruim voor de Falkland-crisis al gezamenlijke opleidingen en operatieconcepten. Mijn mening is dat de Britten hun *jointness* logisch hebben laten culminereren in een PJHQ en er nu een mooi verhaal bij vertellen. Voor Van der Louws opmerking over de noodzaak van een integrale commandostructuur verwijs ik naar de conclusie in mijn artikel en mijn vorige antwoord.

Dan de rol die het Instituut Defensie Leer-gangen in deze zou kunnen spelen of liever gezegd nu al speelt. Ik ben geroerd door de voorbeelden van *jointness* die Van der Louw opsomt, maar constateer ook dat voor een bepaalde oefening de KM moest afhaken omdat het opleidingstraject niet spoorde met dat van de andere krijgsmacht-delen. Ook zegt Van der Louw dat de KM ontbrak bij *wargames* in Engeland. Bij mij rijzen voorts enkele vragen. De KL heeft een speciale docent voor *joint/combined* operaties. Is het soms alleen de KL die de ambitie heeft opper-officieren voor een *joint/combined* com-

mando in aanmerking te brengen? Wat is dan wel de visie van de KM en de KLu op dit gebied? Heeft de betreffende docent misschien een volmacht voor de hele school? Groeit het gras op het IDL van onderop of bestaan er wel degelijk richtlijnen van bijvoorbeeld de CDS om waar mogelijk tot integratie van de militaire onderwijsblokken in de hogere vormingen te komen? Jaren voor de samenvoeging van de Britse stafscholele accepteerden deze van elkaar leerlingen in de *senior course*, een gewoonte die in meer landen heerste. In Nederland was zoiets bijna ondenkbaar. Ik gebruik het woord 'bijna', omdat het bij mijn weten al heel lang geleden is dat officieren van het Korps Mariniers de HMV volgden. Misschien kan iemand eens uitleggen waarom toendertijd terzake tot 'desintegratie' werd besloten. Ten slotte zou ik Van der Louw willen uitnodigen over zijn, in de Nederlandse context unieke, ervaringen te publiceren.

Over *joint doctrine* verschillen wij in mijn optiek niet erg van mening. Van der Louw wijst op het bestaan van Amerikaanse en Britse documenten. Deze zijn echter van recente aard en nog nauwelijks volwassen te noemen. Tot halverwege dit decennium waren *joint* documenten in elk geval niet veel meer dan oppervlakkige opsommingen van wat wij met elkaar al lang wisten. Waar het nu om gaat, is dat er *joint* documenten komen die richting geven aan de doctrines in de zee-, land- en luchtomgeving. Het effect daarvan moet synergetisch zijn en tevens leiden tot meer *bang for a buck*. Zo ver is nog geen enkel land gevorderd, hoe verheugend het ook is dat hier en daar een trein op gang begint te komen.

Enigszins merkwaardig vind ik de vraag bij dit alles of „Nederland wel het ambitieniveau heeft om een PJHQ te rechtvaardigen”. Deze gedachte blijft steken bij het directe operationele nut van een nationaal PJHQ, terwijl de schrijver elders het belang van de indirecte effecten benadrukt, waar ik het zoals te verwachten was van harte mee eens ben. Een veel betere vraag is of „de Nederlandse krijgsmacht mentaal al klaar is voor de introductie van een nationaal *joint* hoofdkwartier”. Uit de vele gesprekken die ik met

collega's over dit onderwerp heb gevoerd, heb ik de conclusie getrokken dat de generatie van Van der Louw er in ieder geval mentaal wel klaar voor is. Terecht wijst hij op de ambitie van het Verenigd Koninkrijk om in voorkomend geval bij internationale crisisoperaties een rol als *lead nation* te spelen. Een dergelijke ambitie is slechts realistisch als aan commandanten en staf-officieren eisen van kennis en ervaring betreffende *joint/combined* optreden kunnen worden gesteld. Die eisen zullen ongetwijfeld met het verstrijken van de tijd worden aangescherpt, wat van belang is wanneer ook bij ons de ambitie wordt gekoesterd als *lead nation* op te treden. Voor de aanwas van collectieve kennis kan het IDL een prima rol vervullen; in de consolidatie van die kennis in de operationele en logistieke praktijk van alledag kan slechts een nationaal *joint* hoofdkwartier voorzien.

A.C. TJEPKEMA, kol KLu

BOEKEN bespreking



Waag veel, riskeer niets!

G.A. Koppen (1890-1970) en de vlucht van de Postduif, door P.L. Koppen, 186 pagina's met voorwoord van de Bevelhebber der Luchtstrijdkrachten. De Bataafsche Leeuw, 1997. f 39,50
ISBN: 90 6707 452 7

Vele officieren van de Koninklijke Luchtmacht hebben slechts een vage notie van het belang van Soesterberg voor de ontwikkeling van de luchtvaart in Nederland. Meestal kennen zij de bindende voorwaarde waarop Soesterbergers in de hemel komen, maar beseffen zij nauwelijks uit welke periode het desbetreffende lied dateert.

In de jaren twintig en dertig, toen Nederland nog een klassenbewuste samenleving was, was Soesterberg de bakermat van een elite, die bezig was met het verschuiven van de grenzen van het mogelijke. Die grenzen lieten zich toen het meest spectaculair in het domein van de luchtvaart verschuiven. Records in snelheid, hoogte en afstand werden voortdurend gebroken en Nederlandse vliegers telden in het internationale gezelschap dat historie schreef, geducht mee. Tussen overheid, vertegenwoordigd door de ministeries van Waterstaat, Koloniën, Oorlog en Marine, en het bedrijfsleven bestond meestal een grote mate van onderlinge overeenstemming over de doelstellingen die met bepaalde ondernemingen moesten worden verwezenlijkt. Vrijwel steeds ging het daarbij om de verbinding met Indië. Sleutelfiguur in die samenwerking was generaal b.d. C.J. Sniijders, oud-opperbevelhebber van land- en zeemacht.

Over de rol van Soesterberg in het krachtenveld van de Nederlandse politiek, die voorzichtig streefde naar neutraliteit en consolidatie van de koloniale verhoudingen, is naar mijn mening nog geen gezaghebbend werk verschenen. Wellicht doet zich hier een onderwerp voor dat zich leent voor een proefschrift van een sociaal wetenschapper of een historicus. Het onderwerp van deze bespreking bevat zeker elementen waarmee een promovendus zijn voordeel zou kunnen doen, maar kan niet voor een gezaghebbend werk doorgaan. Treffend is het citaat (p. 31, 32) dat de schrijver aanhaalt om het toenmalige Soesterberg te typeren.

Vliegerarts prof. dr. P.M. van Wulfften Palthe in 1952: Er waren inderdaad nogal wat buitennissigen en het hele milieu kenmerkte zich door een zekere mate van uitbundigheid en een losheid van conventionele vormen, waardoor de buitenwereld in generalisatie, in overdrijving en

ook wel in spijt en afgunst hen aanzag voor een groep rare, niet 'passende', onverschillige, zo niet losbandige avonturiers, waar eigenlijk niets waardevols inzat en waar dus ook wel niets uit zou komen. Dat achter uitbundige feesten en opgewonden nachtelijke discussies in het casino, waarbij de spiritualiën stellig niet ontbraken, een goed stuk spirit, psychische energie en gemeenschapsgevoel (dat de 'stille' drinker niet kent) school, is een feit. Er werd in stilte hard gewerkt en door velen veel gedaan in Soesterberg. Men zag mensen zich technisch bekwamen, meest autodidactisch, in vakken die al of niet verband hielden met de aviatie: men studeerde er rechten, medicijnen, wiskunde, er was daadwerkelijke belangstelling, wetenschappelijke belangstelling, véél meer dan in andere milieus.

Daarmee zal Palthe zonder twijfel ook andere militaire milieus hebben bedoeld. George Alexander Koppen, tweede luitenant der artillerie (KNIL), hield het in 1912, ruim een jaar na zijn afstuderen aan de KMA, in elk geval voor gezien. Hij schreef een rekest om „in navolging van de tweede luitenant H. ter Poorten” (de latere legercommandant die in 1942 de capitulatie tegenover Japan zou tekenen) „te worden opgeleid tot vliegenier bij het Nederlandsch-Indisch leger en dat hij die opleiding bij voorkeur zou willen ontvangen op de Molenheide” (de huidige Vliegbasis Gilze-Rijen). Koppens belangstelling, die geheel spoort met het bovenstaande citaat, ging vooral uit naar vliegen en toneelspelen. Wat het eerste betreft: zijn rekest werd afgewezen, waarop hij tijdelijk de dienst verliet en op eigen kracht het vliegbrevet haalde. Wat het tweede betreft: hij speelde zo nu en dan in het gezelschap van Napoleon (Nap) de la Mar, wat hem de roepnaam 'Naps' opleverde.

Hoogtepunt van zijn vliegerloopbaan zou de eerste postvlucht naar Indië in 1927 worden, een prestatie die grote nationale bekendheid met zich meebracht en die zich moeiteloos op één lijn laat stellen met eerdere bekende pioniervluchten uit de beginjaren van de Nederlandse luchtvaart, zoals de vlucht van de gebroeders Smith van London naar Port Darwin in 1919 en de vlucht naar Indië in 1924 van

Van der Hoop, Van Weerden Poelman en Van den Broeke.

Piet L. Koppen, oud-marineofficier en organisatiedeskundige, heeft terecht gedacht dat die postvlucht en de boeiende persoonlijkheid van zijn oom wel een goed onderwerp voor een boek zouden vormen. Zelf geboren in 1914 heeft hij de periode van de postvlucht bewust meegeemaakt. Hoewel hij zijn oom goed gekend heeft, ontbeert het boek voldoende diepgang omtrent het hele leven van G.A. Koppen om het een biografie te kunnen noemen, zoals ook titel en ondertitel aangeven. De vlucht van de Fokker F VIIa H-NAEA, genaamd 'de Postduif', waarmee de eerste officiële postvlucht naar Indië werd gemaakt, staat centraal en de beschrijving van alle andere bijzondere vluchten in Koppens rijke vliegerloopbaan staat in de schaduw.

Al vanaf 1919 was Koppen bezig met de gedachte van een vlucht naar Indië. In 1920 was hij dicht bij realisatie met een eenmotorige Albatros. De vlucht ging echter niet door, omdat de Britse regering geen toestemming gaf voor het overvliegen van Mesopotamië. Na de succesvolle vlucht van Van der Hoop c.s., die overigens alleen een heenvlucht was, begon Koppen aan de voorbereiding van een speciale postvlucht. Terwijl hij daar mee bezig was, meldde zich in mei 1927 een rijke Amerikaan, Van Lear Black, die met Geysendorffer, Scholte en Weber naar Batavia en terug vloog. Koppen liet zich hierdoor niet van de wijs brengen en zette zijn voorbereidingen voort. Hoewel hij van vele kanten steun kreeg, droeg hij zelf, eerste luitenant vlieger-instructeur bij de Luchtvaartafdeling en tevens testvlieger bij Fokker, een aanzienlijk deel van het zakelijke risico. Van Fokker kreeg hij de F VIIa ter beschikking die werd voorzien van drie Siddeley Lynx-motoren. Als co-piloot koos hij Guillaume M.H. Frijs uit, een KLM-vlieger die hij instructie op Soesterberg had gegeven. Als boordwerktuigkundige ging Sam Elleman, werknemer bij Fokker, mee.

Het verhaal over de vlucht zelf leest als een jongensboek. Twee dingen vallen op. In de eerste plaats lijken de pioniervluchten uit die periode dichter bij de grote ont-

dekkingsreizen uit de vijftiende en zestiende eeuw te staan, dan bij de tegenwoordige tijd. Weliswaar bestaan in onze tijd fenomenen als solo-zeiltochten en ballonvluchten rond de wereld, maar bij zulke ondernemingen ontbreekt toch de nationale politieke of economische betekenis.

In de tweede plaats waren de condities waaronder de pioniervluchten plaats hadden, beslist onveilig te noemen. Dat is voor niemand echt nieuws, maar uit het verhaal blijkt pas hoe onveilig. Koppen had zijn vlucht meticuleus voorbereid, maar de toenmalige navigatiemiddelen (kaart, kompas en stopwatch) dwongen tot vliegen in de wolken en soms tot dalen in bergachtig gebied. Landingsterreinen moesten op goed geluk worden aangevlogen en remmen bestonden (nog) niet. Met name daar ging het regelmatig fout, als het terrein weer eens drassiger was dan verwacht.

Ook namen de heren het soms niet erg nauw met rust, laat staan met alcoholgebruik. Hinderlijk was het ontbreken van gronddiensten, zoals meteo, verkeersleiding en verbindingen. Die diensten zouden in enkele jaren daarna reusachtige vorderingen maken, zodat de luchtlijnen zich in de jaren dertig konden ontwikkelen. Koppen voltooide de vlucht in 28 dagen, waar Geysendorffer eerder in hetzelfde jaar nog 34 dagen nodig had gehad.

De gedachte achter de postvlucht was dat passagiers en post in de toekomst gescheiden zouden worden vervoerd. Omdat men ervan uitging dat passagiers veel meer rust nodig hadden dan bemanningen, konden postvluchten in kortere tijd de bestemming bereiken. De betekenis van deze postvlucht is geweest dat luchtvracht voortaan serieus werd genomen, ook al kostte de porto van een brief een vooroorlogs tientje.

Koppen hoort in het rijtje thuis van de groten uit de eerste fase van Soesterberg, zoals Van Weerden Poelman, Walaardt Sacré, Versteegh, Plesman, Thomassen à Thuessink van der Hoop Van Heyst en anderen. In dat gezelschap bevonden zich ook prominente marinevliegers, zoals de eerder genoemde Van Wulfften Palthe en Karel Doorman. De heren hadden gemeen dat zij vanuit de militaire luchtvaart gren-

zen verlegden en aldus bijdroegen tot de vergroting van de nationale politieke en economische spankracht. Sommigen waren vlieger in hart en nieren. Plesman was dat duidelijk niet. Anderen zouden toegewijd militair blijven.

Koppen was in houding en gedrag niet het type van de strakke militair. Nu was het ook moeilijk, zo stel ik mij voor, als militair vlieger een interessante operationele omgeving in het Nederlandse neutrale luchtruim met zijn geografische beperkingen te ervaren, om van andere beperkingen maar te zwijgen. In elk geval bood de civiele luchtvaart meer dan eens uitkomst aan hen die hun vleugels wilden uitslaan. In 1928 nam Koppen ontslag om in dienst te treden als Chef Vliegdienst van de KNILM (de Indische tegenhanger van de KLM) op het vliegveld Tjilitan (Batavia). In de jaren dertig hield hij zich nog enige jaren bezig met de luchtkarrieren van Nieuw-Guinea.

In beide functies botste hij met zijn superieuren. In 1937 kwam hij terug op Soesterberg als kapitein vliegerinstructeur. Tot zijn grote spijt werd hij twee jaar later afgekeurd. Geen nood, als jonge luitenant had hij zich bekwaamd in de wiskunde. Als leraar aan middelbare scholen zou hij nog lang en met succes actief blijven.

De schrijver heeft veel moeite gedaan uit de erfenis van zijn oom een leesbaar boek te componeren. Hij is wat mij betreft in zijn opzet geslaagd, onder meer door de toevoeging van allerlei materiaal dat hij via interviews en dergelijke heeft weten te verkrijgen. Toch is er op het boek ook veel aan te merken. De titel is onlogisch, de stijl is wat houderig, herhalingen van feiten wijzen op een weinig strakke compositie, alinea's zijn in het algemeen lang en bevatten veel weetjes. Het boek bevat een schat aan fotomateriaal, waarvan een deel nauwelijks relevant is, terwijl (op één na) kaarten ontbreken. Storend is het ontbreken van een register en een literatuurlijst. De auteur zal het vermoedelijk niet waarderen dat ik zijn leeftijd in het geding breng, maar ik bedoel dat slechts in positieve zin. Petje af voor een tachtiger die een belangwekkend stuk geschiedschrijving heeft geboekstaafd.

A.C. TJEPEKEMA, kol KLU

Revolutionary Armies in the Modern Area

A revisionist approach, door S.P. MacKenzie. London, 1997

£45

ISBN: 04 1509 690 1

De ontmaskering van de ideologische gedrevenheid als factor in de ontwikkeling van gevechtskracht, zo kan kortweg de inhoud van *Revolutionary Armies in the Modern Era* worden gekarakteriseerd. De mythe is duidelijk: in tijden van revolutie ontstaat de gedachte dat het succes van de omwenteling te danken is aan nieuwe wijzen van oorlogsvoering en, bovenal, aan een meer effectief type militair. Een hoge mate van korpsgeest en een diep geloof in de zaak kunnen, zo schijnt het, zelfs een gebrek aan vuurkracht en training compenseren. MacKenzie toont aan de hand van een analyse van tien historische voorbeelden aan hoe deze mythes zijn ontstaan en wat het realiteitsgehalte ervan is. Of het nu de Internationale Brigade tijdens de Spaanse Burgeroorlog of de *Waffen-SS* in de Tweede Wereldoorlog was, de politieke richting van de betreffende ideologie doet voor het resultaat van zijn analyse niet terzake.

Met het begrip 'moderne tijd' rekent MacKenzie vanaf de zeventiende eeuw. Eerste casus is het leger van Cromwell, dat in de Engelse Burgeroorlog (1642-1645) de reputatie had dat het godvrezend was en zich niet bezondigde aan drank en liederlijk gedrag en daarom zoveel effectiever was dan het leger van de koning. In werkelijkheid was de overwinning aan de betere organisatie van Cromwell te danken, alsmede aan tactische blunders van de tegenstander.

Een soortgelijk verhaal doet zich voor ten aanzien van het leger van George Washington dat het in de Amerikaanse Onafhankelijkheidsoorlog (1775-1782) opnam tegen het Britse koloniale leger. Nog altijd dankt de Amerikaanse *National Guard* haar voortbestaan van het hechte imago dat de milicieu in die dagen voor een zaak vocht die de moeite waard was. Zo citeert hij Barbara Tuchman:

„The British forgot the extra weapon that is possessed by those who are fighting for a cause. Training is usually the criterion of

military effectiveness, but not: this time." In werkelijkheid waren Washingtons soldaten meer gemotiveerd door eigenbelang dan door het geloof in een gemeenschappelijke zaak, onder meer door de belofte van krijgsbuit. Washington, die zelf meer een hereboer was dan een beroepssoldaat, deed zijn uiterste best zijn leger zo veel mogelijk naar het Britse voorbeeld te organiseren. Hij was maar ten dele succesvol. Desertie was een levensgroot probleem en ongeveer eenderde van het Continentale leger kneep er op enig moment tussenuit. De veelbezongen overwinning bij Saratoga in 1777 was een dubbeltje op zijn kant, maar had wel als gevolg dat de Fransen gingen meedoen. Britse blunders en een toenemende schaarste aan middelen gaven ten slotte de doorslag.

'Allons enfants de la patrie-*ie*, le jour de gloire est arrivé', zo luidt de tekst van het Franse volkslied. Ook hier de mythe dat de Franse *sansculotte* van de *levée en masse* van augustus 1793 voor een normatieve zaak streed. De Oostenrijkers, die met het revolutionaire leger in de Zuidelijke Nederlanden botsten, wisten wel beter. 'Vaincre ou mourir' moest in hun ogen luiden: 'Ne pas vaincre mais courir'. Bonaparte was dicht bij de waarheid, toen hij in 1796 het bevel over het leger van Italië aanvaardde en voor de troepen de nadruk op 'eer, glorie en rijkdom' legde.

Verdere uitwerking van het thema dreigt ietwat saai te worden. Ik sta daarom niet stil bij het revolutionaire leger van Simon Bolivar en de slag bij Bloedrivier (Natal) in 1838, waar de godvrezende Vortrekkers van Andries Pretorius de enorme overmacht van de Zoeloes weerstonden. Evenmin wijd ik aandacht aan de legers van het Hemelse Rijk en de Taiping-opstand in China van 1850 tot 1868, noch aan de *sepoys* in de zogenaamde Eerste Onafhankelijkheidsoorlog in het India van 1857 tot 1859.

Voor het lezerspubliek van nu acht ik minstens zo interessant de ook in ons land nog steeds her en der voortlevende gedachte dat de Internationale Brigades in de Spaanse Burgeroorlog (1936 tot 1939) de krachten van het licht tegenover Franco's troepen der duisternis waren. Tot diep in de jaren tachtig hebben wij van commu-

nisten en *fellow-travellers* moeten horen met welke opofferingsgezindheid 32.000 idealistische jonge mensen uit alle windstreken de wapenen hadden opgenomen tegen de fascistische legers.

Het heroïsche imago van de republikeinse brigadisten stoelt op een aantal aannames. Zo zouden de vrijwilligers hebben voorkomen dat Madrid in november 1936 door Franco was veroverd. Voorts zouden zij als een model voor het nieuwe Republikeinse Volksleger hebben gediend. En, niet verwonderlijk, de vrijwilligers zouden met hun ongeëvenaarde dapperheid een gebrek aan militaire training gecompenseerd hebben. Aan de verspreiding van de reputatie van heldenmoed hebben de politieke officieren, waarvan elk bataljon er één bezat, *niet in geringe mate bijgedragen*. Intern stelden zij de soldaten op de hoogte van de politieke betekenis van hun strijd; de buitenwereld wisten zij er met succes van te overtuigen dat het verloop van die strijd de officers rechtvaardigde. Hoe meer brigadisten er vielen, hoe groter de bewondering voor hun inzet was. Een *win-wi*-situatie schijnbaar, met dien verstande dat er veel verloren werd. Zo verloor een Brits bataljon in juli 1937 in de slag bij Brunete 268 van de 300 man. 'No pasaran', zo luidde de strijdkreet, 'de fascistena komen er niet doorheen'. Paradoxaal genoeg hebben Franco en de zijnen tot de roep van de internationale brigades bijgedragen door tegenvalers vooral te wijten aan de 'goed opgeleide en goed uitgeruste vrijwilligers'.

Hoe men later ook de brigades heeft voorgesteld als een linkse volksbeweging, in feite waren zij communistisch geïnspireerd en georganiseerd, en dan nog slecht georganiseerd ook. Het begon er al mee dat vrijwilligers konden opgeven in welke mate zij militaire ervaring hadden opgedaan. Aldus werd de deur opengezet voor het officierschap van ambitieuze avonturiers of politiek sterk gemotiveerde idealisten. Medezeggenschap vierde aanvankelijk hoogtij: over bevelen kon men urenlang debatteren. Toen de schaduw van Stalins politieke zuiveringen zich langzamerhand over de oorlog in Spanje uitstreckte, was het met debatteren gedaan. Tegenspraak van jonge officieren veroorzaakte toen bij de Sovjet- & commandanten hysterische reacties.

Het verhaal wilde voorts dat het moreel niet werd geschaad door de zeer zware verliezen. In werkelijkheid was er met grote regelmaat sprake van desertie, dienstweigering, zelfverwonding en protest tegen de slechte training. De communisten aarzelden niet met harde hand in te grijpen. Na de oorlog gaf een politiek officier toe dat hij de executie van vijfhonderd Trotskisten had bevolen. Het laat zich raden wat voor invloed zulke bevelen op de werving hadden. Kennelijk begonnen de communisten ook in te zien dat het met de internationale vrijwilligers slecht oorlog voeren was. Vanaf eind 1938 ging het met de internationale brigades bergafwaarts. Daarmee kwam een eind aan de bloedige verliezen, die verhoudingsgewijs die van de beroerste episodes van de Eerste Wereldoorlog hebben overtroffen.

Sommige historici, zoals de Duitser Ernst Nolte, trekken een parallel tussen de strijd van de Duitsers tegen de Sovjets en de republikeinen tegen de nationalistena van Franco. Immers, in beide gevallen namen internationale vrijwilligers het op tegen een geduchte politieke tegenstander. Het verschil zou zijn dat de ene oorlog ideologisch het spiegelbeeld is van de andere. Evenals de brigades had en heeft de Waffen-SS een reputatie van onoverwinnelijkheid verworven. In Duitsland met name zijn talloze boeken verschenen waarin het heldendom van het zwarte korps wordt verheerlijkt. Van een sterkte van vijf divisies in 1941 zou de Waffen-SS uiteindelijk groeien naar 38 divisies in 1945, waarvan buitenlandse contingenten de basis zouden vormen voor 21 divisies. De werving van buitenlandse ariërs begon al in 1940 met de vorming van de Vikingdivisie, waarin ook Nederlanders dienden. Bekend is dat voldoende landgenoten werden geronseld om meer dan twee divisies op te bouwen, zij het dat het kader hoofdzakelijk Duits was. Zet dat eens af tegen de Prinses-Irene-Brigade, die in haar beste periode 1200 man telde.

De argumenten van de voormalige SS-ers kregen een schijn van redelijkheid in de jaren vijftig, toen de Koude Oorlog op zijn hevigst was en er processen liepen tegen van oorlogsmisdaden beschuldigde SS-ers. Men beweerde dat de Waffen-SS had bestaan uit honorabele internationale

vrijwilligers, die niets van doen hadden gehad met de misdaden van de reguliere SS en die uit ideële motieven de demonische bolsjewisten hadden bestreden. Was de Waffen-SS niet eigenlijk een NAVO *avant la lettre* geweest? De *Bundestag* bleek gevoelig voor dergelijke argumenten. In 1961 kregen ook voormalige SS-ers militaire pensioenen. Ook krijgskundig vond de SS erkenning. Zelfs de befaamde militaire historicus John Keegan schreef dat SS-pantserenheden de loop van de oorlog wijzigden en van een grotere gevechtskracht bleek gaven dan vergelijkbare geallieerde formaties.

MacKenzie's ontmaskering is ook hier doeltreffend. Voormalige frontsoldaten werden wel degelijk ingezet als bewakers in de concentratiekampen. Aan de gelijkstelling van buitenlanders met Duitsers ontbrak nog wel het een en ander. Buitenlanders werden met minachting behandeld. Erger was dat zij onder valse voorwendsels, zoals voor een sportcursus, werden gerecruiteerd. Anderen, zoals Aantjes, trachtten te ontkomen aan de Arbeitseinsatz of kwamen simpelweg voor het avontuur.* In de latere oorlogsjaren namen het arische gehalte en de fysieke kwaliteiten van de recruten in het algemeen gaandeweg af. Eenheden afkomstig uit Balkanlanden waren wel inzetbaar in de contra-guerrilla, maar ongeschikt voor oorlogstaken die een normale discipline vergden. Zelfs Duitse superieuren vonden dat het met de officieren van het *Regiment Niederlande* moeilijk zaken doen was, aangezien dezen van de tactische situatie geen snars snapten.

Getalsmatig valt er op het internationale gehalte van het zwarte korps onder de doodskop wel wat af te dingen. Het percentage buitenlanders bedroeg nooit meer dan zo'n tien procent van de totale sterkte en gemakshalve werden de *Volksdeutsche* ook als dienstplichtige buitenlanders geteld. Vrijwilligers voor de *Wehrmacht* werden zonder meer in het zwarte uniform gestoken.

Wat is er waar van de revolutionaire trainingsmethodes van de SS? Zeker is dat de

* Men leze ook 'De SS-ers', verzamelde interviews met voormalige Nederlandse SS-ers van Armando en Sleutelaar (1967).

SS snelle loopbanen mogelijk maakte die in de statusbewuste Wehrmacht onmogelijk waren. Officiëren als Sepp Dietrich en Kurt 'Panzer' Meyer waren daar voorbeelden van. Toch hadden verreweg de meeste opperofficiëren nog als officieren in het keizerlijke leger gediend. Ook de zo voorbeeldige kameraadschap in de Waffen-SS was niet uitzonderlijk en conform de nog door Von Blomberg verordonneerde instructies. Zelfs de training was niet uitzonderlijk hard. De SS was verhoudingsgewijs vooral voorzien van beter en meer materieel. Hieruit valt grotendeels het grote succes tegen de Sovjet-legers in 1944-'45 te verklaren. Daarbij komt de superieure kwaliteit van de Duitse tanks. Frappant is dat de Waffen-SS relatief even vaak werd onderscheiden als de Wehrmacht, maar zo'n vijf procent meer verliezen leed, wat iets zegt over de kwaliteit van het leiderschap. Zeker is dat de SS meer oorlogsmisdaden heeft gepleegd. Dat gaat althans op voor het westelijk front; aan het oostfront evenaarde de Wehrmacht de Waffen-SS in slechtheid.

Ten slotte doet MacKenzie een geslaagde poging de reputatie van de Vietcong te relativiseren, in Amerikaanse ogen veel meer dan de Nationale Volksarmee (NVA) geharde en geduchte tegenstanders, meesters van de nacht en experts in camouflage. Inderdaad staken de middelen van *Charlie* schril af tegen de technologisch zeer moderne wapens van het Amerikaanse leger. De Vietcong was zeer moeilijk op te sporen en tegelijkertijd op de meest vervelende momenten massaal aanwezig. Men kon de Vietcong natuurlijk betichten van lafheid en vluchtgedrag, maar dat was alleen geloofwaardig vanuit het oogpunt van militaire ridderlijkheid.

Een belangrijke reden waarom de Vietcong wel goed moest zijn, is te verklaren vanuit het mechanisme: als ik goed ben en toch verlies, dan moet mijn tegenstander wel heel goed zijn. Getalsmatig waren er ongeveer evenveel Amerikaanse gevechtssoldaten in Vietnam als de operationele sterkte van de Vietcong. Relevanter is dat Charlie driekwart van de gevechten initieerde. Wanneer Yankee hem in de hitte van de jungle probeerde op te sporen, torste hij circa 27 kilo uitrusting mee, terwijl zijn tegenstander slechts 12 kilo nodig

had. De laatste leerde van zijn fouten, de Amerikanen niet. Westmoreland weigerde op contra-guerrilla tactieken over te gaan, zelfs toen de mariniers de waarde daarvan hadden bewezen, bang als hij was dat kleine groepjes door de Vietcong zouden worden overweldigd.

De inzetduur van de individuele soldaat was een jaar, officieren dienden soms slechts enkele maanden aan het front. Deze factor veroorzaakte een voortdurende erosie in de kwaliteit van de gevechtsgereedheid van de eenheden, waarvan het dieptepunt zich voordeed aan het eind van de jaren zestig. Op instigatie van de boekhouder McNamara werd het Amerikaanse succes in dode Vietcong-strijders uitgedrukt. Van het resultaat was eenderde burger. Aan eigen zijde was vijftien tot twintig procent van de verliezen te wijten aan fratricide.

De Vietcong voldeed intrinsiek geenszins aan het krachtige imago dat beide partijen trachtten te vormen. De werving verliep vaak moeizaam en onder dwang, het moreel werd ernstig aangetast als een combinatie van vuurkracht en wil om te vechten tot grote verliezen leidde. Zelfs wanneer de Vietcong met gebruikmaking van totale verrassing Amerikaanse posities aanviel, dan nog leed deze vanwege inflexibiliteit in de bevelvoering vijf keer meer verliezen. Tienduizenden Vietcong-soldaten deserteerden of liepen over naar het regeringsleger van Zuid-Vietnam. Paradoxaal is dat de reputatie van de Vietcong op haar hoogtepunt was tijdens het Tet-offensief van 1968, hoewel de Vietcong toen juist ernstige klappen incasseerde en zijn militair-strategische doelen niet bereikte. Zo zeer was de Vietcong gedecimeerd dat hij vanaf 1969 nagenoeg geen rol meer speelde.

Mijn conclusie is dat de schrijver zijn doel overtuigend heeft bereikt. De mythe van de extra gevechtskracht gegenereerd door revolutionair of ideologisch elan, is ontzenuwd. MacKenzie heeft zijn bewijsmateriaal uit verschillende eeuwen en verschillende culturen verzameld, al varieert de mate van overtuigingskracht. Ook revolutionaire legers zijn onderhevig aan de zwaartekracht. Speciaal aanbevolen voor militair-historici en politicologen.

A.C. TJEPKEMA, kol KLU



Asterix en de waarheid

door René van Royen en Sunniva van der Vegt, 184 blz., rijk geïll., Uitgeverij Bert Bakker, Amsterdam 1997. f 29,90
ISBN: 90 3511 816 2

Sommigen zullen zich bij het lezen van bovenstaande titel van het boek afvragen of een gerenommeerd blad als de *Militaire Spectator* zich ook gaat bezighouden met het bespreken van stripverhalen. Het antwoord daarop is volmondig nee. Wel is het zo dat er lezers van de *Militaire Spectator* zijn die ook graag een stripverhaal van Asterix lezen.

Voor hen zijn de dappere Asterix en zijn dikke vriend Obelix beroemde striphelden. Hun scheppers Goscinny en Uderzo hebben op onnavolgbare wijze op basis van de archeologie, de klassieke literatuur en het moderne leven een schets gegeven van de wereld waarin hun helden leven. Niet voor niets worden in het voortgezet geschiedenisonderwijs Asterix en Obelix gebruikt om de geschiedenis van de Romeinen te illustreren, terwijl aan de hand van de Kuifjstrip de dekolonisatie wordt behandeld.

De moderne lezer die het tijdperk van Asterix binnentreedt, maakt op speelse wijze kennis met de tijd van Julius Caesar, maar zal zich vroeg of laat afvragen: aten de Galliërs inderdaad altijd everzwijn?, gingen Romeinse soldaten echt zo gekleed?, dronken Galliërs werkelijk toverdrank en zongen hun barden net zo vals als in de strips?

In het boek *Asterix en de waarheid* wordt een (soms verrassend) antwoord gegeven

op deze en vele andere vragen. Historicus René van Royen en classica Sunniva van der Vegt hebben op grond van hun wederzijdse belangstelling voor de stripverhalen van Asterix maandenlang bronnenstudie gedaan om achtergrondinformatie bij de plaatjes te vinden. Veel raadsels worden opgelost, maar niet allemaal. Wel leren wij bij het lezen van het boek dat plaatjes kijken een kunst op zich is. Want wat is namelijk de klassieke fout die wij vaak maken, wij richten onze aandacht uitsluitend op de hoofdcène van de afbeelding, terwijl op de achtergrond vaak ook veel te zien is dat ons van alles vertelt over het dagelijkse leven in een bepaalde tijd. Neem bijvoorbeeld het bezemen van de bodem, dat wij in verschillende albums tegenkomen en dat een grappig verzinsel van de stripmakers lijkt. Echter, op een dienstrooster van de Romeinse soldaten, dat op een papyrus uit Egypte bleek te staan, leerden de schrijvers dat bezemen een belangrijke bezigheid was van rekruten in een legerkamp.

Dit soort ontdekkingen geeft het inzicht dat de makers van de strip weliswaar hebben gekozen voor een komische verbeelding van de tijd van Julius Caesar, maar dat die afbeelding van de tijd van Julius Caesar daarom nog niet minder 'waar' is. 'Geestig' en 'waar' hoeven elkaar dus helemaal niet uit te sluiten.

Daar waar de schrijvers één van de vijf hoofdstukken wijden aan Julius Caesar en zijn soldaten, maakt het boek mede interessant voor militairen die wel eens een stripverhaal van Asterix hebben gelezen. Zo komen in dat hoofdstuk onder meer aan de orde: de bouw en inrichting van het legerkamp, de dagelijkse routine, de discipline, het exerceren, de wijze van oorlogsvoering, de militair, vriend en vijand en nog andere militaire aspecten. En dit alles onder het motto dat Asterix zonder Romeinen hetzelfde is als soep zonder zout.

Naast deze militaire aspecten biedt het boek een rondreis in woord en beeld, waarin duidelijk wordt hoe moeilijk het is om het verleden te kennen en waar het dorpje van Asterix lag dat weerstand bood aan de invallende Romeinen. In het boek worden verder de karakters van de belangrijkste figuren uitgediept, en hun psychologie en maatschappelijke positie wordt tegen het licht gehouden. Dit alles

wordt toegelicht aan de hand van archeologisch materiaal en oude teksten. In een uitgebreid notenapparaat wordt verwezen naar de oude teksten. Daarna komen de architectuur van het dorp en de economie aan de orde. Deze worden vergeleken met die van de rest van Gallië. Aan het slot passeert een stoet van figuren, voorwerpen en gewoontes de revue. Overigens komt niet de hele wereld van Asterix en zijn vrienden aan de orde. Het dorpje in Gallië en de Romeinen aldaar, zijn de hoofdonderwerpen van het boek. De wereld die in de stripverhalen wordt geschetst, is echter vele malen groter. De Galliërs gaan naar Griekenland, naar Rome, naar het oosten en naar de burenen. Allemaal avonturen die ook onderzocht kunnen worden. Het boek *Asterix en de waarheid* beperkt zich tot de directe omgeving van de striphelden.

Bij het lezen van het boek hebben de schrijvers bij mij de indruk niet kunnen wegnemen dat hun bewondering voor Goscinny en Uderzo de wetenschappelijke objectiviteit ten nadele heeft beïnvloed. In een aantal gevallen komen situaties niet voor in de tijd van Julius Caesar en dan verwijzen zij naar tijdstippen 200 jaar voor of 300 jaar na de tijd van Caesar waarin de situatie wel voorkwam, onder vermelding dat onderzoek onvoldoende heeft aangetoond dat het *niet* in de periode van Caesar voorkwam. Als men deze laatste vermelding had weggelaten dan zou het boek niets in waarde hebben verloren, terwijl de objectiviteit meer tot zijn recht zou komen. In een aantal andere gevallen gaan de schrijvers van een veronderstelling uit dat Goscinny en Uderzo een bepaalde bedoeling met een situatie of voorwerp gehad zullen hebben, waarbij de schrijvers een kans voor open doel hebben gemist om die veronderstelling te toetsen bij Uderzo, de nog in leven zijnde tekenaar van het duo. Deze toetsing wordt bij het lezen soms node gemist.

Deze kanttekeningen laten onverlet dat het plezierig leesbaar geschreven boek goede informatie bevat over een deel van de wereld ten tijde van Julius Caesar. Asterix en de waarheid is een onmisbaar boek voor iedere Asterix-liefhebber en aanbevolen voor een ieder die meer wil weten over de fascinerende (militaire) oude wereld.

drs. J. TERPSTRA, kol mpsd