



168  
7

# MILITAIRE SPECTATOR



**Krijgsmacht  
of Vredesmacht?**

(zie blz. 373 e.v.)





#### 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) 318 72 79

Ledenadministratie:  
Instituut Defensie Leergangen  
mw. E.M. de Haas-De Ruijter  
Postbus 20701, 2500 ES Den Haag

#### 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

H. Emmens  
commodore Koninklijke Luchtmacht

#### REDACTEUREN

drs. P.J.E.J. van den Aker  
luitenant-kolonel der cavalerie  
ir. J.W. van Bemmel  
kolonel van de technische staf  
drs. P.H. Kamphuis  
hoofd Sectie Militaire Geschiedenis KL  
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 20

#### ABONNEMENTEN

f 40,- (studenten f 25,-) buitenland  
f 50,- per jaar. Losse nummers f 4,-

#### ADVERTENTIES

CET Reclame & Publiciteit  
Telefoon (0497) 53 15 31

#### DRUK

Drukkerij Giethoorn Ten Brink  
Vormgeving: Trend-Set Snelzet bv  
ISSN 0026-3869

NADRUK VERBODEN

Foto's: R. van Bakel, J.R. Schoeman



# MILITAIRE SPECTATOR

- 370** Editoriaal:  
Strategische Toekomst Droom
- 372** Mededelingen  
Krijgsmacht of Vredesmacht?
- 373** Samenvatting Clingendael-publicatie Krijgsmacht of Vredesmacht
- 375** A.C. Tjepkema:  
Commentaar op een Clingendael-publicatie
- 381** A.C. Oostendorp, R.H. Sandee:  
De 'Clingendael-divisie': geen realistisch alternatief
- 387** W.H.C. van Straten:  
Met de marine op expeditie in 2000
- 393** T. Kuperus:  
Het is niet de grootte van de broek, maar de pasvorm
- 395** P.A.L. Ducheine:  
De krijgsmacht en interne veiligheid
- 400** M.A. van Maanen, V.J. Utermöhlen, R.J.M. Veger:  
Naar een Europese krijgsmacht? Zeker weten!
- 411** J.G.M. Hoppenreijts:  
Internationale hulp bij natuurrampen  
De 'Rampenbrigade'
- 416** Meningen van anderen  
Antwoord op meningen van anderen
- 417** Boeken
- 419** Samenvattingen

## Strategische Toekomst Droom

Mei 2020. De 'weggedachte' oorlog was toch gekomen. Het conflict was ontstaan door de onderdrukking van een minderheid in een Balkanstaat. Aanvankelijk leek het conflict 'standaard' te kunnen worden ingedamd door een EU-vredesmacht, optredend onder een mandaat van de Veiligheidsraad. Maar langzaam was duidelijk geworden dat de regionale dictator Tunga, gesteund door extremistische krachten in Rusland, het conflict weloverwogen had laten escaleren, waardoor de Europese Unie langzaam maar zeker de fuik binnen was gezwommen. De Verenigde Staten hadden zich – geplaagd door binnenlandse problemen – tot grote verrassing van iedereen nu eens buiten het conflict gehouden. De inning van het vredesdividend rondom de millenniumwisseling en de daarmee gepaard gaande structurele verwaarlozing van de investeringen hadden geleid tot inmiddels sterk verouderd materieel.

Ergens in een Balkanstaat reed een verkenningseenheid van de 1 (NL) *Peace Enforcing Brigade* in de stromende regen door het moeilijk begaanbare terrein van de hoogvlakte. Het eideloze bureaucratische gevecht in het verleden over wie de Europese satellieten zou mogen produceren, beheren en benutten had aanvankelijk tot uitstel en uiteindelijk tot afstel van het miljardenverslindende project geleid, waardoor de EU afhankelijk was gebleven van de overige, meer traditionele middelen voor het verzamelen van inlichtingen.

De wielen van de verouderde Fennek ploegden door de zuigende klei. Wachtmeester Arend tuurde gespannen het voorterrein in. 'Hier ergens zouden de vijandelijke tanks toch moeten zijn', dacht hij bij zichzelf. Zijn ploegcommandant, wachtmeester Havik, volgde 200 meter naar achter vanuit zijn eigen Fennek in een waarnemingsopstelling de verrichtingen van Arend aandachtig door zijn digitale video-

camera. Hij kon de druppeltjes koud zweet op het voorhoofd van Arend zien. Langzaam draaide hij zijn camera in de richting van de open vlakte, toen zijn aandacht werd getrokken door een kleine schittering in de verte. Hij zoomde zijn camera maximaal in. Dat leek wel een voertuig in opstelling. Geroutineerd en professioneel schakelde hij over op warmtebeeld. Duidelijk zag hij nu de contouren van de inmiddels zo gevreesde NGP-tankmodule. Hij bediende zijn zendsleutel: 'Contact... wacht uit!' klonk het door de ether. Tegelijkertijd bediende hij de knoppen van zijn *battlefield management system*, waardoor zijn ploeggenoot Arend in het voorste voertuig direct op de hoogte werd gebracht van de doelinformatie van de vijandelijke uiterst moderne tank. Arends bestuurder reageerde direct en gooide zijn voertuig in zijn achteruit. De vijandelijke tank was buiten bereik van Haviks lichte boordwapen. Het vijandelijke projectiel boorde zich met speels gemak door het frontpantser van het voorste voertuig. Arends laatste gedachten waren bij zijn nog jonge gezin. Door zijn camera zag Havik de toren van de vijandelijke tank zijn richting op draaien. 'Dit zijn momenten van beperkte vreugde', hoorde hij zichzelf nog zeggen. 'De gewoonte ieder probleem een uitdaging te noemen had zo zijn grenzen', dacht hij. Enkele seconden later was ook de laatste Fennek van de Nederlandse brigade veranderd in een hoop smeulend en verwrongen staal.

F-16 vlieger 'Hawkeye' Donder vloog laag, snel en dus uiterst geconcentreerd voor het uitvoeren van een *offensive air support*-missie. Hij had in de planning en voorbereiding van zijn missie zoveel mogelijk informatie verzameld over zijn inzet-omgeving. Immers, zijn *End Life Update* (ELU) F-16 beschikte niet over *state of the art*-datalinksystemen en daarom kon hij tijdens de vlucht niet beschikken over betrouwbare informatie van zogenaamde *off-board information technology*-systemen. Bovendien wist Donder dat hij door de beperkte stealth-eigenschappen van zijn kist goed zichtbaar was voor de vijandelijke luchtverdedigingssystemen. Ook hierdoor moest hij meer risico nemen dan hem lief was.

Jaloers dacht hij aan de *Joint Strike Fighters* van de tegenstander. Plotseling ging zijn optisch en akoustisch alarm af en Donder wist dat hij door een vijandelijke radar werd aangestraald. Door zijn grote ervaring handelde hij instinctief en routineus: scherp draaide hij naar links weg om zo

snel mogelijk dekking te verkrijgen van een kleine heuvelrug en activeerde zijn counter measures. Het verouderde F-16 *airframe* kraakte in zijn voegen onder al die G-krachten. (...)

De operator van het uiterst moderne vijandelijke luchtafweersysteem zag de F-16 al van grote afstand aankomen. Bovendien was hij door *information warfare* al lang van tevoren op de hoogte van de gebruikte aanvliegroutes. Zijn commandant had comfortabel de tijd gekregen de luchtverdedigingsgrendel zodanig in te richten dat er geen ontkomen meer aan was: de vlieger in zijn gedateerde F-16 vloog met open ogen de hinderlaag in die voor hem aan weerszijden van de kleine heuvelrug was opgezet. Verveeld keek hij naar het snel bewegende symbool van de bandiet op het kleine radarscherm. Hij hoorde zijn raketten weggaan. Het systeem deed automatisch waarvoor het geprogrammeerd was. Even later verdween het symbooltje van het scherm. 'Da's nummer 9 vandaag en 120 tot dusver!', zei hij tevreden tegen zijn collega. 'Voor zover ik weet, hebben ze er niet meer.' Een oplichtend computerscherm uit de database bevestigde zijn vermoeden. Op 1800 kilometer afstand zag de *joint air defence commander* ook de laatste Nederlandse ELU F-16 *real time* van zijn *situational-awareness*-screen verdwijnen.

'Adri, je moet zelf zorg dragen voor je verkenning!', had de brigadecommandant Consensus tegen luitenant-kolonel Van Leeuwen, commandant van 11 (NL) Pantserinfanteriebataljon, gezegd. 'Ik heb de laatste zes uren niets meer van het verkenningeskadron gehoord.' Hij reed in zijn voertuig als gevechtsstaf achter het spitspeloton, dat bestond uit vier vergelijkbare licht gepantserde wielvoertuigen van het type GTK, het zeldzame resultaat van een Europese co-productie van ongeveer twintig jaar geleden. Zolang ze op de weg bleven, voldeed het voertuig goed. In het terrein was de mobiliteit veel minder. De bewapening bestond uit een 50 mm snelvuurkanon. Opeens zag Van Leeuwen 400 meter verderop het voorste voertuig in een grote vuurbal veranderen. De ervaren pelotonscommandant paste de contactdrill toe en ontplooidde zijn eenheid. Een oorverdovend lawaai van de vurende boordwapens doorbrak de relatieve stilte. Even later zag Van Leeuwen op zijn battlefield management system de vijandelijke tankeenheden in opstelling. 'Verrek!', zei hij, 'Ze zijn buiten het bereik van onze wapens!' Zijn compagniescommandant reageerde snel en

probeerde vanuit het zijterrein met zijn andere pelotons inzicht te verkrijgen in de vijandelijke opstelling. De trage, licht gepantserde wielvoertuigen, die hun diensten veelvuldig hadden bewezen bij *peacekeeping* operaties, waren echter geen partij voor de hypermoderne, vijandelijke NGP's. Hier en daar raakten voertuigen vast in het zware terrein, om even later in rook op te gaan. Het moderne volautomatische zelfverdedigingssysteem DAS (*Defensive Aid Suites*) was te duur gebleken. Van Leeuwen probeerde zijn anti-tankpelotons, uitgerust met de verhoudingsgewijs moderne *fire and forget top attack* raketten in stelling te brengen. Maar slechts een enkel voertuig was in staat zijn systemen te gebruiken. De trage raketten werden eenvoudig door het vijandelijke DAS-systeem geneutraliseerd.

'Waar zijn de paarden?!', hoorde Van Leeuwen zichzelf zeggen tegen zijn S3. 'Die paar Leopard 2A6-tanks die de brigade nog heeft, bevinden zich in het zwaartepunt', zei de oververmoeide majoor afwezig. Op zijn informatiescherm zag Van Leeuwen dat zijn bataljon dreigde te worden vernietigd. Hij nam een beslissing: 'Sierra Hotel India Tango hier Romeo...' Zijn dood was snel maar niet geheel pijnloos. (...)

Badend in het zweet werd Politiek wakker. 'Wat een nare droom over die Tunga', dacht hij. Als Chef Defensiestaf was hij toch wel wat gewend, maar dat had tot nu toe nog nooit geleid tot nachtmerries. Integendeel, die voortdurende bezuinigingsoperaties waren slaapverwekkend. Nog nadenkend over zijn droom, stapte hij uit bed en liep richting koelkast om een glas melk in te schenken. 'Straks toch even de minister bellen', dacht hij, 'die kant moeten we zeker niet op!'

Het hier geschetste scenario is niet ondenkbaar. De beste manier om te voorkomen dat het werkelijkheid wordt, is zorg te dragen voor een effectieve krijgsmacht, die in staat blijft onder alle omstandigheden adequaat op te treden. Hiertoe is structureel investeren in moderne middelen vereist. Laten we ervoor zorgen dat dit verhaal een droom blijft, en geen nachtmerrie wordt.

In dit nummer wordt de toekomst van Defensie minder dramatisch beschreven. Aan bod komen onder meer een samenvatting van de Clingendael-studie *Krijgsmacht of Vredesmacht* en een aantal reacties daarop.

# Mededelingen



In navolging van de succesvolle *battlefieldtour* naar de Grebbeberg en Arnhem organiseert de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap op **zaterdag 11 september 1999** een *battlefieldtour* over:

## Operatie Veritable

De inleider en gids is **prof. dr. H. Amersfoort**  
van de Sectie Militaire Geschiedenis KL.

'Veritable' was de codenaam voor de Brits/Canadese aanval in het Rijnland, in februari 1945. De operatie beoogde het gebied tussen Maas en Rijn te zuiveren, waarna vervolgens het Ruhrgebied omtrokken kon worden.

'Veritable' zou een laatste voorbeeld worden van twee verschillende doctrines; de methodische en dogmatische Britse aanvalsdctrine en de meer op manoeuvre oorlogvoering ingestelde Duitsers, met hun zeer beperkte middelen.

Het Reichswald zou het decor worden van een maand durende verbeterde strijd, die tot nu toe te weinig bekendheid geniet bij de beoefenaars van de krijgswetenschap!

Het programma is als volgt:

- 10.00 - 10.15 uur – ontvangst in het Bevrijdingsmuseum te Groesbeek (tot 09.30 uur bus op station Nijmegen)
- 10.15 - 11.00 uur – video over planning en uitvoering van de operatie
- 11.00 - 12.30 uur – eerste deel van de tour per bus door het operatiegebied
- 12.30 - 13.30 uur – lunch
- 13.30 - 16.30 uur – vervolg van de tour per bus (eindigend in Groesbeek/Nijmegen)

Het aantal deelnemers is beperkt tot 45.

U kunt zich aanmelden door overmaking van f 20 voor leden van de KVBK (f 25 voor niet-leden) op gironummer 78828, ten name van de penningmeester KVBK te Vleuten, onder vermelding van 'Veritable 11/9'.

Bij onverhoopte overschrijding van het maximale aantal deelnemers wordt uw bijdrage gerestitueerd.

U ontvangt vóór de *battlefieldtour* een bevestiging en een routeschets naar het bevrijdingsmuseum.

# Krijgsmacht of Vredesmacht

## Samenvatting

Uit: Krijgsmacht of Vredesmacht.  
Keuzen voor de Nederlandse defensie  
in de 21e eeuw. A. van Staden, R. de  
Wijk, C. Homan, D. Zandee  
Instituut Clingendael, Den Haag, 1999.  
(tel. 070 - 324 53 84)  
ISBN 90 5031 071 0

De Hoofdlijnennotitie is politiek gezien een geslaagde aanzet tot de Defensienota 2000. De twee grootste coalitiegenoten – de PvdA en de VVD – ondersteunen beide de voorstellen in grote lijnen, hoewel deze partijen wezenlijk verschillende visies hebben op de toekomst van de krijgsmacht. Ook tussen de krijgsmachtdelen is de vrede bewaard door offers te vragen van de marine, de landmacht en de luchtmacht. Door kool en geit te sparen is het resultaat evenwel bepaald niet optimaal wanneer de inzetbaarheid van de krijgsmacht wordt afgezet tegen de opgesomde taken.

Kern van de Hoofdlijnennotitie is de verschuiving van mobilisabele naar parate eenheden. Voorrang wordt gegeven aan middelen die voor alle hoofdtaken inzetbaar zijn, immers de militair-operationele vereisten voor 'regionale collectieve verdediging', 'crisisbeheersing' en 'vredesoperaties' verschillen nauwelijks. Het oproepen van mobilisabele eenheden 'ligt niet voor de hand' gezien de lokale aard van mogelijke dreigingen tegen de NAVO, zo voert de Hoofdlijnennotitie aan. Terecht stelt deze dat 'parate eenheden van doorslaggevend belang' zijn, zowel voor de collectieve verdediging als voor 'crisisbeheersingsoperaties'.

De constatering dat parate eenheden essentieel zijn voor alle mogelijke wijzen van inzet van de krijgsmacht heeft evenwel niet tot consequente keuzen geleid. Ondanks de maatregelen blijft met name de Koninklijke landmacht onvoldoende in staat om deel te nemen aan 'crisisbeheersings- en vredesoperaties'. Een omvangrijke mobilisabele component, die onbruikbaar is voor deze operaties, blijft bestaan. De Hoofdlijnennotitie kiest wel een route,

maar aarzelt deze geheel af te leggen.

Nederland kan, na uitvoering van de Hoofdlijnennotitie, met eenheden van de landmacht slechts weinig méér bijdragen dan reeds voorzien in de Prioriteitennota 1993:

- Wat betreft deelname aan vredesoperaties strekken de maatregelen voor paraatstelling van extra personeel in feite tot opvulling van gaten in eenheden, die bij uitzending tot nu toe veelal afhankelijk waren van personeel van andere eenheden (het bijeenschrapen van bataljons).
- Met betrekking tot deelname aan operaties in het hogere deel van het geweldsspectrum kon de landmacht op korte termijn geen eenheid van brigadegrootte leveren. Op basis van de Hoofdlijnennotitie blijft deze tekortkoming onverminderd bestaan, immers elke gemechaniseerde brigade behoudt een substantiële component mobilisabel personeel (ongeveer de helft), dat met de huidige wijze van personeelsvulling niet snel oproepbaar is. De enige uitzondering vormt de luchtmobiele brigade, maar deze kent een onderbezetting op gevechtsfuncties en is daardoor momenteel niet volledig inzetbaar.

*Deze studie pleit voor consequente keuzen. Dit betekent allereerst een totale opheffing van de mobilisabele componenten, omdat alle mogelijke vormen van inzet van de Nederlandse krijgsmacht, thans en in de afzienbare toekomst, parate eenheden vereisen. Mobilisabele eenheden in de huidige vorm zijn 'dood kapitaal'. Ze vereisen bovendien personeel voor instandhouding van ondersteunende diensten. Hierdoor is sprake van een verspilling van menskracht, terwijl er te weinig paraat personeel is op andere, kritische functies.*

De Koninklijke marine – met uitzondering van het Korps Mariniers – en de Koninklijke luchtmacht zijn volledig paraat. De auteurs van deze studie bepleiten de Koninklijke landmacht eveneens

volledig paraat te stellen. Dit vereist vergaande aanpassing van de structuur van de landmacht, in het bijzonder van de I Divisie. Extra paraat personeel is vereist, bovenop de 1.400 nieuwe personeelsleden zoals voorzien in de Hoofdlijnennotitie. Daar staat tegenover dat elders in de landmacht-organisatie (parate) functies, die verband houden met instandhouding van mobilisabele eenheden, kunnen worden opgeheven.

*De auteurs hebben een model ontwikkeld voor een volledig parate landmacht, dat in vergelijking met de Hoofdlijnennotitie twaalf extra parate compagnieën vereist. Waarschijnlijk zijn ook meer parate eenheden voor logistieke ondersteuning vereist. Contractverlenging van de Beroeps Bepaalde Tijd (BBTers) en de opheffing van parate verbindingseenheden bieden mogelijkheden tot vulling van deze extra parate eenheden, maar ook andere personeelsmaatregelen lijken vereist. Nader onderzoek op dit punt door het Ministerie van Defensie is wenselijk. Met de voorgestelde aanpassingen kan de landmacht beschikken over drie volledig parate gemechaniseerde brigades, naast de parate luchtmobiele brigade, waarmee alle taken kunnen worden uitgevoerd.*

Verdere optimalisatie van de inzetbaarheid van de Nederlandse krijgsmacht leidt tot keuzen ten aanzien van de taken. Deze keuzen houden rechtstreeks verband met de ambities die Nederland in het bredere kader van het buitenlands- en veiligheidsbeleid nastreeft. Ondanks het feit dat onder de kabinetten Paars I en II nationale belangen nadrukkelijker naar voren zijn gebracht, schiet de Hoofdlijnennotitie te kort deze belangen te hanteren als uitgangspunt voor de toekomst van de krijgsmacht. In plaats daarvan is teruggegrepen op een analyse van de 'nieuwe veiligheidsrisico's' als bepalende grondslag voor omvang en structuur van de krijgsmacht. De veiligheidssituatie is evenwel niet wezenlijk veranderd in de afgelopen jaren, zodat ook hier een inconsistentie

bestaat: de analyse zou juist tot instandhouding in plaats van afstoting van capaciteiten moeten leiden.

*Deze studie legt een direct verband tussen buitenlands- en veiligheidspolitieke ambities van Nederland en de toekomst van de krijgsmacht. Afhankelijk van de ambities zijn keuzen te maken voor de structuur en oriëntatie van de Nederlandse krijgsmacht. De auteurs reiken hiervoor twee opties aan, die een verschillende samenstelling van de krijgsmacht tot gevolg hebben.*

• *In de eerste optie kiest Nederland voor een krijgsmacht die volledig wordt ingericht voor vredesoperaties en militaire ondersteuning van humanitaire acties. Deze krijgsmacht is ongeschikt voor deelname aan gevechtsoperaties in het hogere deel van het geweldsspectrum. Optie 1 leidt tot afstoting of vergaande vermindering van 'zwaar materieel' bij de marine (fregatten, onderzeeboten), de luchtmacht (F-16 jachtvliegtuigen) en de landmacht (tanks, artillerie). De landmacht krijgt het bataljon als basiseenheid. De bataljons worden logistiek zelfstandig. Het Duits-Nederlandse legerkorps wordt afgeschaft, evenals het divisieniveau. De Nederlandse krijgsmacht zal evenwel streven naar nauwe samenwerking met Duitsland wat betreft vredesoperaties. Het brigadeniveau blijft bestaan als organisatorisch verband voor 'joint' optreden van bataljons van de Koninklijke landmacht en het Korps Mariniers bij grotere vredesoperaties. In dit model past ook een uitgebreide capaciteit voor de ondersteuning van civiele taken.*

*Een keuze voor een krijgsmacht die zich in hoofdzaak toelegt op de uitvoering van vredesoperaties brengt Nederland dicht in de buurt van de categorie landen die zich eerder hierop hebben toegelegd, zoals de Scandinavische landen en Canada.*

• *In de tweede optie kiest Nederland voor een 'expeditionaire krijgsmacht' die in staat is met de grote bondgenoten deel te nemen aan internationale militaire interventie in het hogere deel van het geweldsspectrum. De expeditionaire krijgsmacht zal in staat zijn zowel deel te nemen aan klassieke oorlogvoering (Koeweit-scenario) alsmede bijdragen te*

leveren aan internationale interventies in complexe interne conflicten (niet-conventionele oorlogvoering). Tevens is deze krijgsmacht geschikt voor deelname aan (regionale) collectieve verdediging. De expeditionaire krijgsmacht kan bijdragen leveren aan vredesoperaties, maar beschikt over minder specifiek ingerichte eenheden. Deze optie leidt tot versterking van de capaciteiten van de Koninklijke landmacht en het Korps Mariniers, waarbij de landmacht daadwerkelijk een gevechtseenheid van brigadegrootte kan inzetten. De expeditionaire krijgsmacht beschikt over zwaar materieel, terwijl geïnvesteerd moet worden in extra middelen zoals installatie op de fregatten van raketten tegen landdoelen. Uitbreiding van transportmiddelen, met name bij de luchtmacht, is vereist om de verplaatsing van de expeditionaire krijgsmacht te verbeteren. De marine zal zich dienen toe te leggen op ondersteuning van een dergelijke krijgsmacht en minder op zelfstandig optreden als 'blue water navy'.

*Een keuze voor een expeditionaire krijgsmacht biedt Nederland kansen aan te schuiven bij de grotere landen, zoals Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten, die capaciteiten hebben voor 'powerprojection' en militaire interventie.*

*De auteurs leveren geen financiële onderbouwing van beide opties. Wel wijzen zij op het dilemma waarvoor Nederland zich ziet gesteld. Enerzijds vereisen de Nederlandse ambities en belangen een expeditionaire krijgsmacht die in het verlengde ligt van de veranderde taakstelling en de herstructurering, zoals ingezet met de Prioriteitennota 1993 en bevestigd in de Hoofdlijnennotitie. Een dergelijke krijgsmacht verhoudt zich echter slecht met de wens tot bezuinigen: voor een expeditionaire krijgsmacht is op termijn wellicht een verhoging van het defensiebudget nodig. Anderzijds leidt een voortdurende verlaging van de defensie-uitgaven in de verdere toekomst tot een krijgsmacht die uitsluitend in staat zal zijn vredesoperaties uit te voeren. De Nederlandse krijgsmacht spoort dan niet meer met de politieke ambities van ons land en laat de bescherming van de Nederlandse belangen over aan andere landen. Ook*

*kan ons land alsdan de bondgenootschappelijke verplichtingen niet meer nakomen. De auteurs pleiten ervoor dit dilemma nadrukkelijk aan de orde te stellen bij de verdere voorbereidingen voor de Defensienota 2000. Ze beklemtonen dat een oplossing dient te worden gevonden om te voorkomen dat de 'krijgsmacht' in de toekomst slechts kan optreden als een 'vredesmacht' zonder dat een uitdrukkelijke politieke keuze daarvoor is gemaakt. De discussie over de toekomst van de Nederlandse defensie wordt veelal in de verkeerde termen gevoerd. In aansluiting op het voorgaande stellen de auteurs dat het onderscheid tussen taken voor 'algemene verdediging', voor 'crisisbeheersing' en voor 'vredesoperaties' weinig relevant is voor de huidige veiligheids-situatie. Veel wezenlijker is de zojuist aangebrachte tegenstelling tussen vredesoperaties waarbij de krijgsmacht wordt ingezet in het lagere deel van het geweldsspectrum en voor volwaardige gevechtshandelingen in het hogere deel van het geweldsspectrum.*

*In dit verband pleiten de auteurs voor een consistent begrippenapparaat. De Hoofdlijnennotitie blijft de methodologie uit de Prioriteitennota hanteren, die verwarrend is omdat geen duidelijk onderscheid is gemaakt tussen 'crisisbeheersings- en vredesoperaties'. De Britse 'Strategic Defence Review' gebruikt wel een duidelijke terminologie. Zo worden 'peace support operations' als 'operations other than war' uitdrukkelijk onderscheiden van militaire missies ter voorkoming en beëindiging van regionale conflicten buiten het NAVO-gebied.*

*De auteurs pleiten voor vergelijkbare begrippen in de context van de Nederlandse defensie. Zij hanteren hiertoe in deze studie de term 'vredesoperaties' wanneer het operaties betreft in het lagere deel van het geweldsspectrum (geen oorlogshandelingen). Het begrip 'militaire interventie' wordt gebruikt voor gevechtsoperaties in het hogere deel van het geweldsspectrum, ongeacht of het klassieke oorlog betreft of ingrijpen in complexe binnenstatelijke conflicten. Waar verwezen wordt naar de Hoofdlijnennotitie of eerdere officiële beleidsdocumenten zijn termen als crisisbeheersingsoperatie tussen aanhaalingstekens geplaatst.*

# Krijgsmacht of vredesmacht

## Commentaar op een Clingendael-publicatie

A.C. Tjepkema - kolonel van de Koninklijke Luchtmacht

### Inleiding

**K**ritiek veronderstelt doorgaans dat je hetzelfde referentiekader hanteert als de schrijvers van het materiaal waarop je commentaar levert, in dit geval de *Hoofdlijnennotitie* en de schrijvers van het Clingendael-document. Intussen vindt op het moment dat ik dit schrijf, de operatie *Allied Force* plaats. Deze valt buiten dat kader. Het zou dan ook wel eens kunnen zijn dat de *Hoofdlijnennotitie* sinds de Kosovo-crisis, aannemende dat het bij deze term blijft, aan een herziening toe is.

Met deze crisis als extra uitgangspunt veroorloof ik mij, aan de hand van de *Hoofdlijnennotitie* zelve en de Clingendael-publicatie 'Krijgsmacht of vredesmacht?' het navolgende commentaar. Ik ga daarbij uit van een zekere bekendheid van de lezer met de *Hoofdlijnennotitie* en een mindere kennis van genoemde publicatie. De indeling van mijn kritiek zal, na een korte samenvatting van de ideeën van Clingendael, geschieden in drie delen: ten eerste waar ik de mening

van Clingendael onderschrijf, ten tweede waar ik die bestrijd en ten slotte waar ik vind dat Clingendael terrein heeft laten liggen. Een conclusie zal niet ontbreken.

### Essentie

Van Staden c.s.<sup>1</sup> komt de eer toe een tweeledig alternatief model voor de herschikking van de Nederlandse krijgsmacht te hebben uitgewerkt. Het eerste model voorziet in de transformatie tot een vredesmacht; het tweede tot een expeditieaire krijgsmacht. Met dit keuzemodel pogen de schrijvers een consequente vertaling te geven van het beleidsdeel van de *Hoofdlijnennotitie*. Daarvan is de essentie dat er een verschuiving plaatsvindt van mobilisabele naar parate eenheden, teneinde met name de Koninklijke Landmacht in staat te stellen met minder moeite deel te nemen aan vredesoperaties. 'Clingendael' vindt dat in beide modellen sprake moet zijn van een volledig parate landmacht met drie geheel parate mechbrigades, waarvoor 12 extra compagnieën zijn vereist. Deze sterkte ware te bereiken via contractverlenging van BBT-ers en de opheffing van parate verbindingseenheden, waardoor een einde komt aan het Duits-Nederlandse legerkorps.

In optie I kiest Nederland voor een krijgsmacht die „in navolging van Canada en de Scandinavische landen" volledig wordt ingericht voor vredesoperaties en militaire ondersteuning van humanitaire acties. Marine en

luchtmacht worden uitgekleeft, bij de landmacht verdwijnen nog meer tanks en artillerie. Het bataljon wordt de basiseenheid, de brigade slechts een organisatorisch verband.

In optie II kiest Nederland voor een 'expeditieaire krijgsmacht' die in staat is met de grote bondgenoten deel te nemen aan internationale militaire interventies in het hogere deel van het geweldsspectrum. Deze krijgsmacht kan bijdragen aan vredesoperaties, maar is daartoe minder specifiek ingericht. Dit model voorziet in zwaar materieel bij de drie krijgsmachtdelen. De landmacht kan dan een complete brigade als gevechtseenheid uitzenden. Ook het Korps Mariniers wordt versterkt. De marine krijgt raketten tegen landdoelen en de luchtmacht extra transportvliegtuigen.

### Mee eens

De schrijvers geven geen financiële onderbouwing van beide opties. Zij geven aan dat met name de tweede optie wel eens zou kunnen leiden tot meeruitgaven. Op basis van de politieke ambities van ons land mag echter worden verondersteld dat wij tot de bescherming van onze eigen belangen bereid zijn en onze verplichtingen jegens bondgenoten na te komen. Daarentegen zou de huidige gestage uitholling van de middelen wel eens tot gevolg kunnen hebben dat Nederland zonder een politieke keuze daartoe te hebben gemaakt, van zijn krijgsmacht een vredesmacht maakt. Anders gezegd, de schrijvers leggen

<sup>1</sup> De subtitel van de brochure is 'Keuzen voor de Nederlandse defensie in de 21-ste eeuw'. De schrijvers zijn dr. A. van Staden, dr. R. de Wijk, genmaj (bd) mr. drs. C. Homan en drs. D. Zandee, allen verbonden aan het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'. Van ten minste drie schrijvers is bekend dat zij actief lid zijn van D'66. Dit verhoudt zich moeilijk tot de ambitie van deze partij ten tijde van het laatste verkiezingsprogramma, namelijk om 1 miljard op defensie te bezuinigen.



zich niet bij voorbaat neer bij de opgelegde bezuinigingen, maar staan uitdrukkelijk een debat over principiële uitgangspunten voor.

Dat debat is weliswaar door de minister geëntameerd, maar wel met de uitkomst dat er jaarlijks een half miljard moet worden bezuinigd. Dat het serieus is, bewijst de verkoopbrochure met modern materieel, waarvan het buitenland intussen kennis heeft kunnen nemen. Terecht vermeldt Clingendael in de conclusie dat de relatie tussen taken en middelen onvoldoende inzichtelijk is. De Nederlander wil immers graag weten voor wat voor soort krijgsmacht wij er op na zullen houden. Veel zorgelijker is dat de bezuinigingen thans voor het leeuwendeel moeten worden behaald door het uitstellen van investeringen (2,1 miljard over tien jaar): niet investeren leidt uiteindelijk tot een verpaupering van de krijgsmacht... Afstoting van materieel levert een geringe bezuiniging in de bedrijfsvoeringskosten op en staat in wezen gelijk aan kapitaalvernietiging.

Verhelderend is het begrippenapparaat dat de auteurs, in navolging van de Britse *Strategic Defence Review*, introduceren. Waar de Hoofdlijnennotitie nog spreekt van algemene verdediging, crisisbeheersing en vredesoperaties, spreken zij van vredesoperaties en militaire interventie. Daarmee zijn niet alleen de spelregels helder aangegeven, maar is ook het keuzemodel ondersteund.

Ik ben het ook eens met de auteurs dat de Hoofdlijnennotitie eigenlijk vlees noch vis is en dat hoofdstuk 2 van de notitie niet logisch uit hoofdstuk 1 voortvloeit. De materie waarover het gaat is nu eenmaal weerbarstig en

'appels en peren' van de krijgsmacht-delen zijn met elkaar vergeleken. Eigenlijk verdienen zo gezien de Chef Defensiestaf en de bevelhebbers een compliment dat ze elkaar hebben gevonden voordat hoofdstuk 1 af was. Aangezien de heren van tevoren niet konden weten wat de inhoud van dat hoofdstuk was, kijken wij nu tegen een consensusmenu aan. Men moet dus ook geen conceptuele onderbouwing van het resultaat verwachten, hoogstens een poging daartoe. Terecht zeggen de schrijvers dat de nationale ambities zich onvoldoende vertalen in een capaciteiten-georiënteerde planning. Vraag is nu of men, uitgaande van de bestaande situatie, in polderland een meer revolutionaire aanpak had mogen verwachten.

### Oneens

Is het dilemma waar de auteurs ons voor plaatsen, een reëel dilemma? Om te beginnen, vraag ik mij af of het wel zo is dat Canada en de Scandinavische landen zich geheel en al op vredesoperaties toeleggen. Als dat zo is, dan is het alleen maar waar voor de landmachten. Canada is inderdaad een wat speciaal geval. Sinds premier Pearson de Nobelprijs voor de Vrede won, heeft Canada zich bij wijze van ideologie op alle vredesoperaties geabonneerd. Toch voert de Canadese landmacht uitdrukkelijk de pretentie dat vredesoperaties alleen met succes kunnen worden uitgevoerd wanneer de gehele organisatie een grootschalig conflict als uitgangspunt neemt.

Van Finland en Noorwegen kan zeker niet worden gezegd dat zij vredesoperaties als normerend voor de landstrijdkrachten zien. Zowel in Denemarken als in Zweden is een debat gaande, dat nog niet heeft geleid tot de exclusieve inrichting van de betrokken landmachten voor vredesoperaties.

In elk geval maken de schrijvers duidelijk dat een vredesmacht geen lichte krijgsmacht moet zijn. Als een lokale situatie in een vredesoperatie het gebruik van gevechtshelikopters<sup>2</sup> of artillerie noodzakelijk maakt, dan

dient met zulke middelen op voorhand rekening te worden gehouden.

Vraag nu is of Nederland echt zo kan overgaan op een krijgsmacht ingericht voor vredesoperaties. Daarmee maken wij ons voor militaire interventies volstrekt afhankelijk van anderen, zoals de VS, het VK, Duitsland en Frankrijk. Wij zouden dan willens en wetens tot 'de rang van Denemarken'<sup>3</sup> teruggallen.

In het eerste hoofdstuk van de brochure behandelen de schrijvers onze ambities en geven daarbij telkens de wereldrangorde. Zo is Nederland de achtste exporteur, de vijfde gever van ontwikkelingshulp en de tiende contribuant bij het Internationaal Monetair Fonds. Niet is vermeld dat het Nederlandse *corps diplomatique* in omvang de vijfde plaats inneemt. Daarom is het merkwaardig dat de schrijvers als een positief bericht melden dat Nederland op militair terrein hoger scoort dan veelal wordt verondersteld. Ik acht de 27-ste plaats op de wereldindex van militaire kracht juist een anomalie. Als de optie vredesmacht wordt gekozen, dan zullen we nog wel verder wegglijden.

Het werkelijke dilemma doet zich thans, tijdens de Kosovo-crisis, voor. Hoewel tijdelijk lid van de Veiligheidsraad, wat tot het nemen van verantwoordelijkheid zou moeten aansporen, legt het kabinet een moeilijk te verdedigen veto op een eventuele inzet van grondtroepen. De vraag doet zich dan ook voor of wij *überhaupt* nog wel willen vechten.

Zo gezien, is de optie vredesmacht een benadering van de realiteit. Uit de tekst van de brochure blijkt hier en daar echter duidelijk dat de optie vredesmacht niet de favoriete is:

„Gezien de positie, ambitie en belangen van Nederland mag dan ook worden verwacht dat ons land over een krijgsmacht beschikt die in staat is in internationaal verband een reële bijdrage te leveren aan operaties, daar waar zijn vitale belangen en die van zijn voornaamste bondgenoten worden bedreigd” (p. 75,76).

<sup>2</sup> De schrijvers gebruiken hier de term 'bewapende helikopter', terwijl zij bij de tweede optie spreken van 'aanvalshelikopter'. Beide termen geven onvoldoende het veelzijdige karakter van de *gevechtshelikopter* weer.

<sup>3</sup> Zie ook J.L. Heldring in *NRC Handelsblad* van 13 april 1999.

De indruk ontstaat aldus dat de auteurs ons een schijndilemma presenteren.<sup>4</sup>

#### Afschaffen van de reserves

Het afschaffen van reserves lijkt misschien een consequente maatregel die applaus verdient. Landen als Canada en Australië, die langer met het bijtje van een beroepskrijgsmacht haken, hebben niet die consequentie getrokken. Canada bijvoorbeeld, zet bij vredesoperaties op grote schaal reserve-militairen in, hetzij om de gaten op de thuisbasis te vullen, hetzij om de uitgezonden beroepseenheden op sterkte te brengen. Heel veel wordt gebruik gemaakt van studenten, die aldus in belangrijke mate hun inkomsten aanvullen. Deze zelfde studenten zijn enkele jaren later op leidinggevende posities ambassadeurs voor de krijgsmacht, waardoor kansen worden geschapen met bedrijven en overheidsorganisaties tot regelingen te komen die voor beide partijen goed uitwerken. In Nederland zal het nog wel even duren voordat defensie zo ver komt. Er is natuurlijk enige onwennigheid bij de introductie van een beroepsleger. Algeheel afschaffen van de reserves, lijkt mij echter een draconische maatregel.

#### Het urban warfare-concept

Het *urban warfare*-concept dat de schrijvers aanbevelen voor het Korps Mariniers kan ik moeilijk op zijn

waarde beoordelen. De brochure beveelt aan dat het korps zich in de irreguliere oorlogvoering specialiseert, hetgeen mij niet helemaal consistent lijkt met de aanbeveling een tweede transportschip te bouwen. Nu zijn amfibische transportschepen tot de kust bruikbaar, daarna moet het korps gebruik maken van helikopters. Als die helikopters bij de luchtmobiele brigade vandaan komen, dan moeten er nog wel een paar afspraken worden gemaakt.

Op zich is daar niets op tegen. Waar ik bezwaar tegen maak, is dat de schrijvers zulke consequenties niet duidelijk maken. Men zal dan toch eerst moeten pleiten voor intensieve samenwerking tussen het korps, de luchtmobiele brigade en de tactische helikoptergroep. Het valt trouwens op dat het Korps Mariniers buitenproportioneel veel aandacht krijgt in vergelijking tot beide andere genoemde eenheden. Zelfs het pelotonsniveau wordt besproken. Een dergelijke overaccentuering steekt schril af bij andere sectoren van de krijgsmacht die even professioneel zijn en over heel wat meer gevechtskracht beschikken. Ten slotte mis ik in dit verband een redenering waaruit zou moeten blijken dat de landmacht minder geschikt is zich in de land- en dus in de stadsoorlogvoering te bekwaamen.

Zowel de marine als de luchtmacht krijgt een zeker vermogen tegen raketten met massavernietigingswapens. De luchtmacht heeft al veel kennis opgedaan met het Patriot-systeem, en dat dit wordt gemodificeerd tot het zogenaamde PAC-3 niveau ligt dan ook voor de hand. Nationaal gezien ligt het minder voor de hand dat de vier luchtverdedigings- en commandofregatten (LCF) ook een dergelijke, veel duurere capaciteit krijgen.<sup>5</sup> Met een toch al zwakker geworden investeringsquota vindt aldus een doublure van middelen plaats.<sup>6</sup> De krijgsmachtdelen zullen daar geen debat over willen aangaan en zich achter het begrip 'complementariteit' verbergen. De kiezer ver-

wacht van de politiek echter beter. De politici zouden kunnen vragen om te bezien met welke middelen tegen landdoelen onze fregatten zouden kunnen worden uitgerust. Naar verluidt zijn de LCF intrinsiek al voor een dergelijke taak geschikt. Wellicht kan die worden uitgebreid of ook aan boord van de andere fregatten worden geïnstalleerd. Merkwaardig is dat de capaciteit tegen landdoelen slechts in een lijstje met gewenste uitbreidingen voorkomt en niet met argumenten wordt onderbouwd.

### Behandeling van de krijgsmachtdelen

Hoofdstuk III ('Een inzetbare krijgsmacht') geeft een beoordeling van de onderdelen van krijgsmachtdelen. Opmerkelijk is dat het marinedeel heel anders wordt besproken dan de beide andere krijgsmachtdelen. Bij het oudste krijgsmachtdeel een schijnbaar gedegen afweging van taken versus materieel. Bij de berekening van het aantal fregatten (p. 50/51) moet de lezer aannemen dat zulke schepen in het verband van STANAVFORLANT en STANAVFORMED alsmede in de West, niet kunnen worden ingezet voor bijdragen aan internationaal optreden, met inbegrip van crisisbeheersing! Dat de vier onderzeeboten niet ter discussie staan, wil ik nog wel aannemen, maar dat de vijftien mijnenvegers ongemerkt de meetlat passeren, verbaast mij.

#### Landmacht

Bij de landmacht een gedetailleerde bespreking van de samenstelling van de brigade, dat uiteindelijk leidt tot een aantal vragen dat de minister zou moeten onderzoeken. De schrijvers achten het van kardinaal belang dat Nederland over een sterkte van drie parate brigades beschikt. De werkelijkheid is dat Nederland aan landgebonden eenheden met gemak een dergelijke sterkte op de been kan brengen. Wij hebben immers op basis van de geprojecteerde sterkte in de Hoofdlignennotitie aan manoeuvre-eenheden:

<sup>4</sup> Zulks blijkt ook uit een presentatie van Van Staden voor de Atlantische Commissie op 10 april j.l.

<sup>5</sup> Men mag verder aannemen dat een LCF de zeer moderne kern vormt van een vlootverband. Tegen een varend vlootverband is een dreiging van ballistische raketten niet waarschijnlijk. Tegen steden of militaire eenheden op land des te meer. De gedachtegang moet dan wel zijn dat het commandofregat wordt losgemaakt en voor de kust gaat varen om een landdreiging te pareren. Enige uitleg zou hier niet misstaan.

<sup>6</sup> Het zou interessant zijn te beschouwen welke landen een capaciteit tegen massavernietigingswapens ontwikkelen. Het zou wel eens kunnen blijken dat Nederland erg voorop loopt in vergelijking met de meeste bondgenoten.

- drie bataljons mariniers;
- drie bataljons luchtmobiele brigade;
- een tactische helikoptergroep met vijf squadrons;
- drie pantserinfanteriebataljons (drie van de vier compagnieën paraat);
- drie halve tankbataljons en
- drie verkenningsskadrons.

Het geheel is echter zodanig georganiseerd dat daaruit nooit en te nimmer een parate brigade kan worden geformeerd.

#### Luchtmacht

Bij de luchtmacht een halve pagina tekst (p. 57/58) waaruit blijkt dat jachtvliegsquadrons voor diverse taken tegelijkertijd kunnen worden gebruikt, zulks in schrille tegenstelling tot de elkaar uitsluitende tellingen bij de fregatten. Een analoge redenering aan die van de fregatten zou op basis van de equivalentie van 1 squadron = 2 fregatten (= 1 bataljon) zou tot een gewenst aantal van 7 squadrons (= 14 fregatten) leiden. Niet besproken worden de transportvloot en de helikopters.

#### Marechaussee

De Koninklijke Marechaussee wordt in het geheel niet genoemd. Op zijn minst had een redenering waarbij voor een blijvende integratie van dat krijgsmachtdeel in defensie wordt gepleit, niet mogen ontbreken. Kortom, dit hoofdstuk is onverklaarbaar eenzijdig of is bedoeld als een *oratio pro domo*.

<sup>7</sup> Essentieel voor de marinescheepsbouw is het behoud van de kennis inzake ontwerpen en systeemintegratie. Rompen kunnen bij wijze van spreken voor de helft van de kosten elders worden gebouwd. In dit verband toont het voorbeeld van Fokker aan dat een industrie in een nieuwe fase van haar bestaan, nieuwe kansen kan scheppen.

<sup>8</sup> In het debat hoort men wel eens dat de krijgsmacht zich zou moeten opwerpen als de opvoeder van lastige jongeren. Ik deel die mening volstrekt niet. Weliswaar kan de krijgsmacht voor vele maatschappelijke problemen een deel van de oplossing aandragen, maar zulke neventaken moeten in het verlengde liggen van hoofdtaken.

## Niet behandeld

Ongeveer tien jaar geleden, toen de eerste gesprekken over het vredesdividend werden gehouden, zei Van Staden eens tegen mij dat wat hem betreft de marine als enige krijgsmachtdeel niet voor aanslagen op de sterkte behoefde te vrezen. Ik bracht daar tegenin dat in vrijwel alle crises van de laatste dertig jaar door de wettelijke landen in eerste instantie vliegtuigen waren ingezet en dat mijn eigen krijgsmachtdeel, met de op één na grootste F-16 vloot ter wereld, in een veranderende wereld een grote kans op inzet had. Van Staden achtte dat, mede gegeven onze politieke terughoudendheid, niet erg waarschijnlijk. Het in de vaart brengen van marineschepen had nu eenmaal als voordeel dat de scheepsbouw aan het werk werd gehouden.

Ik ben het met Van Staden ook nu nog eens dat Nederland van oudsher een maritieme natie is en dat de specifieke scheepsbouw best wat mag kosten. Ik breng deze anekdote op omdat de brochure geen uitweg zoekt uit de vicieuze cirkel waarin onze marinebouw zich al jaar en dag bevindt. De Schelde is voor zijn toekomst van de marine afhankelijk, en omgekeerd. Door de gestage vermindering van het aantal schepen moet defensie steeds sneller relatief steeds bruikbaarere fregatten van de hand doen. Is er geen mogelijkheid dat een andere werf de specifieke expertise van De Schelde overneemt en ook voor andere doeleinden gebruikt?

*Mutatis mutandis* geldt hetzelfde voor de onderzeeboten. Ook de Walrusklasse zal ooit moeten worden vervangen. Nu de relevante expertise in de bouw van deze boten vervluchtigt, luidt de vraag wat voor plan voorligt om ooit tot vervanging te geraken. Anders gezegd, kun je ook een maritieme natie zijn zonder dat je zelf een scheepsromp bouwt?<sup>7</sup>

Met deze vraag wil ik een fundamenteel probleem aansnijden. Wat voor een type defensie willen wij hebben:

een defensie met relatief grote aantallen militairen of een defensie met veel hoogwaardige technologie? In de Hoofdlijnennotitie is geen duidelijke keuze gemaakt, omdat nog dicht bij de klassieke structuren wordt gebleven. Clingendael legt twee modellen voor die allebei personeelsintensief zijn, zonder aan te geven hoe de inherente wervingsproblemen moeten worden opgelost. Alleen van de luchtmobiele brigade wordt vermeld dat deze „een onderbezetting kent op gevechtsfuncties”. Mijn vraag is nu of het Korps Mariniers kan uitbreiden zonder tegen wervingsproblemen op te lopen. Per slot van rekening staan er veel vissers rond dezelfde vijver.

In het verlengde van deze vraag ligt de kwestie of de door de schrijvers voorgestelde extra landmachteenheden kunnen worden gerecruiteerd door verbindingseenheden op te heffen en contracten te verlengen. Clingendael zegt hier dat er nog studie nodig is en dat is natuurlijk zo. Men kan echter ook een personeelsintensieve structuur vermijden.<sup>8</sup> Tot op zekere hoogte kan zelfs de structuur van de krijgsmacht zich aanpassen aan de wervingsresultaten die in bepaalde sectoren worden geboekt. Dat werkt inventief werven in de hand.

#### Hoogwaardige technologie

Mijn keuze zou zijn uit te gaan van hoogwaardige technologie. Deze spreekt jongeren aan en is in de drie grote krijgsmachtdelen in ruime mate voorhanden. Nederland is geen typisch industrieel land, maar er zijn voldoende prominente sectoren die worden gestimuleerd door een goede wisselwerking tussen krijgsmacht en industrie. Een voorbeeld is de *Joint Strike Fighter*. Hoewel omtrent dat project binnenkort een principiële keuze moet worden gemaakt, rept de brochure er met geen woord over. Wellicht is dat te wijten aan een zekere alfa-attitude; wellicht onderschatten zij de aantrekkingskracht van de technologie op jong talent. Hoe het ook zij, net als bij de scheepsbouw ontbreekt hier de economische dimensie. Participatie van Nederland

in het JSF-project heeft zo'n dimensie, maar veel belangrijker zijn de operationele en logistieke voordelen: *stealth*, *state-of-the-art* sensoren en systemen, en minder onderhoud. Vanzelfsprekend zal er een afweging moeten plaatsvinden met een betaalbaar alternatief als de nieuwste versie van de F-16, waarvan het ontwerp de operationele output hoe langer hoe meer zal limiteren, en minder betaalbare alternatieven als de Eurofighter, de Rafale en de Gripen, die op den duur evenmin vrij zijn van ontwerpbeperkingen. Een kosten-effectiviteitsanalyse zal de politieke beslissers moeten kunnen overtuigen. In het verleden heeft de KLU dat bijna steeds met succes kunnen doen.

### Airpower

Het valt op dat de brochure geen woord wijdt aan de karakteristieken van *airpower*, hoewel deze al jaren onderwerp van bespreking in de vakpers zijn. Airpower was de sleutel van het militaire succes van de Golfoorlog; idem van de ommekeer in Bosnië (september 1995), om maar niet te noemen de zes jaar inzet met een squadron F-16's voor de operatie *Deny Flight* en volgende. Thans zijn we al weer een paar maanden betrokken bij de operatie Allied Force. Wat over die operatie ook mag worden gezegd, voor politici is de drempel laag bij de inzet van airpower en de kans is dus groot dat wij in toekomstige crises opnieuw zullen worden gevraagd een hoogwaardig aandeel te leveren. Daarom is het vreemd dat de politieke beslissing om een squadron in te leveren, door de schrijvers niet wordt bekritiseerd. Integendeel, het lijkt wel (p. 57<sup>9</sup>) of zij vinden dat het aantal nog verder kan worden verminderd.

Nog even de feiten. Als wij een squadron F-16 met achttien organiek ingedeelde vliegtuigen voor langdurige inzet willen leveren, dan zullen wij moeten terugvallen op twee squadrons, aangezien één squadron maar over 21 vliegers beschikt en het aantal vliegtuigen niet langdurig boven de zeventig procent kan uitstijgen. Zes squadrons was dus al het minimum. Wellicht was het dus, onder handhaving van de aannames in de Hoofdlijnennotitie, beter geweest de organieke sterkte per squadron te reduceren tot vijftien. Die aannames zijn echter intussen, naar mijn mening, door de Kosovo-crisis naar de schroot hoop verwezen. Ergo, laten wij hopen dat de beslissing omtrent opheffing van een squadron een zelfde lot treft.

De Hoofdlijnennotitie wil het aantal kleine helikopters drastisch terugbrengen onder gelijkblijvende verhoging van het aantal AB-412 toestellen. Het is de schrijvers kennelijk niet opgevallen dat wij tot voor enkele jaren ongeveer negentig kleine helikopters hadden, voor *search and rescue*, *command and control*, verkenningen en liaisontaken. Die laatste drie taken vervallen kennelijk. Ervoor in de plaats komen medische evacuatie en VIP-vervoer. Over combat *search and rescue* wordt niet gesproken.<sup>10</sup> Eerste vraag is hoe nu het urban warfare-concept moet worden uitgevoerd. Oftewel, minder specifiek: of deze toestellen ook militaire taken zullen krijgen. Zo ja, dan dienen uitzendingen mogelijk te zijn. Een minimum detachement zal dan uit drie toestellen bestaan en de vloot derhalve uit een veelvoud daarvan.<sup>11</sup> Zou nee, dan zal moeten worden teruggevallen op de transporthelikopters bij het uitvoeren van militaire taken. Dat werkt, afgezien van de beschikbaar-

heid van zulke toestellen, echter een grote mate van inefficiency in de hand. Merkwaardig is ook de aankondiging dat extra toestellen van (zo mogelijk) het type AB-412 zullen worden verworven. Van de vier helikoptertypes die de KLU in de jaren negentig heeft geïntroduceerd, is de aankoop van de drie AB-412's de minst geslaagde geweest. Men wil nu klaarblijkelijk op de eenmaal ingeslagen weg doorgaan en een veelvoud van deze drie toestellen in dienst nemen. Het effect ontstaat dan dat de staart met de hond gaat zwaaien.

### Betere samenwerking

Hiervoor heb ik al eens gesuggereerd dat de krijgsmacht delen meer en beter met elkaar zouden moeten samenwerken.<sup>12</sup> Dat sluit geenszins de thans veelgeroemde goede verstandhouding tussen de bevelhebbers onderling uit, maar is daarvan niet noodzakelijkerwijze afhankelijk. Ook de Clingendael-brochure maakt zo hier en daar melding van meer integratie. Op p. 69 bijvoorbeeld (het gaat hier over optie I): Op langere termijn is opname van het Korps Mariniers in de Koninklijke Landmacht te overwegen, met dien verstande dat het Korps de eigen identiteit kan behouden. Ook de steun voor de positie van de CDS als opperbevelhebber is niet mis te verstaan. Toch ontbreekt hier node een samenhangende visie over joint optreden en joint aansturing. Het is in mijn optiek helemaal niet nodig dat er hele onderdelen van het ene krijgsmachtdeel naar het andere overgaan. De frictie die dit met zich brengt, weegt nauwelijks op tegen een gepercipieerd voordeel. Het is veel beter dat er een *top-down* benadering plaatsvindt en dat, zoals in bijvoorbeeld de VS, het VK en Frankrijk, de politiek interesse gaat tonen in de operationele voordelen waarin een grotere samenwerking tussen de krijgsmacht delen resulteert. Dat voorkomt om te beginnen een *missing link* tussen de hoofdstukken 1 en 2 van de Hoofdlijnennotitie. Als meer integratie bij bijvoorbeeld het DCBC drie extra stafofficieren oplevert, dan past slechts de kwalificatie 'lippendienst'.

<sup>9</sup> ...voldoet de capaciteit aan jachtvliegtuigen als enige aan de voortzettingseis van 1:4, zoals die eigenlijk gewenst zou zijn.'

<sup>10</sup> Nu eens hoort men dat de bondgenoten ons terwille zullen zijn, wat de vraag oproept hoe wij dat compenseren, dan weer dat wij die taak met bestaande middelen zullen uitvoeren, hetgeen de capaciteiten van de luchtmobiele brigade zwaar aantast. Zou het niet veel beter zijn dat deel van de geplande vloot NH-90 helikopters, dat het aantal fregatten overstijgt, voor de CSAR-tol te bestemmen?

<sup>11</sup> Naast de drie SAR-toestellen bijvoorbeeld 4 x 3 helikopters, teneinde het voortzettingsvermogen te garanderen.

<sup>12</sup> Een te zwaar accent op bedrijfsvoering resulteert in het krampachtig volgen van formele regelgeving, zoals terzake van werktijden en ARBO, en daardoor in een gebrek aan flexibiliteit.

## Bezuinigen

Ik besef dat ik tot dusver weinig suggesties heb gedaan om tot bezuinigen te komen. Het is echter van het grootste belang dat op dit gebied vanuit de krijgsmacht bruikbare gedachten worden geformuleerd. In de bedrijfsvoering valt weinig meer te halen. Regelmatig wordt zelfs opgemerkt dat we daar al te ver zijn gegaan.<sup>12</sup> Bovendien moeten we het geduld opbrengen dat een nieuwe generatie militairen de voordelen van een betere opleiding weet te incasseren.

Naar mijn inzicht valt er dan uitsluitend te besparen op onze trainingsfaciliteiten in Nederland. Stel dat we twee vliegvelden zouden kunnen sluiten, dan zou dat 250 Mg op jaarbasis besparen. Dat is de helft van de geplande bezuiniging. Van alle overige bases zouden we de operationele waarde tot het minimale kunnen terugbrengen. Een deel van de bezuinigingen zal wegvallen omdat we elders meer dan tot dusverre, en tegen hogere kosten, zullen moeten oefenen. Zo zouden we meer van bestaande faciliteiten op de Antillen en in Goose Bay gebruik kunnen maken. Met de komst van een tweede transportschip komen ook oefenmogelijkheden voor de landmacht in zicht waarover vroeger niet viel te denken. Op de transportkosten bij oefeningen ver van huis valt dan te besparen.

Luchttransport is en blijft een knelpunt, zo constateert Clingendael. Tegelijk schaffen we drie Orions en twee F-27's af. Is het te simpel gerekeneerd dat we door wat apparatuur uit beide types te slopen, vijf bruikbare transportkisten zouden overhouden? Of, wellicht nog beter, deze in te ruilen tegen twee extra C-130's?

## Conclusie

Hoofdstuk 1 van de Hoofdlijnennotitie geeft een degelijk overzicht van het kwaad in de wereld. De schrijvers van de Clingendael-brochure merken terecht op dat de analyse eerder zou moeten resulteren in

méer dan in minder defensiebudget. Ongetwijfeld zal de Kosovo-crisis tot diepere inzichten leiden, namelijk tot een Defensienota 2000 die beschrijft wat voor soort krijgsmacht ons land verdient. Bij velen breekt zo langzamerhand ook het besef door dat de westelijke wereld bestaat uit twee grote welvarende eilanden waar een groot deel van de mensheid naar toe wil om zijn kansen op een menswaardig bestaan te verbeteren. Onder omstandigheden van betrekkelijke vrede is dat proces al lastig te beheersen, het wordt dweilen met de kraan open in het geval van crises.

Het zal steeds grotere moeite kosten het migratieproces en de vluchtelingstromen in goede banen te leiden. De krijgsmacht is het enige overheidsapparaat dat in het buitenland onder bepaalde garanties, zoals internationale samenwerking, goede politieke bedoelingen preventief en repressief in daden kan omzetten.

### Geen sluitpost

Om dat te kunnen doen, is het allereerst nodig dat politici zich een beeld vormen van waar de krijgsmacht voor zou moeten staan en hun interesse tonen voor de capaciteiten ervan. Enkele tientallen jaren geleden had de dienstplicht tenminste nog het effect dat de meeste mannen de krijgsmacht uit eigen ervaring kenden. Nu is dat steeds minder het geval en de toen opgedane ervaring is nu irrelevant. Het wordt pas beter als de post Defensie bij een kabinetswisseling, en dus ook in de overheidsbegroting, niet langer een sluitpost is. Bij onze bondgenoten zijn wij zeker geen sluitpost, maar worden wij als een belangrijke speler gezien, die in staat moet worden geacht als *framework nation* op te treden. Enige aandacht van de schrijvers voor dit aspect had niet mogen ontbreken, te meer waar Clingendael een sleutelpositie zou kunnen vervullen in het betrekken van politici bij de studie over deze materie.

### Integratie

Wij zijn een spaarzaam volkje, zeker als wij de kool en de geit kunnen spa-

ren. Consensusbeleid is dan ook de kern van het poldermodel. In de paarse polder streven wij naar overzichtelijke verhoudingen. Al veel langer dan in de politiek staat dezelfde kleur voor de samenwerking tussen de krijgsmachtdelen. Paars is echter in de krijgsmacht nooit meer geweest dan een schutkleur; loyaliteiten worden slechts in het eigen krijgsmachtdeel beleefd. Een werkelijke en een snelle stap vooruit binnen de krijgsmacht kunnen wij slechts maken als de integratie van de krijgsmachtdelen niet alleen bottom up wordt nagestreefd waar zulks deelbelangen bevordert, maar vooral top down wordt opgelegd en joint wordt beloofd. Dat betekent dat wordt begonnen aan de operationele kant en dat vervolgens de ondersteuning aan bod komt, en niet omgekeerd. Zo'n proces behoeft overigens in het geheel niet te tornen aan de identiteit van de krijgsmachtdelen, zoals de tegenstanders weleens beweren, daarbij de ervaringen bij grotere bondgenoten bewust negerend. Mij dunkt dat de schrijvers van de brochure aan dit kardinale aspect beduidend meer aandacht hadden kunnen schenken.

Samengevat luidt mijn commentaar dat de onderzoekers van Clingendael terecht het model van de expeditie-naire krijgsmacht als ideaal hebben gepresenteerd. Echter, door hun kaarten te zetten op een model dat qua opbouw ver afstaat van de Nederlandse structuur, hebben zij weliswaar een principiële keuze gemaakt, maar alleen al door te verwachten weravingsproblemen, tegelijkertijd een keuze die ver afstaat van de realiteit en daardoor weinig geloofwaardig is. Een zo belangrijke zaak als de nationale defensie is een beter lot waardig, zo leert ons de realiteit van alledag.



# De 'Clingendael-divisie': geen realistisch alternatief

A.C. Oostendorp - luitenant-kolonel der cavalerie  
R.H. Sandee - kolonel der cavalerie

## Zo paraat mogelijk

In maart 1999 publiceerde het Instituut Clingendael de studie *Krijgsmacht of Vredesmacht, keuzen voor de Nederlandse defensie in de 21-ste eeuw*, als bijdrage aan de Strategische Toekomstdiscussie Defensie. In grote lijnen komt het voorstel van Clingendael overeen met de benadering van de Hoofdlijnennotitie: de krijgsmacht (de landmacht) moet zo paraat mogelijk zijn om een antwoord te kunnen geven op verschillende risico's en daaruit voortvloeiende taken, uiteenlopend van vredesoperaties (laag in het geweldsspectrum) tot militaire interventie (in het hogere deel van het geweldsspectrum). Een vredesmacht zonder gevechtstaken, de andere door Clingendael beschreven optie, lijkt niet serieus te zijn bedoeld en heeft meer de functie van een (ongewenst) contrast om het eigen gelijk te ondersteunen.

In deze bijdrage geven wij een reactie op het 'landmachtgedeelte' van de Clingendael-studie. In het eerste deel van deze bijdrage plaatsen wij verschillende kanttekeningen bij deze studie. Naast lof gaat het ook om kritiek. Duidelijk zal worden wat de voordelen, maar met name de nadelen zijn van het Clingendael-model. Deze nadelen komen in de Clingendael-studie namelijk nauwelijks aan de orde. Dat is overigens logisch; het is niet gebruikelijk je eigen betoog te verzwakken. Toch mag de lezer van een gerenommeerd instituut als Clingendael een zo objectief mogelijk advies

verwachten. Het gevolg is wel dat hierdoor een sterk gekleurd beeld ontstaat dat nuancering behoeft.

In het tweede deel van deze bijdrage gaan we in op de fundamentele vraag waartoe de stellingname van Clingendael kan leiden. Wij zullen daarbij vrij uitvoerig stil staan bij het belang van artikel 5 van het NAVO-verdrag en, in nauwe samenhang daarmee, de noodzaak daarvoor te kunnen beschikken over voldoende omvangrijke strijdkrachten, bij voorkeur paraat maar ook reserve. We kijken daarbij ook naar het nieuwe Strategische Concept van de NAVO. In het laatste deel zetten we de Clingendaelstudie af tegen de Hoofdlijnennotitie en vellen ten slotte een eindoordeel.

## De juiste richting

Alvorens in te gaan op de 'Clingendael-divisie', eerst een algemene opmerking. De kern van onze kritiek is verwoord in de titel van deze bijdrage. Clingendael geeft met haar studie de juiste richting aan. Dat is haar verdienste. Een 'volledig' parate divisie spoort met het motto 'meer groen op de grond' van de Koninklijke Landmacht. Het is in de modaliteiten en het tempo dat Clingendael de realiteit uit het oog verliest en daarmee een kansloos alternatief schetst. In haar gedrevenheid om het door haar geschetste alternatieve concept kansrijk en levensvatbaar te maken, zet Clingendael de bijl aan de wortel van veel zaken die zorgvuldig en soms met veel inspanning gedurende vele jaren zijn opgebouwd, haalt zij van

alles overhoop en laat zij andere dingen gemakshalve geheel buiten beschouwing. Dit laatste heeft mogelijk te maken met de grote tijdsdruk waaronder de studie tot stand is gekomen en het feit dat de vier verschillende auteurs ieder hun eigen hoofdstuk(ken) hebben geschreven (en wellicht ook hun stokpaardjes hebben bereiden), ook al is dat niet vermeld in de inhoudsopgave.

De overigens zeer degelijke analyse van de veiligheidssituatie in de eerste twee hoofdstukken, vindt qua diepgang en niveau niet haar vervolg in de overige hoofdstukken. Hier en daar is de balans dan ook zoek. Kolonel Tjepkema wijst in zijn bijdrage elders in dit nummer volledig terecht op de onevenredig grote aandacht die het Korps Mariniers krijgt. Door welke van de vier auteurs het betreffende hoofdstuk is geschreven, laat zich overigens gemakkelijk raden. Het is jammer dat dit de ingevoerde lezer wantrouwend maakt; het schaadt bovendien de geloofwaardigheid van Clingendael.

Net als Tjepkema verbaast het ons dat Clingendael voorstelt dat het Korps Mariniers zich kan specialiseren in *urban warfare*. Dat het optreden in steden van oudsher uitvoerig in de doctrine van de landmacht aan de orde komt, is de auteurs blijkbaar ontgaan. Clingendael hangt bij deze notie overigens merkwaardigerwijs de redenatie op dat de kans dat moet worden opgetreden in verstedelijkte gebieden immers groter is dan het uitvoeren van amfibische operaties. Dat

deze opmerking niet erg consistent is met het pleidooi op dezelfde pagina voor een tweede amfibisch transportschip, heeft Tjepkema al scherp opgemerkt.

### De 'Clingendael-divisie'

Dan nu onze kritiek op het divisiemodel van Clingendael. Aan deze 'volledig' parate divisie verbinden de auteurs welgemeend en optimistisch de naam van hun eigen instituut. Kort en goed komt het voor de landmacht op het volgende neer:

- de 1e Divisie wordt zo veel als mogelijk paraat gesteld (uitsluitend gevechtseenheden);
- de vaste brigadestructuur kan worden losgelaten;
- de 'enkel vierkant' structuur wordt gewijzigd in een 'driehoekige' structuur;
- mobilisabele eenheden zijn een anachronisme en kunnen worden afgeschaft.

De essentie van de Clingendael-studie is voor wat betreft de landmacht de 1e Divisie '7 december' zo paraat mogelijk te maken. De kern van de divisie zou moeten bestaan uit drie 'volledig' parate gemechaniseerde brigades. De kern van de brigades zou op haar beurt moeten bestaan uit drie bataljons met elk drie compagnieën of eskadrons, en voorts met de gebruikelijke gevechtsondersteunende en logistieke eenheden. Een 'geheel' parate divisie klinkt heel aantrekkelijk, maar als je het Clingendael voorstel nader beziet, dan blijkt de prijs die hiervoor moet worden betaald erg hoog.

### Legerkorps overbodig

Het legerkorpsniveau kan volgens Clingendael worden opgeheven, zodat personeel vrijkomt om de extra parate gevechtseenheden te kunnen vullen. Clingendael noemt als suggestie voor het vullen van de extra parate capaciteit het opheffen van eenheden

voor het grote conflict. In dat kader worden de verbindingsbataljons van de *Command Support Group* (CSG) genoemd. Dit blijkt vooral ingegeven omdat de 1500 functies van het CSG nodig zijn om de uitbreiding van de brigades in het Clingendael-model te mogelijk te maken. Clingendael ziet over het hoofd dat verbindingsseenheden ook bij vredesoperaties *assets* zijn, die kunnen worden ingezet. De inzet van een KL-verbindingseenheid in Bosnië, enkele jaren geleden, is een duidelijk voorbeeld.

Het voorstel van Clingendael komt feitelijk neer op het eenzijdig beëindigen van de samenwerking in het Duits-Nederlandse legerkorps. Dat is politiek en militair gezien een ongewenste situatie. In de eerste plaats vormt een dergelijke eenzijdige stap een belasting voor de Duits-Nederlandse betrekkingen. Het beëindigen van de samenwerking met Duitsland is ook niet verstandig in het licht van een verdergaande Europese samenwerking en de belangrijke rol die Duitsland daarbij naar verwachting zal spelen. Europese samenwerking op veiligheidsgebied is zonder meer een onderbelicht aspect in de Clingendael-studie.

In de tweede plaats betekent het dat Nederland niet meer kan voldoen aan zijn taken op het gebied van de algemene verdediging. Om in het gehele takenspectrum een geloofwaardige en evenredige bijdrage aan de NAVO te blijven leveren, zal Nederland in een legerkorpsstructuur moeten zijn ingebed. Militair gezien gaat anders de kennis en ervaring van het optreden op legerkorpsniveau verloren. Dat geeft vervolgens beperkingen voor de mogelijkheden voor Nederlandse militairen om functies te vervullen in multinationale staven of in een uit te zenden *Combined Joint Task Force* (CJTF), zoals bijvoorbeeld nu het geval is in de staven van SFOR en MND(SW) in Bosnië. Terwijl Clingendael vraagtekens zet bij een Nederlandse bijdrage aan het legerkorpsniveau, breekt de NAVO in het nieuwe Strategisch Concept juist een lans

voor multinationale verbanden en grote internationaal georganiseerde mobiele hoofdkwartieren.

### Vermindering gevechtskracht

Maar er kleven nog meer nadelen aan de 'Clingendael-divisie' die de studie, bewust of onbewust, niet expliciet vermeldt. Als gevolg van het voornemen in de Hoofdlijnennotitie drie tankbataljons op te heffen, neemt het aantal gevechtseenheden van eskadrons/compagniesgrootte af van 52 (huidige situatie) tot 40. Het Clingendael-model zou een verdere reductie tot 30 betekenen. Daarbij komt dat het aantal tanks verder zou dalen van 330 (huidige situatie) via 180 (Hoofdlijnennotitie) tot 141 (Clingendael-divisie). Dat zou dus opnieuw een flinke achteruitgang in gevechtskracht betekenen. De bijdrage van de KL aan de bondgenootschappelijke verdediging is dan uiterst gering. Van een *fair share* is dan niet langer sprake.

Volgens Clingendael is het ook na de Hoofdlijnennotitie voor de KL nog steeds nodig 'leentjebuur' te spelen om een pantserinfanteriebataljon te kunnen vullen bij een vredesoperatie.

„(...) aan het bijeenstrappen van eenheden is derhalve geen einde gekomen.”

Op grond hiervan wordt de volgende conclusie getrokken als het gaat om het voorzetsingsvermogen:

„Indien uitsluitend naar pantserinfanterie wordt gekeken dan moet worden geconstateerd dat achter een ingezet bataljon slechts één gelijk bataljon staat”,

aldus Clingendael. Blijkbaar bestaat het idee dat een bataljon altijd 'reïnrassig' dient op te treden. De auteurs realiseren zich niet dat een pantserinfanteriebataljon in de regel een compagnie afstaat en wordt versterkt met een tankeskadron. Voor het uitzenden

van een dusdanig (gemengd) gemechaniseerd bataljon heeft een brigade als gevolg van de herschikking van de gevechtskracht en de Hoofdlijnennotitie reeds voldoende subeenheden voorhanden.

Leentjebuurt spelen is dus helemaal niet aan de orde. Overigens is het sailant dat Clingendael in haar eigen model uitgaat van een bataljon dat structureel bestaat uit drie compagnieën.

Clingendael hanteert als uitgangspunt dat een driedeling niet voldoet. Zo zou een operatie niet langer dan drie jaar zijn vol te houden. De praktijk in Bosnië toont aan dat dat niet waar is. Refererend naar de situatie in het VK, waar achter iedere uitgezonden eenheid drie andere staan, wordt niet beseft dat de Britten plaatsingen in Noord-Ierland, op de Falklands en in Duitsland niet als 'uitzendingen' beschouwen. In tegenstelling tot Nederland kent het VK geen beleid of algemene norm wat betreft uitzendritme. In het VK varieert de periode in de praktijk tussen twee uitzendingen van 11 tot 24 maanden.

### **Voldoende beroepspersoneel?**

Voor wat betreft de personele gevolgen van het Clingendael-model het volgende. Op basis van de Hoofdlijnennotitie zou de KL over in totaal circa 8700 BBT-ers beschikken. Dit leidt tot een jaarlijkse behoefte van circa 3600 BBT-ers (uitgaande van een gemiddelde contractduur van 3,5

jaar). In een werkelijk volledig parate driekantige divisie (dus inclusief gevechtsondersteuning, et cetera) zijn in totaal circa 22500 BBT-ers benodigd. Dit zou bij een gemiddeld gelijkblijvende contractduur neerkomen op een jaarlijkse wervingsbehoefte van ongeveer 6000 BBT-ers. Dat valt de auteurs van Clingendael ongetwijfeld tegen. Dat komt omdat zij in hun model alleen aandacht hebben voor gevechtseenheden. Het paraatstellen daarvan vereist echter ook extra parate logistiek en gevechtsondersteuning. Overigens zou deze jaarlijkse wervingsbehoefte afnemen tot circa 4000 wanneer de gemiddelde contractduur wordt verlengd tot zes jaar.

Wat betreft de personele vullingsmogelijkheden lijkt met de huidige uitbreiding van de parate component – binnen de huidige randvoorwaarden, vooral voor wat betreft de gemiddelde lengte van de contracten – het maximaal haalbare bereikt. Wanneer de plannen uit de Hoofdlijnennotitie zijn gerealiseerd, met inbegrip van de implementatie van een flexibeler personeelssysteem met langere contracten, is een grotere parate component haalbaar.

### **Preoccupatie**

Intrigerend was voorts voor ons de vraag naar het waarom van de weerstand van Clingendael tegen middelen die met name zijn verbonden aan het grote conflict. Ook andere auteurs geven blijk van een sterke preoccupatie met parate capaciteiten en een absolute weerstand tegen mobilisabele eenheden,<sup>1</sup> terwijl de NAVO juist pleit voor een zorgvuldige balans aan middelen met verschillende gereedheidsnormen. In de volgende paragrafen geven wij hiervoor een mogelijke verklaring.

Vooraf willen we vaststellen dat het kiezen voor meer parate capaciteit natuurlijk wel degelijk hout snijdt. Dat staat niet ter discussie. Het kunnen beschikken over meer parate een-

heden en over meer expeditionair vermogen is inderdaad waar het vandaag de dag om draait. Ook is in dat opzicht de notie terecht dat het onderscheid tussen artikel 5 en niet-artikel 5 operaties steeds minder relevant wordt. Wat overigens niet betekent dat voldoende voortzettingsvermogen voor artikel 5 operaties niet langer relevant zou zijn. Ook de Hoofdlijnennotitie benadrukt het toegenomen belang van vredesoperaties. Een rechtstreekse bedreiging tegen het bondgenootschappelijke gebied is, zo blijkt uit analyses van de huidige internationaal politieke verhoudingen, nu en in de nabije toekomst niet aan de orde. Potentiële tegenstanders beschikken momenteel kwantitatief noch kwalitatief over voldoende conventioneel militair vermogen om het grondgebied van de NAVO fysiek te bedreigen, laat staan te bezetten.

De grootste bedreiging voor de veiligheid en voor de stabiliteit van het onlangs uitgebreide NAVO-bondgenootschap, wordt gevormd door de crisishaarden aan de grenzen van het verdragsgebied. Om te voorkomen dat onrust in die gebieden overslaat en vervolgens de regionale stabiliteit aantast, wordt de inzet van militaire middelen nog meer dan voorheen gericht op het beheersen van crises.

In het veiligheidsdenken heeft een verschuiving plaatsgevonden. Crises moeten bij voorkeur worden voorkomen en, lukt dat niet, in de kiem worden gesmoord. Daarvoor zijn bovenal snel inzetbare parate eenheden nodig die bovendien beschikken over strategische mobiliteit (de term 'expeditionair' schijnt hiervoor tegenwoordig *en vogue* te zijn).<sup>2</sup> Toch kan nimmer worden uitgesloten dat conflicten uit de hand lopen en steeds meer middelen vragen om een ernstige escalatie of uitbreiding van de conflictregio te voorkomen. Die laatste situatie vraagt in eerste instantie om voldoende escalatievermogen en voortzettingsvermogen, in de vorm van voldoende parate eenheden maar ook in de vorm van het achter de hand hebben van voldoende reserve-eenheden. →

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld het artikel van oud minister en voormalig marine-officier De Geus in de *Internationale Spectator* van mei 1999.

<sup>2</sup> Strategische mobiliteit moet wel in het juiste perspectief worden gezien. Strategische mobiliteit lost echter op zich geen conflicten op; het is een middel. Landmachtenheden hebben een geringe strategische mobiliteit. Eenmaal in het operatiegebied aangekomen is de tactische mobiliteit echter zeer groot. Hier blijkt ook de waarde van *joint* optreden. De KM en KLU beschikken over middelen om landmachtenheden snel in het operatiegebied te krijgen.



In feite zijn we dan op het continuüm – dat gevormd wordt met aan de ene kant kleinschalige vredesoperaties en aan de andere kant de ‘ouderwetse’ grootschalige verdediging – aanbeland bij een artikel 5 situatie. In het nieuwe Strategische Concept van de NAVO wordt het belang van artikel 5 operaties bevestigd. Als belangrijkste richtsnoer voor de toekomstige strijdkrachtenstructuur wordt door de NAVO benadrukt dat een optimale balans moet worden bereikt tussen snel inzetbare strijdkrachten voor directe inzet, en strijdkrachten op verschillende lagere niveaus van inzetbaarheid voor de collectieve verdediging, met inbegrip van reserve-eenheden.

### Reconstitutie?

Het NAVO Strategisch Concept noemt ook ‘reconstitution’ als mogelijkheid te voorzien in voldoende militair vermogen voor het geval de veiligheids-situatie dramatisch zou verslechteren. In het Clingendael-model wordt impliciet voor reconstitutie gekozen als enige manier om militair vermogen te genereren. Immers, er wordt niet meer beschikt over reserve-eenheden. Hierbij past een nuancering. Hoewel de opbouw van militair vermogen in de regel een zaak van lange adem is, ligt dat anders als een meer dictatoriaal regime daartoe besluit. De geschiedenis leert dat een potentiële agressor daarbij altijd in het voordeel is ten opzichte van meer democratische staten zoals die van de NAVO. Een dergelijk regime houdt in het algemeen minder rekening met weerstand van de zijde van het eigen of internationale publiek, moeizame interne politieke besluitvorming over de opbouw van strijdkrachten en mobilisatie, en met bezwaren tegen de belastende effecten van bewapeningsprogramma’s op de welvaart van het land. Bovendien is de potentie om de personele omvang van een

krijgsmacht in relatief korte tijd uit te breiden, bij een eventuele tegenstander wel altijd aanwezig.

Gegeven de geschetste omstandigheden mogen geen lichtvaardige conclusies worden getrokken uit de opmerking in de Hoofdlijnennotitie dat een nieuwe dreiging van grotere omvang gepaard zal gaan met een waarschuwingstijd van tien tot vijftien jaar. Het gaat hier immers in essentie om een politieke waarschuwingstijd, gebaseerd op een analyse van de huidige internationaal-politieke verhoudingen. De periode die uiteindelijk beschikbaar blijkt voor de opbouw van eigen militair vermogen – de militaire voorbereidingstijd – zal altijd aanzienlijk korter zijn. Vanwege deze onzekerheden houdt de NAVO vast aan een adequaat vermogen om iedere (toekomstige) dreiging tegen het eigen grondgebied te kunnen afschrikken of te pareren. Het gemeenschappelijke vermogen om de collectieve verdediging te kunnen voeren, is nog steeds de hoeksteen van het NAVO-verdrag.

### Afschrikking van de NAVO

De vrede en stabiliteit in ons deel van de wereld wordt mede bepaald door het afschrikkende vermogen van het militaire potentieel van de NAVO. De omvang van dat vermogen is groter dan strikt genomen nodig is ten behoeve van vredesoperaties. Dat is overigens geen vrijbrief in dat vermogen te snijden. Naast het bieden van meer politieke faciliteiten als een veiligheidsconceptie en een forum voor consultatie, is de hoofdtaak van de NAVO nog steeds:

*„to deter and defend against any threat of aggression against any NATO member state as provided for in Articles 5 and 6 of the Washington Treaty”.*

(NAVO Strategisch Concept)

De (met name parate) middelen die voor deze taak ter beschikking staan, kunnen tevens aangewend worden voor vredesoperaties

*„to stand ready, case-by-case and by consensus, in conformity with article 7 of the Washington Treaty, to contribute to effective conflict prevention and to engage actively in crisis management, including crisisresponse operations”.* (idem)

### Noodzaak of keuze?

Clingendael blijkt impliciet het accent eenzijdig te leggen bij deze laatste taak. Immers, het legerkorpniveau is voor haar niet nodig en we kunnen blijkbaar volstaan met veel minder eenheden. De gevolgen van deze keus kunnen ernstig zijn. Om dat te verduidelijken is het goed stil te staan bij een cruciaal verschil tussen artikel 5 en niet-artikel 5 operaties. Vredesoperaties zijn per definitie vrijblijvend en doen niet automatisch een beroep op de solidariteit binnen de NAVO. Het gaat bij vredesoperaties niet om wat Freedman ‘wars of necessity’ noemt. Het gaat om ‘wars of choice’.<sup>3</sup>

Het vrijwillige karakter dat deelname aan relatief kleine conflicten nu eenmaal kenmerkt, kan een splijtzwam vormen. Als de NAVO uitsluitend voor Kosovo-achtige problemen zou bestaan, dan is haar voortbestaan dubieus. Het samenbindende beginsel binnen de NAVO wordt in eerste instantie verzekerd door de vereiste solidariteit die haar basis vindt in artikel 5 van het Verdrag van Washington. Het eenzijdig de prioriteit leggen bij vredesoperaties is dus niet van gevaren ontbloot. Door alle reserve-eenheden eenzijdig af te schaffen en te volstaan met een veel kleinere landmacht, maakt Nederland impliciet die onomkeerbare keuze. Het gaat echter om het vinden van de juiste balans.

### Vredesoperaties als maatstaf voor omvang?

De opmerking dat de KL ten behoeve van 2.500<sup>4</sup> uitgezonden militairen

<sup>3</sup> L. Freedman: *Military Strategy and Operation in the 21st century*, RUSI-Journal, 1991.

<sup>4</sup> Dit is ongeveer tien procent van het aantal militairen in de KL.

met 35.000 personen wel een zware organisatie op de been houdt, illustreert wederom de preoccupatie van Clingendael met vredesoperaties. De vergelijking die wordt gemaakt, is immers niet correct. In dat kader kunnen drie kanttekeningen worden gemaakt. In de eerste plaats moet worden bedacht dat er op iedere uitgezonden militair zich één militair op een uitzending voorbereidt en er één recupereert. In de tweede plaats wordt over het hoofd gezien dat vele militairen en burgerpersoneelsleden iedere dag opnieuw druk in de weer zijn de verschillende operaties mogelijk te maken en te ondersteunen, onder meer in de logistiek. Zeer veel KL-personeel is met andere woorden indirect betrokken bij de totstandkoming van het operationele product. In de derde plaats is de KL wat betreft organisatie en omvang niet uitsluitend toegesneden op het kunnen uitvoeren van crisisbeheersingsoperaties. Dan zou immers met een kleinere omvang van de organisatie kunnen worden volstaan (bijvoorbeeld met een 'Clingendael-divisie' van veel geringere omvang). Datzelfde geldt trouwens ook voor de KM en de KLU. Hoewel vredesoperaties aan belang winnen, kan niemand de garantie geven dat een conflict niet uit de hand loopt en zelfs mondiale proporties krijgt.

Het voorbereid zijn op de bondgenootschappelijke verdediging blijft om die reden onverkort de hoeksteen van het NAVO-beleid. Dat geldt dus ook voor Nederland. De Atlantische Commissie verwoordde het onlangs heel duidelijk:

*de algemene verdedigingsstaak is en blijft de raison d'être van de*

<sup>5</sup> Atlantische Commissie: NAVO na Negenennegentig, opgaven voor het Nederlandse veiligheidsbeleid. Den Haag, 1999.

<sup>6</sup> Om die reden wordt in recente defensiepublicaties de voorkeur gegeven aan de term 'reserve-eenheden' in plaats van mobilisabele eenheden; de extra flexibiliteit die deze eenheden kunnen bieden, komt niet tot haar recht door de associatie met het begrip 'mobilisatie'.

*krijgsmacht. Hoewel op dit moment geen bedreiging van het nationale grondgebied bestaat, dient een verantwoord veiligheidsbeleid rekening te houden met lange termijn gevaren. Dit vereist ook het op peil houden van de nodige kennis, inzicht en vaardigheden voor zo'n conflict.<sup>5</sup>*

In de laatste plaats dient de landmacht eenheden achter de hand te hebben voor de derde hoofdtaak: de handhaving van de nationale rechtsorde en de ondersteuning van civiele overheden, zowel nationaal als internationaal, bij rampenbestrijding en vredesopbouw.

### **Reserve in plaats van mobilisabel**

De twijfel die bij de auteurs van de Clingendael-studie bestaat ten aanzien van reserve-eenheden vloeit volgens ons voor een belangrijk deel ook voort uit hun achterhaalde referentiekader en uit een gebrek aan inzicht in de mogelijkheden die reserve-eenheden thans bieden. Ook hier is een toelichting op zijn plaats. Nog te vaak worden reserve-eenheden geassocieerd met mobilisabele eenheden uit de tijd van de Koude Oorlog<sup>6</sup>: grote aantallen afgezwaaide dienstplichtigen en mobilisatiecomplexen waar dood kapitaal materieel ligt opgeslagen.

Voor wat betreft de KL moeten we thans inderdaad constateren dat een substantieel deel van de gevechtskracht, namelijk de reservecomponent, slechts bruikbaar is in een beperkt gedeelte van het geweldsspectrum. De mogelijkheid zou echter moeten bestaan om juist zeer flexibel in te spelen op de behoeftes die voortvloeien uit de verschillende inzetopties. Het systeem van legervorming zou het mogelijk moeten maken dat, als de internationale situatie daarom vraagt, de landmacht daarop met gepaste middelen kan reageren. Daarbinnen is dan plaats voor zowel parate als niet-parate elementen.

De voorwaarde daarbij is dan wel dat de strikte koppeling tussen de begrippen 'reserve' en 'groot conflict' wordt losgelaten. Deze koppeling is historisch verklaarbaar en vloeit voort uit de tijd van de Koude Oorlog, toen dienstplichtigen uitsluitend na mobilisatie onder de wapenen konden worden geroepen. In de nabije toekomst zijn alle reserve-eenheden gevuld met voormalig beroepspersoneel en natuurlijk met militairen die elders in de organisatie een vredesfunctie vervullen. Dat creëert de mogelijkheid deze reserve-eenheden, ook voor niet-artikel 5 operaties in te zetten. De wettelijke basis voor een dergelijke inzet is reeds aanwezig.

Overigens betekent dat wel dat de Nota Reservistenbeleid tegen het licht zal moeten worden gehouden. Tevens moet daarbij worden bedacht dat de maatschappelijk ingrijpende maatregel om tot inzet over te gaan, steeds afhankelijk is van de politieke bereidheid, die wordt bepaald door de (nationale) belangen die in het geding zijn. Het betreft immers geen lichtvaardig besluit: er moet echt iets aan de hand zijn.

Op de langere termijn wordt nog een andere mogelijkheid voorzien om de reservecomponent van de gedeeltelijk parate eenheden snel inzetbaar te maken. Bij langere contracten is er meer gelegenheid om personeel vertrouwd te maken met verschillende wapensystemen. Zo bestaan bijvoorbeeld plannen om mortierpersoneel een introductie te geven op de vuurmonden van de artillerie, zodat zij – als de noodzaak zich voordoet – na een zeer korte voorbereidingstijd in staat zijn om op te treden binnen een artillerie-afdeling (*multi-role/swing-role* concept). Op deze wijze kan een volledige afdeling artillerie gedurende langere tijd worden ingezet, ondanks het feit dat de landmacht onder normale omstandigheden slechts gedeeltelijke parate afdelingen heeft.

De structuur van gedeeltelijk parate eenheden is bovendien zo opgezet dat de reservecomponent bij inzet direct

kan worden gevuld met het kader dat elders een functie in de vredesorganisatie vervult, en met die reservisten die slechts korte tijd geleden de actieve dienst hebben verlaten. Deze eenheden, die dan immers nog beschikken over een hoog opleidingsniveau, zijn op die wijze bijzonder snel (als de politieke noodzaak zich voordoet) inzetbaar.

Vaak wordt een vergelijking gemaakt met de Amerikaanse praktijk, waar reservisten intensief worden ingezet, ook bij vredesoperaties. Critici verwijzen dan naar verschillen in cultuur. Hier kan tegenin worden gebracht dat ook de Amerikaanse reservist niet staat te springen om te worden uitgezonden. Hetzelfde gaat op voor hun werkgevers. De Amerikaanse regering streeft echter bewust naar betrokkenheid van de samenleving bij haar krijgsmacht, en roept om die reden bij iedere militaire inzet reservisten onder de wapenen.

De genoemde mogelijkheden gaan vooral in op de vergroting van de inzetmogelijkheden van gevechts- en gevechtssteuneenheden. Voor dat type eenheden is (recente) opleiding en training in organieke verbanden ook het meest noodzakelijk. Voor eenheden met een meer logistiek karakter ligt dat in het algemeen anders. Om die reden ook zouden constructies kunnen worden gecreëerd waarbij de reservisten met name worden ingezet in de logistieke ondersteuning (in de gehele keten van Nederland tot aan de rand van het gebied van inzet) van operaties. Deze logistieke levensader, waarin het Nationaal Commando een belangrijke rol speelt, wordt soms al te makkelijk vergeten.

### **Flexibel gebruik van materieel**

Het materieel van mobilisabele eenheden staat niet werkeloos opgeslagen in mobilisatie-complexen. Het wordt in de eerste plaats gebruikt voor opleidingsdoeleinden. Oplei-

dingseenheden beschikken immers niet over eigen organiek materieel. Een tweede deel wordt gebruikt ter ondersteuning van grote onderhouds- en modificatieprogramma's, zodat de parate eenheden over voldoende aantallen materieel kunnen blijven beschikken. Een derde deel ligt opgeslagen in mobilisatiecomplexen, maar kan direct worden benut. Zo worden YPR-voertuigen uit het reservebestand op dit moment gebruikt door de luchtmobiele bataljons in het kader van hun (voorbereiding op de) inzet in Bosnië en zijn diezelfde voertuigen gebruikt door het Korps Mariniers tijdens hun inzet in het kader van SFOR. Het materieel wordt bovendien gewisseld met het materieel van de parate eenheden, zodat gelijkmatige slijtage optreedt en daarmee een langere levensduur van het totale bestand wordt gerealiseerd.

Op dit moment wordt gewerkt aan plannen om het Korps Mariniers ten behoeve van vredesoperaties intensief gebruik te laten maken van YPR-voertuigen van de reserve-pantserinfanteriebataljons. Op deze wijze neemt krijgsmachtbreed het vermogen meer robuust en beschermd op te treden toe en wordt effectief en efficiënt gebruik gemaakt van het reserve-materieel.

### **De balans opgemaakt**

De kritiek op de Clingendael-studie op een rij gezet, dringt de conclusie zich op dat de Hoofdlijnennotitie een doorwrocht stuk is, dat in de discussie tot nu toe zonder probleem stand houdt. Het is blijkbaar niet slechts een compromis tussen de Chef Defensiestaf en bevelhebbers waaraan achteraf een onderbouwing is toegevoegd. Hier verschillen wij dan ook van mening met Tjepkema.

Het probleem waar de beleidsmakers bij Defensie voor staan, is dat je een gedegen analyse kunt maken van de actuele internationale veiligheidssituatie, maar dat het niet mogelijk is de toekomst te voorspellen. Wie had in 1908 kunnen voorspellen dat zes jaar

later een moord in Sarajevo de trigger zou vormen voor een langdurige en uiterst bloedige wereldoorlog, en wie kon in 1988 bevroeden dat zes jaar later militairen uit verschillende NAVO-landen in datzelfde Sarajevo onder VN-vlag zouden patrouilleren? De toekomst is dus onzeker. De Hoofdlijnennotitie kiest dan ook terecht voor een meer voorzichtige en incrementele, maar vooral ook veilige en beheersbare accentverschuiving van reserve- naar parate eenheden.

Clingendael verwijt de schrijvers van de Hoofdlijnennotitie wel een route te kiezen maar deze niet geheel af te leggen. Clingendael ziet over het hoofd dat routes nu eenmaal stap voor stap worden afgelegd en dat een forse stap in het duister tot ongelukken kan leiden. Het beheerst nemen van weloverwogen stappen is, gelet op het onzekere karakter van de toekomst, realistisch en verstandig. Er is dus niets mis met het wegsnijden van kaasblokjes.

Het is in het huidige tijdsbestek ook niet verstandig complete capaciteiten op te heffen. Het wegsnijden daarvan is gemakkelijk, maar het weer terugkrijgen ervan is in het gunstigste geval een kwestie van jaren, maar blijkt in de praktijk veelal niet meer mogelijk. Dat risico willen wij niet lopen.

# Met de marine op expeditie in 2000

W.H.C. van Straten - kapitein-ter-zee

## Inleiding

Zwaar weer voor Defensie: 375 miljoen gulden per jaar minder te besteden. Als het aan sommige politieke partijen ligt, mag er nog wel wat meer van het budget af. Is Defensie nog in staat te leveren wat het Nederlandse volk vraagt? Bestaat er nog wel een gedegen klant-leverancierrelatie waarbij Defensie levert wat het parlement vraagt? Of smaakt het incasseren van het zogenoemde vredesdividend naar meer?

Los van alle fraaie bespiegelingen over hoe het nu verder zou moeten met de Hoofdlijnennotitie van minister De Grave en de op stapel staande Defensienota 2000 na de val van Paars-II, is de trend duidelijk. Defensie moet inleveren, ondanks het feit dat het met 'ernstinzet', met civiele hulpverlening en met vredesoperaties sedert de val van de Berlijnse muur in 1989 nog nooit zo druk geweest is in de krijgsmacht. Deze paradoxale situatie is al van verschillende zijden met enige verbijstering beschreven; ik ga daar nu dus maar aan voorbij en zal mij beperken tot de Koninklijke Marine in de huidige tijd en in de nabije toekomst.

In dit artikel zal ik eerst aandacht besteden de Hoofdlijnennotitie (HLN), met haar effecten op de marine. Uiteraard is de Hoofdlijnennotitie een voornemen tot beleid van de regering en daarmee nog aan besluitvorming onderhevig. In dit artikel ga ik ervan uit dat de HLN onverkort wordt uitgevoerd en de aangekondigde studies

met een positief resultaat zijn afgerond. In het begrotingproces kun je ook al aantreffen dat de planners er op vooruitlopen bij het cijferwerk. Vervolgens ga ik kort in op de hedendaagse marine, klaar voor het volgend decennium. Daarna komt de Strategische Toekomstdiscussie Defensie (STD) aan de orde. De STD is in de eerste plaats een open discussie, hetgeen inhoudt dat ik ook zal ingaan op het openbare commentaar van anderen en de ervaringen tot nu toe. Tot slot wil ik graag nog enkele losse opmerkingen maken over mijn eigen 'bedrijf', de KM.

## De Hoofdlijnennotitie

### Effect op de Koninklijke Marine

Zonder meer prijzenswaardig is de gedachtegang om, weliswaar met als aanleiding de bezuiniging van 375 miljoen per jaar, méér te bezuinigen teneinde geld vrij te maken voor nieuw beleid. Nieuw beleid, nodig voor een periodieke afstemming met de klant (lees: het parlement) zodat Defensie beter toegerust wordt voor het regeringsbeleid op grond van de ontwikkelingen in de hedendaagse vredes- en veiligheidssituatie.

Globaal som ik de veranderingen op grond van de HLN voor de marine even op, onder verwijzing naar de HLN voor een volledige omschrijving. Eerst de vernieuwing op operationeel gebied: de trend van *blue* naar *brown* water operaties zet zich voort; operaties in kustwateren zullen in toenemende mate *joint* en *combined* zijn,

met een variëteit aan multinationale samenstellingen. Daarnaast zal er ook grote aandacht uitgaan naar het ondersteunen van operaties op land; *Theatre Missile Defence* (TMD) wordt duidelijk noodzaak omdat de concentratie van expeditie-eenheden in een beperkt zeegebied bij een bruggehoofd een aantrekkelijk doelwit vormt voor ballistische raketten; multinationale verbanden stellen nieuwe eisen aan interoperabiliteit en communicatie; er is sprake van toegenomen aandacht voor de kustwacht in Nederland en het Caraïbisch gebied. Het directe gevolg is dat het aantal fregatten bij een gelijktijdige samenloop van wensen van de VN, de NAVO en nationale verplichtingen te klein wordt om alle beloften tegelijk waar te maken. Na Defensienota en Prioriteitennota is het ambitieniveau reeds teruggelopen naar het permanent hebben van een fregat in Caraïbische wateren, in STANAVFORLANT en STANAVFORMED waar door kengetal voor het voortzettingsvermogen samen negen schepen voor nodig zijn. De VN mag twee fregatten 'claimen', wat in een situatie van samenloop over enige tijd zou leiden tot een gezamenlijke behoefte aan vijftien fregatten.

Ten tweede zijn er de veranderingen op materieel gebied: het tweede amfibisch transportschip zal aanbesteed worden met daarin *provisions for commandofaciliteiten* voor een *joint-combined theatre*; op de vier luchtverdedigings-commandofregatten komt TMD in de vorm van SM-2 block IV-A; zeven Orions krijgen een *full*

capability upkeep (CUP); drie Orions krijgen geen CUP maar een aanpassing van het sensorenpakket voor operaties als oppervlakte verkenningsvliegtuig in het Caraïbisch gebied en voor specifieke inzet bij vredesoperaties en er komt infrastructuur voor de mariniers in Den Helder.

Ten derde zijn er de veranderingen op personeelsgebied, die overigens niet alleen voor de marine gelden, maar voor geheel Defensie. Op deze plaats volsta ik met enkele kernbegrippen die gangbaar zijn in het personeelsjargon: verjongen, vervallen van het onderscheid tussen OT en BT, *éducation permanente*, employability, certificeren van opleidingen, arbeidsomstandigheden verbeteren, knelpunten in het personeelsbeleid oplossen, zowel reductie als uitbreiding, verhogen van het leeftijdsontslag.

Ten vierde moet aandacht worden besteed aan de pijnpunten: wéér reducties en reorganisaties; het aantal fregatten loopt met twee verder terug naar veertien; het aantal Orions neemt met drie af naar tien; de twee F-27 Maritime op Curaçao worden afgestoten; uitstel van introductie van de NH-90 tot 2007. De uitstel van vervangingsinvesteringen en projecten zoals PAM, TDS en ATAS vermindert op enige termijn de kwaliteit van de marine, maar leidt tevens tot een vloedgolf van investeringen waar over een jaar of tien 'opeens' geld voor moeten worden gevonden. Later in dit artikel kom ik terug op de effecten van de opeenstapeling van reducties en reorganisaties, ook wel bekend onder het thema incasseren van het vredesdividend.

## De marine in 2000

'Veiligheid vanuit zee' is geen loze, lekker bekkende kreet. 'Veiligheid' is meer dan gevechtskracht, 'vanuit' geeft een beweging aan en 'zee' is niet slechts een plas water maar geeft (naar Hugo de Groot) ook de vrijheid om er te zijn, van beweging, van handelsverkeer, economische bloei en

van transport aan. Voor de marine betekent dit ook: vertrouwdsheid, mogelijkheid van plaatselijke superioriteit ver van het eigen gebied en daarmee toegankelijkheid op voor de marine bekend terrein aan. Kijkend vanuit een binnenlands perspectief naar de marine, dan zie je dat de marine goed is verankerd in de maatschappij, klantgericht is en verantwoordelijk wil optreden naar maatschappij en milieu. De marine spant zich in voor een geloofwaardige bijdrage aan een veelheid van inzetmogelijkheden in het totale veiligheidspectrum, is wereldwijd snel inzetbaar en internationaal inpasbaar. Wat dit betreft sluit de marine naadloos aan op *The Alliance's Strategic Concept* dat op 24 april 1999 door de Noord Atlantische Raad in Washington is aangenomen. In deze paragraaf ga ik nader in op de eisen voor de marine van vandaag en morgen.

De HLN is gebaseerd op drie pijlers voor Defensie: verdediging van de integriteit van het (bondgenootschappelijk) grondgebied, handhaving van internationale rechtsorde inclusief het uitvoeren van vredesoperaties in brede zin, ondersteuning en van civiele autoriteiten. En zelfs al zou door de kabinetcrisis de HLN sneuvelen, dan is deze driedeling zodanig relevant dat ik er toch even op door wil gaan. De vraag doet zich voor of de marine in die drie pijlers het nodige kan betekenen. Allereerst is het zinvol even een opmerking te maken over 'van blue naar brown water'. Met 'brown water' wordt bedoeld: een beperkt zeegebied nabij een kust waar een opdracht uitgevoerd moet worden. Recente voorbeelden van brown water zijn de Adriatische Zee, de Rode Zee, de Perzische Golf en de Arabische Golf. Iedereen kan, gezien de mondiale veiligheids situatie, ook zelf nog wel een aantal andere zeegebieden bedenken voor toekomstige operaties. Daar moet je dan met de zeemacht wél eerst veilig naartoe varen, zodat operaties in open zee (blue water) nooit kunnen worden vergeten. Zowel het noodzakelijk maritiem vermogen in brown als in

blue water brengt mij op een onderscheid in vieren; op deze vier situaties ga ik kort in.

### Operaties op volle zee

Allereerst moet de marine in staat zijn tot operaties op volle zee. Daartoe horen zaken als verschillende soorten operaties tegen vijandelijke schepen, onderzeebootbestrijding, luchtverdediging, elektronische oorlogvoering, het gevecht ter zee, het uitvoeren van militair zeetransport, het beschermen van maritieme handel en het beveiligen van internationaal maritiem verkeer.

### Veiligheid

De tweede soort operatie is het leveren van veiligheid vanuit zee. Daartoe horen zaken als de maritieme kant van vrede-afdwingende operaties tegen land, amfibische operaties met mariniers en het ondersteunen van landcampagnes. Het ondersteunen van diplomatie in verschillende facetten wordt hier ook toe gerekend. Er gaat nog altijd een niet mis te verstane boodschap uit naar een kuststaat door maritieme aanwezigheid met een krachtig potentieel, zelfs zonder dat het daarbij nodig is het territorium van die kuststaat te betreden.

### Ondersteunen van de rechtsorde

De derde soort operatie is het ondersteunen van de internationale rechtsorde. Daartoe horen enerzijds zaken als vredebewarende operaties inclusief blokkades, controle op embargo's en het routeren van de koopvaardij. Anderzijds betekent dit het uitvoeren van kustwachttaken in de Noordzee en de Caribische Zee en, indien gewenst, politiediensten elders, zoals de bestrijding van internationale criminaliteit, visserijbescherming, de bestrijding van piraterij en het leveren van militaire bijstand.

### Civiel-maatschappelijke ondersteuning

De vierde soort operatie is de civiel-maatschappelijke ondersteuning. Gewoonlijk gaat het hier om diensten als de hydrografie, het toezicht op het (maritiem) milieu, het ruimen van

mijnen en explosieven op zee, en de opsporing en redding op zee. De steun aan vrede-opbouwende operaties hoort daar ook bij. Vanzelfsprekend kunnen andere zaken worden genoemd die de marine op verzoek zal uitvoeren, zoals humanitaire hulp, de bescherming van vluchtelingen, uitdrukking geven aan het Nederlands exportbeleid en vlagvertoon, en het onderhouden van militaire contacten ter ondersteuning het van buitenlands beleid.

#### Expertise

Ondanks dat tussen deze vier soorten operaties gemakkelijk een onderscheid te maken is, is de benodigde expertise van de marine daarvoor ondeelbaar. Immers, ongeacht welke operatie op zee wordt uitgevoerd, de route zal altijd gaan door een gebied waar bijvoorbeeld mijnen kunnen liggen, vliegtuigen over kunnen komen, of waar zich vijandelijke onderzeeboten kunnen ophouden. Dat betekent dat de marine alle dreigingen het hoofd moet kunnen bieden, waarvan luchtverdediging, oppervlakte oorlogvoering, onderzeebootbestrijding, mijnenbestrijding, elektronische oorlogvoering en amfibische oorlogvoering de belangrijkste zijn.

Op zee kan de marine het zich niet permitteren de eigen schepen en de haar toevertrouwde transportschepen met de ingescheepte militairen aan dreigingen bloot te stellen zonder dat daar een afdoende maritiem militair antwoord op aanwezig is. Zeemacht is gebaseerd op de kwaliteit en de beschikbaarheid van personeel en materieel; die moeten er dus komen voor zover zij er al niet zijn.

#### Ervaringen in de STD

In deze paragraaf ga ik in op de STD binnen de KM en zal ik ook enkele persoonlijke reacties geven op het openbare commentaar van anderen in de discussies binnen de STD in de afgelopen paar maanden.

Het houden van een STD is een noviteit. Naar standaard Nederlands gebruik is dit initiatief van minister

De Grave en staatssecretaris Van Hoof meteen in de media belachelijk gemaakt als zijnde overbodig in een parlementaire democratie, of als een wassen neus want de regering heeft er al haar goedkeuring aan gegeven, of als een verkapte chantage tegen de Tweede Kamer omdat de minister het er 'al met het volk over heeft gehad'.

Met zichtbaar genoeg meldden enkele journalisten dat de STD maar nauwelijks aandacht krijgt, terwijl het duidelijk is dat *hot issues* als de Kosovo-crisis en de Bijlmer-enquête dagelijks streken om de voorpagina's tot vlak voor de val van Paars-II en zeker ook daarna. Maar ik vind het wel degelijk dapper van De Grave en Van Hoof om zo'n gewichtig document met een STD 'in de groep te gooien'. Als je kritiek vraagt, dan krijg je die ook, en ongezoeten. Daarbij gaat het bijna altijd om wat de commentatoren verwerpelijk achten of dat zij hun mening niet terugvinden in de gedachtegang. Bijna nooit hoor je dat er ook goede zaken in staan.

#### Kritiek vanuit de marine

Dit gezegd hebbende, kom ik maar gelijk met het eerste punt: een portie kritiek uit de marine. Na de presentatie van de HLN door de bewindslieden, op 25 januari, heeft de Admiraliteitsraad onmiddellijk in een vijftal sessies in de marine een toelichting gegeven, waarbij ook vragen konden worden gesteld. De video-opnamen daarvan zijn op verschillende decentrale locaties bekeken. Vervolgens heeft een team van drie officieren (onder wie de schrijver van dit artikel) een tour door de KM gemaakt en op de verschillende locaties een presentatie gehouden met aansluitend een discussie. Van die 31 discussies is een rapport verschenen met de titel 'Zeemacht, zee-egels en koerscorrecties'. Veel marinemensen hebben de STD aangegrepen om vanuit hun eigen positie naar de KM en de omgeving te kijken. Dan komt ook het verzameld leed naar buiten na tien jaar incasseren van het vredesdividend.

En we moeten het eerlijkheidshalve ook erkennen: het regeringsbeleid

vraagt met de HLN wéér om flexibiliteit voor een reorganisatie en reductie, terwijl alle veranderingen na de Defensienota 1991, de Prioriteitennota 1993, de NovEMBERbrief 1994 met de doelmatigheidsoperaties van 'spoor-1' uit 1995-96 nog niet geheel zijn geïmplementeerd. Belangrijke conclusies over het STD-rapport van de KM zijn de volgende:

- *Het operationeel concept met het nastreven van expeditionair vermogen met een geheelparate KM, waarbij voor de KM alle expertise en professionaliteit op een hoog peil behouden blijft, geniet brede steun tegen de achtergrond van het maritiem belang voor de economie van Nederland.*
- *Het perspectief voor het personeel is onvoldoende. Dit leidt tot het weglopen van waardevolle medewerkers, algemeen geuite zorg over de werving en het drukt op de arbeidsvreugde.*
- *De effecten van de verkleining van de organisatie, het teruglopen van het defensiebudget en het zoeken naar doelmatigheidswinst hebben geleid tot een zeer mager bemande organisatie en een uiterst krap operationeel budget. Het feit dat een aanzienlijk aantal fregatten, schepen van de mijnen dienst en onderzeeboten zijn verdwenen, dat dertig procent van de bemanningslijst van het vlootpersoneel is geschrapt en dertig procent van het KM-budget is verdwenen heeft zodanig diepe sporen nagelaten dat het personeel daarover haar zorg uit.*

*Ten onrechte wordt dit soms gezien als klagen; het personeel wenst de operationele output op hetzelfde hoge professionele peil te houden, wat echter steeds meer moeite kost. Daar komt dan bij dat in de publiciteit en bij de collega's van KL en KLU de mythe nog steeds leeft dat de KM in al de bezuinigingsrondes 'niet gepakt' zou zijn; ook dit trekt een onkwantificeerbare wissel op de motivatie van het personeel. →*

### Nederlandse belangen

Een tweede punt is het ontbreken in de HLN van een blik op de Nederlandse belangen. Neen, hiermee bedoel ik natuurlijk niet een terugkeer naar nationalisme. Waar het om gaat is de verbazingwekkende, vanzelfsprekende, mondiale filantropie, wat de basis lijkt te zijn van onze nationale drijfveer voor vredesoperaties en humanitaire operaties. Nederland, hoe 'groot' ook, is niet de politieagent van de wereld en moet net als elk ander land keuzen maken bij deelname aan VN-operaties. Is het dan onethisch om naast alle andere motiveringen ook een nationaal gerichte maatstaf aan te leggen?

In de grond van de zaak gaat het erom dat Defensie een product moet leveren dat onze opdrachtgevers, de leden van het parlement, van ons vragen. En in het parlement wordt de internationale situatie nu eenmaal door een binnenlandse bril gezien. Als je kijkt naar de toepassing van het Nederlands toetsingskader in de laatste paar jaar waarin Nederland wél of juist niet deelnam aan vredesoperaties, dan lijkt er wel degelijk sprake van aandacht voor het nationaal belang, alleen we ontkennen dat voor binnenlands gebruik met grote kracht. In ons land van dominees en kooplieden lijken we nu missionarissen en politiemannen te worden.

Wat is er verkeerd aan om te stellen dat de Nederlandse economie (waar toch onze salarissen van worden betaald) belangen heeft in het verre buitenland die in beschouwing dienen te worden genomen bij het al dan niet participeren in VN-operaties? Er is best wat voor de zeggende dat de HLN extra aandacht geeft aan de periferie van het NAVO-bondgenootschap. Maar de wereld houdt daar niet op. Nederland heeft grote economische belangen in bijvoorbeeld het verre oosten. Ik verklap geen staatsgeheim door te zeggen dat China, Japan, Indonesië, Maleisië, Hong Kong, Singapore ons toch (economisch) veel meer interesseren dan Sierra Leone, Somalië en Uganda.

Voor de goede orde, ik pleit er niet voor dat BV Nederland rijker moeten worden van VN-operaties. Surf't u zelf maar over internet om te zien welke maatschappijen er sinds Kabila ineens een belang hebben in de gouden diamantmijnen van Congo. Dit soort praktijken wijs ik ten stelligste af, maar ik zou er wel voor willen pleiten de Nederlandse mondiale filantropie voortaan wat meer te bezien vanuit het binnenlands perspectief ofwel door de bril van het geëxpliciteerde Nederlandse belang.

Het wordt tijd dat de aloude koopman weer een beetje terugkeert in ons denken. We moeten ons realiseren dat de ambitie voor Defensie stoelt op het Nederlandse buitenland-beleid en op het economisch belang. Het ongeschreven regeringsstreven naar een invloedrijke plaats in de rangorden van de NAVO, VN, et cetera én het meedingen naar een plaats in de Veiligheidsraad vragen om een inspanning. En als we het er toch over hebben, mag ik dan ook even horen wat hier de consequenties van zijn voor de krijgsmacht? Is, in dit licht gezien, de bezuiniging nog steeds te verantwoorden?

### Stammenstrijd

Het derde punt is slechts ter vermaak. Hoewel het wat minder wordt de laatste tijd, kon je bij het begin van de STD stukjes in de pers lezen waarin de schrijver bijvoorbeeld de onderzeedienst of de marineluchtvaart willen opheffen. Ik heb mij steeds afgevraagd waar deze mensen hun expertise vandaan haalden. Ik heb voor hen slechts twee opmerkingen.

Eén: de behoefte aan onderzeebootcapaciteit is onverminderd groot, zoals blijkt uit de *Defence Requirements Review '99* en blijkt onafhankelijk te zijn van de betreffende rust bij de Russische marine. Over de toegenomen proliferatie van onderzeeboten is voldoende gepubliceerd. Er treedt nu al binnen de NAVO schaarste op aan conventionele langeafstands-onderzeeboten. Overigens denk ik dat het in het belang van de KL is dat de

marineschepen veilig de overzeese havens bereiken, terwijl wat mij betreft de beste stuurman aan boord horen te zitten.

Twee: joint en combined opereren vergt zoeken naar complementariteit en samenwerking zodat de complete krijgsmacht als passende puzzelstukjes in synergie tot meerwaarde komen. De bevelhebbers werken met kracht aan het begraven van de interkrijgsmachtelijke animositeit. De gedachte wint veld dat het snijden in elkaars vlees contraproductief is en oplossingen geen stap dichterbij brengen. Je kunt niet aan de ene kant joint, combined, paars en interkrijgsmachtelijk prediken en aan de andere kant ouderwets financieel landjepik spelen – die tijd is voorbij. Geen van de krijgsmachtdelen, of de Centrale Organisatie, zit te wachten op het tot leven wekken van de (bijna) begraven stammenstrijd.

### Misverstand

Het vierde punt gaat over een misverstand. Opgelucht hoor je niet-marinemensen praten over brown water warfare. Het klinkt zo lekker veilig en vooral aangenaam goedkoop: een handjevol Noordzee-fregatjes en de kustwateroorlog kan weer met groot succes gevoerd worden. Helaas, niets is minder waar. In volle zee komt de onderzeeboot op je af (als hij wil en kan) en een *air raid* komt over (als zij dat willen) waarbij je dus continu gereed moet zijn voor alle soorten van oorlogvoering. Maar de tegenpartij heeft natuurlijk ook een coördinatieprobleem: hij moet enorm zijn best doen om alle ellende tegelijk over je uit te storten. Voor een expeditionair verband op volle zee bestaat een dynamische situatie zodat het soms zelfs mogelijk is een aantal gebeurtenissen in tijd te scheiden, waardoor je je aandacht goed kunt richten op één dreiging.

In kustwateren of een randzee bestaat een min of meer statische situatie en dat is fundamenteel anders. De onderzeeboot van de tegenpartij voelt zich daar thuis: hij kent alle ondiepten en

alle mijnevelden die de eigen marine heeft gelegd, de wrakken, de zout- en temperatuurlagen en is in staat jou aan te vallen op een door hem gekozen manier en een tactisch tijdstip. Datzelfde geldt voor de luchtmacht van de kuststaat. Ze kunnen zelfs gecoördineerd actie ondernemen met elkaar en de rest van de strijdkrachten. De vluchttijd van *shore-based* raketten is zo klein dat de reactietijd aan boord secondenwerk is. Dat betekent dat brown water warfare voor een expeditionair verband van joint en combined strijdkrachten, gedurende de gehele tijd dat zij zich in het zeegebied van hun missie bevindt, dag in dag uit 24 uur per dag, maximaal gereed moet zijn. Gereed voor alle soorten van oorlogvoering: onderzeebootbestrijding; luchtverdediging; mijnneveilig varen; een strikte EOV-policy aanhouden; rekeninghoudend met ultrakorte waarschuwingstijden; permanent rekening houden met vaarroutes in en rond de mijnevelden en met acht slaan op de koopvaardij; de eigen scheepvaart goed bijhouden zodat niet per ongeluk een schip van een bevriende natie gezien wordt als vijandelijk; zich realiseren dat het verband een doelwit vormt voor een ballistische raket. En dit alles in de stressverwekkende wetenschap dat de vijand zo dicht bij eigen huis in staat is de aanvallen gelijktijdig uit te voeren zonder dat je daar tijdig voor gewaarschuwd wordt.

Dit is een enorme uitdaging. Vanzelfsprekend moet de logistiek in orde zijn; daarom zijn dan ook de bevoorradingschepen belangrijk voor dit soort operaties. En onder dit soort omstandigheden wordt de amfibische operatie uitgevoerd. Logisch toch, dat we rekenen op een professioneel Korps Mariniers? Brown water warfare is vele malen ingewikkelder dan het op het eerste gezicht lijkt. Het dóórzetten van de trend van blue naar brown water warfare vertaalt zich in investeringen (verbeteren van sensoren en het verkorten van reactietijden door bijvoorbeeld snellere *target acquisition* radars, et cetera) en is op termijn dus zelfs duurder.

### Taakspecialisatie

Het vijfde punt gaat over taakspecialisatie. De grote voorvechter hiervan, professor Peter Volten uit Groningen, promoot dit idee al sedert hij nog bij Defensie werkte. Op zich lijkt het een zeer gezond idee: samenwerking in de NAVO mag zich ook vertalen in het specialiseren en terugtrekken op één taak, zodat je samen goedkoper en ten minste even sterk bent. En het zal er waarschijnlijk ook wel van komen als er zonder enige terughoudendheid één buitenland- en veiligheidsbeleid én uitvoering daarvan tussen de landen in de Europese Unie ontstaat. Het vóórste punt op deze moeizame weg is de samenwerking tussen Nederland en België. De twee marines werken zeer nauw samen vanuit één operationeel hoofdkwartier en hebben samen een aantal binationale scholen. Maar de twee marines zijn nog steeds wel volgens nationale behoeften en ambities samengesteld. Wat zou Nederland doen als Londen ons anno 1999 zou vragen voor deelname aan een campagne naar de Falklands? Op welk land kan Nederland rekenen als de Antillen zouden moeten worden verdedigd tegen externe dreiging? Tot dusver is taakspecialisatie synoniem voor éénzijdige taakafstoting; dat is een slecht idee.

### Afstoten van taken

Het zesde punt is een variant op het taakspecialisatiethema. Voormalig minister van Defensie Bram Stemerding zegt dat je intensiever moet doen waar je goed in bent en de rest moet laten vallen. Stemerding wil dan ook géén fregatten verkopen maar de onderzeedienst afstoten. Tussen haakjes: alsof de marine niet goed zou zijn in het varen met onderzeeboten...?

Volten schaaft zich onmiddellijk aan zijn zijde; dat was onder meer duidelijk te merken in de STD-discussie in Groningen. Overigens pleitte Volten tien jaar geleden als defensiemedewerker voor het afschaffen van fregatten; het kan verkeren. Ik geef Stemerding onmiddellijk gelijk als hij zegt dat de marine goed is in het varen met fregatten; de maritieme

vakbroeders in de NAVO zeggen dat gelukkig ook. Maar hoe komt dat? Juist omdat de bemanning van bedoelde fregatten getraind zijn in alle warfare-types inclusief onderzeebootbestrijding, luchtverdediging, et cetera. Als je de onderzeedienst weg zou doen (en daarmee het krachtigste wapen dat de marine bezit) verdampt de kennis van onderzeebootbestrijding aan boord van die fregatten en dan, na verloop van enkele jaren, zijn we helemaal niet zo goed meer in het varen met fregatten. Niet doen dus! Volten stelt dat je de onderzeeboten voor die kennis niet zelf hoeft te hebben; de NAVO is er ook nog. Jawel, maar er is nu al een tekort aan onderzeeboten in de NAVO en het is de vraag of er dan boten beschikbaar zijn voor Nederland als wij ze zelf hebben afgestoten? Je kunt een onderzeeboot 'huren' bij de Britse marine; dat gebeurt ook wel over en weer. Maar de Britse marine heeft zich teruggetrokken op het varen met uitsluitend nucleair voortgestuwde boten. De uitgaven voor alleen al onderzeebootbestrijdingsoefeningen voor de Nederlandse marine (mits een onderzeeboot voor de KM beschikbaar is, natuurlijk) zullen aanzienlijk hoger (75 miljoen pond) zijn dan de totale kosten van de huidige Nederlandse Onderzeedienst (exploitatiekosten circa 60 Mg per jaar, inclusief walorganisatie en torpedowerkschip). En dan praten we nog niet eens over de operationele missies die we nu uitvoeren; die kunnen we helemaal vergeten.

Voor een professionele marine moet je een gebalanceerde vloot hebben, of in hoge mate geïntegreerd zijn met partners door het hebben van één grote marine. Met de huidige Europese politieke constellatie is daar voor de komende jaren nog geen sprake van. (Tussen haakjes: zouden we dat eigenlijk wel écht willen? Want dan maakt 'Brussel' of 'Straatsburg' wel uit wat er gebeurt; einde discussie.) Nú de onderzeedienst afstoten is operationeel net zo onmogelijk, ongewenst en desastreus als aan de KL voor te stellen de artillerie aan de Belgen en de genie aan de Duitsers over te laten; dat wil toch niemand? →



### De expeditionaire krijgsmacht

Natuurlijk wil ik in dit zevende punt ook iets zeggen over de uitstekende Clingendael-notitie *Krijgsmacht of Vredesmacht*. Uit het voorgaande blijkt dat ik zou kiezen voor wat Clingendael optie 2 noemt: de expeditionaire krijgsmacht. Dat hoef ik nauwelijks toe te lichten. We spreken nu immers al nauwelijks meer over het taakgroepconcept wat Clingendael wil afschaffen; daar is de marine immers nu met de HLN al te klein voor geworden. De marine richt zich nu op het leveren van maritieme 'modules' voor een expeditionaire zeemacht. Over de consequenties voor KL en KLU heb ik geen mening; dat laat ik over aan mijn KL- en KLU-collega's. Het mooie van deze notitie is, dat de politiek gevraagd wordt een uitspraak te doen over het Nederlandse ambitieniveau. Daar is het politieke debat precies voor bedoeld. De rest volgt dan wel uit de Clingendael-gedachtegang.

### Tot slot

Een goede vijfhonderd jaar geleden waren de bewapende koopvaarders de

voorgangers van de huidige Koninklijke Marine. Sommige dingen zijn nooit veranderd: het behartigen van Nederlandse belangen; ver over zee op expeditie, taakuitvoering gaat boven alles; zie maar dat je het fikst. Dan is het niet zo vreemd dat dit soort elementen ook in het maritieme deel van de HLN terugkeren.

De overlevering zorgt zelf wel voor het bewaren en overdragen van goede en essentieel geachte tradities. Paradoxaal genoeg hoort daar ook bij: de vaste gewoonte om het bedrijf steeds aan te passen aan de eigentijdse omstandigheden. Vandaag, anno 1999, kijken we meewarig naar de marine van 1925 en 1950: hoe 'ze' met hun mensen omgingen, hoe antiek in die tijd de hiërarchische verhoudingen waren. Maar was de marine over het geheel genomen niet een concretiseren van wat de Heren-Zeventien of de Regering wilde?

In de 31 STD-bijeenkomsten binnen de KM krijg je binnen twee maanden een vrij nauwkeurig beeld van de werkelijkheid. De conclusies van het rapport dienaangaande staan hiervoor. Maar ik wil daar uit eigen waarne-

ming graag aan toevoegen dat het personeel inderdaad nog steeds, ondanks toenemende kritiek over de effecten van de stroom bezuinigingen in de laatste tien jaar, een van de sterke punten is van de KM. De hedendaagse marine heeft moderne schepen en heeft een hoge kwalitatieve output en staat gelukkig vooraan voor wat de technologie betreft. De zwakke punten van de marine (de negatieve bijeffecten van het geïncasseerde vredesdividend) moeten we in hoog tempo wegwerken.

Laten we de keuze maken om op basis van een gezonde kijk op de belangen van de samenleving een pakket doelstellingen te formuleren; een gebalanceerde vloot te boetseren en bereid te zijn daarvoor de middelen ter beschikking te stellen. Minder dan 'zeer goed' mag niet, want op zee wordt de tweede prijs niet uitgekeerd.

# Het is niet de grootte van de broek, maar de pasvorm

drs. T. Kuperus\*

**R**ecent is een publicatie van het Instituut Clingendael verschenen getiteld: *Krijgsmacht of Vredesmacht; Keuzen voor de Nederlandse defensie in de 21e eeuw*. Met deze publicatie levert Clingendael een waardevolle bijdrage aan het debat rond de eerder verschenen Hoofddijnennotitie Defensie. In deze Hoofddijnennotitie zet minister van Defensie Frank de Grave uiteen wat voor krijgsmacht Paars II nastreeft en hoe dit zijn beslag krijgt.

Voor dat ik inga op de keuze die door Clingendael wordt voorgelegd met betrekking tot de toekomstige structuur van het Nederlandse leger – krijgsmacht of vredesmacht – is het belangrijk iets anders in beschouwing te nemen. Clingendael gaat uit van een zonnige toekomst. Een substantiële bedreiging van het NAVO-grondgebied wordt uitgesloten. Op dit moment is een dergelijke dreiging inderdaad vrijwel onvoorstelbaar. Vandaag de dag lijkt de enige bedreiging voor de NAVO, verdere defensie-bezuinigingen. Clingendael concludeert: de toekomstige invulling van de rol van de krijgsmacht hoeft niet langer te worden gebaseerd op een mogelijke bedreiging van het NAVO-grondgebied. Ergo, alle mobilisabele eenheden van de landmacht moeten worden opgeheven. Want, zo redeneert Clingendael, de Nederlandse regering zal toch nooit overgaan tot mobilisatie. Ook al zijn de omstandigheden nog zo slecht, Nederland zal niet mobiliseren omdat dit per definitie destabiliserend werkt. Of mobilisatie altijd destabiliserend werkt valt te betwijfelen; het kan een

potentiële tegenstander ook afschrikken. Veel belangrijker is echter dat wanneer mobilisatie onverhoopt noodzakelijk is omdat er een conflict uitbreekt, de hiervoor benodigde infrastructuur bestaat. Het ontbreken hiervan betekent dat Nederland, mocht onverhoopt worden overgegaan tot mobilisatie, eerst de benodigde infrastructuur moet creëren. Dit kost tijd, en het door Clingendael gevreesde destabiliserende effect is niet minder. Alleen zit er wel een extra nadeel aan: de tegenstander krijgt de tijd zijn aanval in een overwinning om te zetten. Het is dus de vraag of je dit risico wilt lopen voor de beperkte hoeveelheid geld die het afschaffen van mobilisabele componenten oplevert.

## Ambities

Dit alles laat onverlet dat het nu, zoals Clingendael constateert, belangrijker is je krijgsmacht in te richten op basis van wat je er in politieke zin mee wilt (capaciteiten-georiënteerde planning) dan ten tijde van de Koude Oorlog. Toen, in tegenstelling tot nu, was de bedreiging duidelijk kwantificeerbaar en ging het slechts om verdediging. Nu gaat het naast verdediging van het NAVO-grondgebied om het verwezenlijken van buitenlands politieke doeleinden. Echter, in tegenstelling tot de suggestie van Clingendael, hanteert Nederland al een dergelijke benadering. De politiek heeft haar ambitieniveau met betrekking tot de krijgsmacht vastgelegd. De Tweede Kamer heeft zich, door in te stemmen met de Prioriteitnota (1993), uitgesproken voor een krijgsmacht die naast het instandhouden van de capaciteit en infrastructuur om voldoende strijdkrachten te genereren voor de bondgenootschappelijke verdediging, in

staat is vier crisisbeheersingsmissies op bataljonsniveau gelijktijdig uit te voeren. Een krijgsmacht die over voldoende capaciteit beschikt voor het leveren van een gevechtseenheid ter grootte van een brigade voor crisisbeheersingsoperaties of het beschermen van NAVO-grondgebied. Het ambitieniveau is duidelijk. De vraag is of de Nederlandse krijgsmacht voldoende is toegerust voor het waarmaken van deze ambitie. Het is bij het beantwoorden van deze vraag dat de Clingendael-studie een belangrijke bijdrage levert aan het debat rond de Hoofddijnennotitie.

## Twee opties

De Clingendael-publicatie zet uiteen dat er twee opties mogelijk zijn voor de toekomst van de Nederlandse krijgsmacht. De eerste is de vredesmacht.

„In deze optie ligt de hoofdtak van de Nederlandse krijgsmacht op het gebied van vredesoperaties en ondersteuning van humanitaire missies. Nederland ziet af van deelname aan militaire interventies, zowel ter verdediging van het NAVO-gebied als daarbuiten in een klassiek (Koeweit-)scenario of bij ingrijpen in complexe interne conflicten. De essentie van deze optie is vermindering en uiteindelijke beëindiging van de gevechtscapaciteit van de krijgsmacht en versterking van personele en materiële middelen voor deelname aan vredesoperaties.”

In de tweede optie voor de toekomst is sprake van een expeditieaire krijgsmacht. Dit laatste is helaas minder goed gedefinieerd, maar uit de tekst valt af te leiden dat het hier gaat om een krijgsmacht die in staat is tot:

\* Drs. T. Kuperus is beleidsmedewerker defensie van de VVD-Tweede Kamerfractie.

„de instandhouding in vredestijd van snel inzetbare middelen voor de bescherming van het NAVO-verdragsgebied en voor een toereikende bijdrage aan een omvangrijke vrede-afdwingende operatie”.

In eerste instantie lijken beide opties even ver van elkaar verwijderd als oorlog en vrede. Dit is echter schijn. Clingendael stelt terecht vast dat ook bij een onschuldig klinkende operatie, zoals een vredesoperaties, de betrokken militairen moeten beschikken over zware wapens (tanks, artillerie et cetera) om, indien nodig, de vrede te kunnen afdwingen. Vredesoperaties kunnen nu eenmaal binnen zeer korte tijd veranderen van wederopbouwactiviteiten, zoals het bouwen van een school, in het voeren van oorlog. Als militairen in beide opties, zowel de vredesmacht als de krijgsmacht, oorlog moeten kunnen voeren, wat is dan het verschil?

Zoals Clingendael zelf aangeeft, zit het verschil in de slagkracht: de hoeveelheid soldaten en materieel die wordt ingezet. Bij een vredesmacht gaat het om één bataljon (550 man), ondersteund door enkele tanks en stukken artillerie. Bij een krijgsmacht gaat het om de inzet van een brigade, (drie bataljons) met veel meer tanks, artillerie en andere middelen, die ook zelfstandig taken kan uitvoeren.

Kortom, het is een kwestie van ambitieniveau. Maar dit is toch al vastgesteld door de Tweede Kamer? Ja, maar Clingendael wil meer. Clingendael is ambitieuzer dan het in de Prioriteitennota vastgelegde ambitieniveau. De gevechtseenheid van brigadegrootte die Nederland volgens de Prioriteitennota moet kunnen uitzenden, kan niet continu worden ingezet. De hiervoor benodigde voortzettingcapaciteit ontbreekt. Clingendael wil echter een continu inzetbare brigade. Dit betekent: meer soldaten en dus meer geld. Alhoewel Clingendael in het midden laat hoeveel dit kost, valt aan te nemen dat deze ambitie leidt tot een aanzienlijk verhoogd defensiebudget. Dit is, in de huidige politieke context, ondenkbaar.

Maar niet alleen het geld vormt een belemmering. Ook andere voor deze ambitie benodigde zaken ontbreken. Zo is het zeer de vraag of de aanzienlijke hoeveelheid extra benodigde soldaten te vinden is. De arbeidsmarkt is krap en reeds nu bestaat er een tekort aan mensen die de gevechtsfuncties, met name binnen de landmacht, willen vervullen. Ook is het de vraag of Nederland als klein land niet een te grote broek aantrekt wanneer zij een politieke rol van betekenis wil spelen in de internationale politiek en bij de vorming van een Europese defensiecapaciteit; het lokkertje van Clingendael. De bijdrage van grote hoeveelheden militairen alléén, is niet voldoende om een belangrijke rol op het wereldtoneel te spelen. De samenstelling van de contactgroep voor Bosnië is wat dat betreft verhelderend. De Clingendael krijgsmacht-optie is een broek die ons niet past.

Is de optie vredesmacht een betere? Hierbij is het van belang vast te stellen in hoeverre de krijgsmacht, na uitvoering van de Hoofdlijnennotitie zoals die nu voorligt, afwijkt van de Clingendael-optie. In tegenstelling tot de duidelijke schematische weergave van de door Clingendael gekoesterde wens tot een Divisie Clingendael, ontbreekt deze voor Vredesmacht Clingendael. Niettemin is er een helder overzicht „afwijkingen van de Hoofdlijnennotitie” opgenomen. Wanneer men hiernaar kijkt, valt op dat volgens Clingendael de marine het nodige dient in te leveren, de luchtmacht wordt gehandhaafd en de landmacht dient te worden versterkt. Dit is logisch en consistent met de internationaal breed gedragen opvatting dat het accent bij vredesoperaties ligt op de inzet van landstrijdkrachten. Bovendien neemt Clingendael hiermee in ogenschouw dat met de Hoofdlijnennotitie de luchtmacht met één squadron minder, reeds een flinke veer heeft moeten laten.

Volgens Clingendael dienen de luchtmacht en marine alleen daar te worden versterkt waar zij een ondersteu-

nende functie verrichten ten aanzien van de landmacht, namelijk bij de transport van troepen. Of dit een strategische noodzaak is, kan worden betwijfeld; het lijkt meer een kwestie van kostenafweging (vervoeren we de troepen allemaal zelf, of laten we ze gedeeltelijk door anderen vliegen?). Ook de meest kostbare uitbreiding bij de landmacht: drie extra pantserinfanteriecompagnieën bovenop de drie van de Hoofdlijnennotitie is vanuit militair opzicht twijfelachtig. Ook Clingendael twijfelt, aangezien de sterkte van de bataljons, in het kader van de door Clingendael gewenste uit te zenden brigade, dezelfde is als van de bataljons die ontstaan bij de uitvoering van de Hoofdlijnennotitie.

#### Maatwerk

Niettemin zijn alle bovenstaande overwegingen (capaciteiten-georiënteerde planning, brigade of bataljon) van belang, omdat ze de richting aangeven waarin moet worden gedacht: maatwerk voor vredesoperaties. Gezien het bovengenoemde zal de Nederlandse krijgsmacht zich meer moeten richten op de landmacht, en wel specifiek op de uit te zenden eenheid: het bataljon.

Clingendaels pleidooi voor het centraal stellen van het bataljon in plaats van de brigade, lijkt gezien de praktijk van vredesoperaties gewenst. Ook de hierbij door Clingendael aangegeven richting: logistieke verzelfstandiging van het bataljon en het toesnijden van extra middelen (tanks en artillerie) op bataljonsniveau, is juist. Dit moet echter niet ten koste gaan van andere belangrijke zaken: het deelnemen aan de verdediging van het NAVO-grondgebied, het voortbestaan van mobilisabele eenheden en het Duits-Nederlandse legerkorps. Beide zaken kunnen, wanneer er enige herschikking plaatsvindt binnen de Hoofdlijnennotitie. Het niet op de kop zetten van de Hoofdlijnennotitie heeft als bijkomend voordeel dat het eerder overeengekomen ambitieniveau niet op de schop hoeft. Het kader is goed, de invulling kan worden verbeterd.

# De krijgsmacht en interne veiligheid

mr. drs. P.A.L. Ducheine - majoor van de militair juridische dienst

## Inleiding

**A**ls vanouds is aan de krijgsmacht de verdediging van het eigen (en bondgenootschappelijk) grondgebied opgedragen: de zogenaamde algemene verdedigings-taak (AVT). Sinds het verschijnen van de Defensienota 1991 en de Prioriteitennota 1993 kent de krijgsmacht een tweede hoofdtak: het beschermen en bevorderen van de internationale rechtsorde, onder meer door het uitvoeren van crisisbeheersings-, vredes- en humanitaire operaties. In de Prioriteitennota en de recent verschenen Hoofdlijnennotitie voor de Defensienota 2000 (hierna: Hoofdlijnennotitie) wordt het beschermen en bevorderen van de internationale rechtsorde zelfs als primaire hoofdtak getypeerd.

De Hoofdlijnennotitie voegt aan deze twee hoofdtaken een derde toe: ondersteuning en hulpverlening door de krijgsmacht. Het gaat daarbij om de uitvoering van civiele overheids-taken in Nederland, maar ook om internationale hulpverlening samen met Ontwikkelingssamenwerking. De Koninklijke Marechaussee (Kmar) levert hieraan in de dagelijkse praktijk met het overgrote deel van haar personeelsbestand<sup>1</sup> een forse bijdrage.

Het nationale deel van deze ondersteuning en hulpverlening – het uit-

voeren van civiele overheidstaken – is overigens niet nieuw. Voorheen gold dit als neventaak. Nu de Hoofdlijnennotitie deze taak expliciet aanwijst, en overigens ook als cruciaal argument in de afweging en toewijzing van middelen (lees: personeel en materieel) hanteert, is deze taak enorm in belang toegenomen. Dit houdt onder meer in dat die middelen die voor alle hoofdtaken geschikt zijn voorrang krijgen boven middelen die bijvoorbeeld alleen voor de AVT zijn in te zetten.<sup>2</sup> Zo raakt de Koninklijke Landmacht bijvoorbeeld vele tanks kwijt.

Het doel van dit artikel is aan te geven welke overwegingen een rol (zouden moeten) spelen in de afwegingen die leiden tot een inzet van de krijgsmacht in het kader van deze (nieuwe) derde hoofdtak. Daartoe wordt allereerst ingegaan op het begrip 'interne veiligheid'. Daarna wordt de vraag opgeworpen of het doelmatigheidsbeginsel daarin een dominante rol moet spelen, waarna vervolgens andere relevante beginselen aan de orde komen op grond waarvan toedeling van taken zou kunnen geschieden.

Hoewel het optreden van de krijgsmacht in buitengewone omstandigheden zoals voorzien in het staatsnoodrecht, binnen de definitie van het optreden op het vlak van interne veiligheid valt, komt dit aspect slechts zijdelings aan de orde. Vooral de meer alledaagse rol van de krijgsmacht is onderwerp van dat artikel.

## Interne veiligheid

De keuze voor deze nieuwe hoofdtak heeft tot gevolg dat Defensie zich meer dan voorheen zal richten op de vervulling en ondersteuning van nationale civiele taken. Hoewel de Hoofdlijnennotitie dit fijntjes nuanceert door de frase „afhankelijk van door de civiele autoriteiten geconstateerde behoeften” op te nemen, mag het duidelijk zijn dat Defensie aspiraties heeft op dit terrein. Deze aspiraties worden ten dele wellicht ingegeven door het aangrijpen van nieuwe mogelijkheden teneinde maatschappelijk draagvlak te verwerven, maar worden anderzijds ook ingegeven door wettelijk voorgeschreven en opgedragen civiele taken (bijvoorbeeld de Kmar). De vorige minister van Defensie opperde al eens eerder de wens om als derde politieminister te worden getypeerd.

De krijgsmacht manifesteert zich daarmee – nadrukkelijker dan voorheen – als actor op het gebied van de interne veiligheid. Interne veiligheid betreft de bescherming van een drietal vitale belangen – nationale rechtsorde, openbare veiligheid en economische veiligheid – tegen bedreigingen. Dit gebied wordt primair beheerst door civiele autoriteiten als de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden (BZK), de minister van Justitie, burgemeesters, en organisaties als politie, brandweer, rampenbestrijdingsorganisaties, openbare bestuur en rechterlijke macht.

<sup>1</sup> Ongeveer vijftienduizend personen.

<sup>2</sup> Hoofdlijnennotitie, TK 98-99, 26 382, nr. 1, p. 7.

De krijgsmacht opereert met behulp van een aantal (juridische) instrumenten op het terrein van interne veiligheid. Het gaat dan bijvoorbeeld om het uitvoeren van civiele politietaken door de Kmar, bijstand op grond van de Politiewet 1993 (inclusief terrorismebestrijding), bijstand op grond van de Wet Rampen en Zware Ongevallen (WRZO), het optreden in het kader van de Coördinatiewet Uitzonderingstoestanden (CWU), de activiteiten van de Militaire Inlichtingendienst, het optreden in het kader van de kustwacht en steunverlening in het openbare belang.

### **Doelmatigheid versus wenselijkheid**

In de discussie over de Hoofdlijnen-notitie wordt de discussie omtrent deze aspiraties tot nu toe beheerst door doelmatigheidsoverwegingen op grond waarvan militaire capaciteit civiel wordt ingezet.<sup>3</sup> Het is immers een vorm van kapitaalvernietiging om enerzijds uit openbare middelen aangeschafte militaire middelen onbenut te laten, terwijl anderzijds rampenbestrijdingsorganisaties ook vergelijkbare middelen aanschaffen om in een gering aantal gevallen goed te zijn uitgerust.

*De mate waarin militairen een rol spelen in de vervulling van de politietaken in een samenleving is omgekeerd evenredig met het democratische gehalte en de homogeniteit van die samenleving.*

C. Fijnaut<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Zie ook M.J. de Weger, 'Transnationale onveiligheid: de krijgsmacht in de toekomst', in MS 168(1998) 573-578.

<sup>4</sup> Fijnaut, C., 'De koninklijke marechaussee oftewel de onvoltooide reorganisatie van het politiebestedel', in: *Delikt en Delikwent*, 1994, p. 1000.

<sup>5</sup> *Beginselen van de democratische rechtsstaat*, Zwolle 1994, p. 14-15.

<sup>6</sup> Wijk, H.D. van, W. Konijnenbelt (bewerkt), *Hoofdstukken van administratief recht*, 9e druk, Den Haag, 1996, p.41.

Het doelmatigheidsbeginsel mag en kan echter niet het enige criterium zijn in deze discussie. Ook de wenselijkheid van een grotere rol van de krijgsmacht op het gebied van interne veiligheid dient te worden, zo blijkt uit bovenstaand citaat. De krijgsmacht is immers ingebed in en onderdeel van de democratische rechtsstaat en zal dus aan de grondbeginselen hiervan moeten voldoen. Zo dienen ook het legaliteitsbeginsel, het principe van machtsverdeling, het geweldsmonopolie van de overheid en effectiviteit van overheidsop treden een rol te spelen. Deze beginselen vertegenwoordigen echter geen absolute maar een relatieve waarde: het gaat om een optimalisering van het totaal aan beginselen.

Zoals gezegd overheerst – zo er al beginselen beschouwd worden – tot nu toe het doelmatigheidsbeginsel. Dit beginsel wordt tot de moderne grondbeginselen van de democratische rechtsstaat gerekend. Discussie over, of een toetsing aan de overige beginselen, ontbreekt. In het navolgende deel komen deze beginselen aan de orde.

### **Legaliteitsbeginsel**

*De vrijheid van het individu is de hoofdregel, de beperking ervan de uitzondering. [...]*

*Anders gezegd: machtsuitoefening door de staat is slechts geoorloofd wanneer deze berust op een door de wet gegeven bevoegdheid.*

Burkens, Kummeling en Vermeulen<sup>5</sup>

Het legaliteitsbeginsel, ook wel omschreven als het beginsel van wetmatigheid van bestuur, kan aan de hand van bovenstaand tekstfragment worden omschreven. Het betreft dan de klassieke – tevens beperkte – opvatting die uitdrukking geeft aan het principe dat in ieder geval overheidsop treden waardoor burgers gebonden worden – in hun vrijheden beperkt worden – een grondslag moet

hebben in een wettelijk voorschrift dat een competent orgaan aanwijst.<sup>6</sup> Tevens impliceert dit dat de omvang van taken en bevoegdheden duidelijk dient te zijn.

Een modernere – ruimere – benadering pleit ervoor dat ook andere, presterende vormen van overheidsop treden, zoals bijvoorbeeld begunstiging in de vorm van subsidies, een wettelijke grondslag dienen te hebben. In de literatuur komen beide stromingen voor, waarbij de klassieke benadering ruimere aanhang geniet – zij het dat onder invloed van recente ontwikkelingen – zoals de jongste wijziging van de Algemene Wet bestuursrecht – de moderne benadering aan invloed wint.

Concreet houdt dit in dat ook het optreden van de krijgsmacht op het vlak van interne veiligheid een wettelijke basis zou moeten hebben. In algemene zin is dit ook het geval, zoals onder meer blijkt uit de hiervoor reeds gememoreerde Politiewet 1993, de Regeling Bijzondere Bijstandseenheden, de Instellingsregeling Bijzondere Bijstandseenheid Defensie, de WRZO, de CWU en uit de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten. Tot zover is dit in lijn met de klassieke benadering.

De krijgsmacht neemt echter ook een aantal taken ter hand die niet op de vereiste (formeel) wettelijke basis zijn terug te voeren. Dit laatste gaat in tegen de modernere benadering. Te denken valt daarbij aan steunverlening in het openbare belang, maatschappelijke dienstverlening of het opleiden en (her)opvoeden van randgroepjongeren.

### **Machtsverdeling**

*[...] waar de trias vertegenwoordigd wordt door de infanterie, cavalerie en artillerie.*

Tweede Kamerlid De Beaufort op 25 mei 1887 tijdens de behandeling van de Grondwetwijziging

Hoe machtsverdeling niet dient te

worden doorgevoerd, geeft het tekstfragment van De Beaufort op ironische wijze weer.<sup>7</sup>

Het principe van machtsverdeling binnen de overheid wordt doorgaans geassocieerd met de *trias politica* zoals deze beschreven is in het werk van de Fransman Charles-Louis de Sécondat, baron de la Brède et de Montesquieu: *De l'Esprit des Lois*.<sup>8</sup> Het betreft dan de welbekende machtscheiding tussen wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht. In bredere zin wordt machtsverdeling geassocieerd met het verbod van grote concentratie van overheidsmacht in één hand: overal in de overheidsorganisatie moet gewaakt worden tegen een te grote machtsconcentratie.

De idee achter deze opvatting is dat de verdeling van macht over verschillende organen een spanning tussen die organen veroorzaakt, waardoor een sfeer van concurrentie ontstaat die uitwassen moet voorkomen.<sup>9</sup> De ruime opvatting impliceert overigens niet dat alle macht gedeeld zou moeten zijn: het gaat om het voorkomen van extreme vormen – bijvoorbeeld dictatuur – waardoor misbruik zou kunnen ontstaan.

Zo kan worden betoogd dat het beginsel van de verdeling van overheidsmacht over de verschillende overheidsorganen gebaat is bij een verde-

ling van het interne geweldsmonopolie over de politie en de Kmar. Daarbij moet meteen worden opgemerkt dat daarmee zowel het externe geweldsmonopolie – in het kader van de AVT – als (een deel van) het interne geweldsmonopolie in de handen van militairen gelegd wordt. Als gevolg hiervan ligt er wellicht erg veel macht in de handen van de krijgsmacht?

### Geweldsmonopolie

*Wie dit zwaard uit deze steen met aambeeld trekt, is bij recht en geboorte koning van heel Engeland.*

Sir Thomas Malory,  
*Le morte d'Arthur*<sup>10</sup>

Het hiervoor opgenomen tekstfragment geeft op heldere wijze de essentie van overheidsgezag weer: de overheid is diegene die in de staat over de zwaarmacht beschikt. De handhaving van orde door middel van dwang (zwaarmacht) kan vanouds tot de kerntaken – zo niet dé kerntaak – van de overheid gerekend worden. Zij is nauw verwant met het soevereiniteitsbegrip. Anderen zoeken de grondslag van overheidsmacht in de monopolisering van de zwaarmacht: het geweldsmonopolie.<sup>11</sup> De bevoegdheid tot het uitoefenen

van geweld dient in het belang van de samenleving en de vrijheid van individuen aan de overheid te zijn voorbehouden. Het is de overheid die de zorg voor de continuering van de samenleving als taak heeft. Bedreigingen voor het voortbestaan van de samenleving, door bijvoorbeeld geweldsgebruik tegen (delen van) die samenleving, dienen – desnoods door de toepassing van (extrem) geweld – te worden afgewend.

Hierbij wordt het verband tussen vrijheid en geweld zichtbaar: waarborging van de vrijheid – een andere overheidstaak – betekent het maximaal terugdringen van geweld. Dit tegengaan van geweld geschiedt enerzijds door het bieden van alternatieven voor ongewenst geweld – bijvoorbeeld eigenrichting – in de vorm van bijvoorbeeld rechtspraak; anderzijds door de bevoegdheid tot geweldsgebruik te concentreren bij de overheid.<sup>12</sup> Het is met name deze laatste notie die hier relevant is.

De relatie met andere beginselen van de rechtsstaat wordt zichtbaar door de waarborgen tegen misbruik van het geweldsmonopolie: de overheid is gebonden aan rechtsregels (legaliteitsbeginsel) bij het toepassen van de zwaarmacht, en is bovendien onderworpen aan rechterlijke en democratische controle over dat optreden (machtscheiding).

Door te beschikken over een arrangement van exclusieve geweldsrechten gecombineerd met een geweldspotentieel bezit de overheid het geweldsmonopolie.<sup>13</sup> Voor de realisering van de externe component van dit geweldsmonopolie beschikt de overheid over een organisatie als de krijgsmacht. Voor de interne component beschikt zij over het politieapparaat, (onder omstandigheden) aangevuld met (delen van) de krijgsmacht.<sup>14</sup> Het geweldsmonopolie impliceert dat de overheid het totale 'geweldsspectrum' beheerst: vanaf het dreigen met geweld<sup>15</sup> tot en met de toepassing van de meest extreme vorm, gericht dodelijk geweld<sup>16</sup>; vanaf het kleinschalige individuele optreden (wijkagent) tot en met het grootschalige georgani-

<sup>7</sup> Arntzenius, A.R., *Handelingen over de herziening der Grondwet, Deel VIII*, Den Haag 1887, p. 158. De uitspraak had overigens betrekking op de toenmalige staat Pruisen om aan te duiden dat militairen alom vertegenwoordigd waren en navenante macht bezaten.

<sup>8</sup> Doorgaans gemakshalve aangeduid als 'Montesquieu'.

<sup>9</sup> De keerzijde van deze medaille heeft betrekking op een afnemende 'transparantie' van bestuur en overheidsoptreden. Als gevolg daarvan nemen mogelijkheden van democratisch en rechterlijke controle af.

<sup>10</sup> Malory, Thomas, *Le morte d'Arthur*, (Boek I, hoofdstuk 5), Nederlandse vertaling, Het Spectrum 1981.

<sup>11</sup> Dooyeweerd, H., *De wijsbegeerte der wet-idee, boek III*, Amsterdam 1936, p. 366 en p. 378.

<sup>12</sup> Meulen, B.M.J. van der, *Ordehandhaving, actoren, instrumenten en waarborgen*,

Deventer 1993, p. 6-9.

<sup>13</sup> Reenen, P. van, *Overheidsgeweld, een sociologische studie van de dynamiek van het geweldsmonopolie*, Alphen aan de Rijn 1979, p. 312.

<sup>14</sup> Splunder, L.A. van, *Politie in de Staat, bestuursrechtelijke beschouwingen over functie en organisatie van de politie*, (diss.) Almelo 1997, p. 28.

<sup>15</sup> Bijvoorbeeld door de overmatige aanwezigheid van agenten bij voetbalwedstrijden. Michiels, F.C.M.A. (red.), *Artikelsgewijs commentaar Politiewet 1993*, Den Haag 1997, p. 68. Ook TK 1987-1988, 19 535, nr. 5 (MvA), p. 43.

<sup>16</sup> Bijvoorbeeld het beëindigen van de gijzelingen in De Punt en Bovensmilde (Drenthe, 1977). Zie hierover Boek, J.L.M., *Organisatie, functie en bevoegdheden van de politie in Nederland*, (diss.) Arnhem 1995, p. 217-220.

seerde optreden (mobiele eenheid of Bijzondere Bijstandseenheid (BBE)).

Primair zijn taken en (daaraan gekoppelde) bevoegdheden ten aanzien van de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde opgedragen aan de politie. De krijgsmacht vervult daarin slechts een subsidiaire rol (vangnetfunctie). Het is niet zo dat de krijgsmacht als onderdeel van het systeem van *checks and balances* de macht van de politie ten aanzien van handhaving van de rechtsorde moet inperken. Wel is het zo dat de politie dit primaat ook waar dient te maken, aldus Fijnaut, Michiels en Elzinga. Volgens deze auteurs mag het niet zo zijn dat de politie (bewust) maatschappelijk erg omstreden taken, of taken waarvan de vervulling vraagt om het toepassen van een hoge mate van gericht geweld, aan anderen – in casu de krijgsmacht – overlaat.<sup>17</sup> Doet zij dit toch, dan impliceert dit een andere machtsverdeling: er is dan geen sprake meer van een primair-subsidiaire verhouding maar van een meer gelijkwaardige verhouding tussen politie en krijgsmacht, waardoor er een andere scheiding van machten ontstaat.

De machtsverdeling wordt verder gekenmerkt door de ondergeschiktheid van bijstandverlenende militairen aan het civiele gezag. Afhankelijk van het doel van militaire bijstand, ligt het gezag bij de burgemeester (handhaving openbare orde), de Officier van Justitie (strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde dan wel taken ten dienste van de justitie) of de minister van Justitie (BBE).

Door de wijze van autorisatie (en de gezagsverhoudingen) wordt voorkomen dat de krijgsmacht autonoom kan optreden. De beslissingsbevoegdheid ligt, afhankelijk van het doel van de militaire bijstand, bij de minister van BZK (handhaving van de openbare orde), respectievelijk bij de minister van Justitie (overig). Defensie heeft wel invloed op dit proces doordat BZK een overlegverplichting heeft ten aanzien van de vraag of bijstand verleend wordt, alsmede de overeenstemmingseis over de vraag hoe bijstand wordt verleend. Hiermee wordt ook voorkomen dat de ministers van BZK respectievelijk Justitie prédominante zeggenschap krijgen over de aanwending van militaire middelen.

Het is opmerkelijk dat – hoewel nauwelijks uitgesproken – er kennelijk een politieke behoefte bestaat om, naast de reguliere civiele politie, als overheid te kunnen beschikken over een betrouwbaar, loyaal, vakkundig, daadkrachtig, centraal geleid en nationaal instrument dat zich op het vlak van openbare orde en veiligheid kan manifesteren.<sup>18</sup> Fijnaut stelt dat met name de Kmar hieraan haar bestaansrecht (en militaire status) ontleent. Indien deze stelling correct is dan impliceert dit dat de krijgsmacht een grotere rol speelt dan op grond van de Politiewet 1993 kan worden aangenomen: ze is dan een 'macht-achter-de-hand', voor het geval de politie bepaalde taken niet aankan of niet ter hand neemt.

### **Effectiviteit**

Voortkomend uit de moderne visie op de rechtsstaat heeft het beginsel effectiviteit betrekking op de eis dat overheidsoptreden doeltreffend moet zijn. Dit lijkt wellicht een 'open deur', maar de praktijk wijst helaas anders uit.<sup>19</sup> Van de overheid mag verwacht worden dat waar nodig opgetreden wordt, waarbij dat optreden is gericht op een maximum aan resultaat. Door middel van de Politiewet 1993 is de bescherming van de nationale rechtsorde mogelijk. Naast de primair

re rol van de politie is het uit oogpunt van effectiviteit zinvol een vangnet achter de hand te hebben. Daar waar de reguliere politie niet in staat is effectief op te treden, kan worden teruggegrepen op de Kmar en op andere delen van de krijgsmacht. Van belang is natuurlijk wel dat duidelijk is waarvoor de krijgsmacht als vangnet geacht wordt te fungeren: laat de primair verantwoordelijke veel en grote steken vallen, dan neemt het belang van de vangnetfunctie navenant toe. De notie dat de politie haar primaat ook waar dient te maken, is daarbij relevant.

In verband met de effectiviteit van optreden is het van belang te vermelden dat – met uitzondering van de Kmar en de BBE – de krijgsmacht in algemene zin niet bekend en opgeleid is met de Ambtsinstructie voor politie, Kmar en buitengewone opsporingsambtenaren die van toepassing is op bijstandverlenende militairen.<sup>20</sup> Hoewel in een ander verband wel met geweldsinstructies (bijvoorbeeld *Rules of Engagement*) gewerkt wordt, is er toch een wezenlijk verschil. Ook van belang is de reeds eerder gememoreerde politieke behoefte – ook uit oogpunt van effectiviteit – aan een 'macht-achter-de-hand'.

Van belang voor de bescherming van de openbare veiligheid is de WRZO. Ook hier speelt de krijgsmacht een aanvullende rol: het vangnet. Uit oogpunt van effectiviteit is gebleken dat de krijgsmacht in tal van situaties een zeer welkome, zo niet cruciale bijdrage kan leveren aan de bestrijding van rampen en zware ongevallen. Bijstandverlenende militairen ontberen in deze gevallen bevoegdheden, zoals bij bijstand op grond van de Politiewet 1993.

Uit effectiviteitsoverwegingen zou het in sommige gevallen echter wenselijk zijn dat bijstandverlenende militairen wel over deze bevoegdheden beschikken. Door het verlenen van militaire bijstand op grond van de Politiewet 1993, naast de bijstand op grond van de WRZO, kan dit worden gerealiseerd.

<sup>17</sup> Fijnaut, p. 1001; Dölle, A.H.M., D.J. Elzinga, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht; 1 Organen en bevoegdheden*, Groningen 1993, p. 63; Michiels, p. 271.

<sup>18</sup> Fijnaut, p. 1006.

<sup>19</sup> Zijlstra, S.E., *Zelfstandige bestuursorganen in een democratische rechtsstaat*, Den Haag 1997, p. 50. Dat overheidsoptreden niet altijd doeltreffend is, blijkt bijvoorbeeld uit de aanleg van viaducten in het traject van de geplande rijksweg A-4. Na de aanleg van de viaducten bleek dat de rijksweg zelf nog niet kon worden aangelegd.

<sup>20</sup> Voor zover bijstand op grond van de Politiewet wordt verleend.

Steunverlening richt zich op bescherming van de openbare en economische veiligheid. Weliswaar niet gebaseerd op een wettelijke grondslag en zonder bevoegdheden voor steunverlenende militairen, is de krijgsmacht toch in staat in tal van situaties (feitelijke) steun te verlenen aan civiele autoriteiten indien openbare belangen in het geding zijn. De krijgsmacht beschikt daarvoor over een omvangrijk potentieel, dat snel inzetbaar is. De steun dient wel via deze autoriteiten te worden gearrangeerd: steun is niet rechtstreeks aan particulieren te leveren zolang niet ook het openbaar belang in het geding is.

Het effectiviteitsbeginsel kan 'geweld' worden aangedaan door het ontbreken van bevoegdheden voor steunverlenende militairen in bepaalde situaties. Deze zijn niet op voorhand te definiëren. Ook de afwezigheid van een ondergeschiktheidsrelatie aan de te steunen civiele autoriteiten kan de effectiviteit van het optreden in de weg staan.

### **Doelmatigheid**

Evenals het hiervoor genoemde beginsel komt ook het vereiste van doelmatigheid van overheidsoptreden voort uit een moderne visie op de rechtsstaat. Overheidsoptreden gaat gepaard met de aanwending van schaarse (financiële) middelen en het is dan volstrekt legitiem deze aanwending vanuit een kosten-baten-oogpunt te bezien: hoe wordt tegen de geringste kosten een zo groot mogelijk resultaat bereikt?

Vanuit het oogpunt van doelmatigheid is het onwenselijk een organisatie – bijvoorbeeld de politie – toe te rusten met middelen waarmee in alle mogelijk voorkomende situaties opgetreden kan worden als die middelen al bij een ander deel van de overheid – bijvoorbeeld de krijgsmacht –

zijn ondergebracht. Dit geldt natuurlijk niet alleen voor de politie, maar ook voor de rampenbestrijdingsorganisatie. Ook een permanente organisatie voor de bestrijding van bijvoorbeeld de varkenspest zou verspilling van overheidsmiddelen betekenen. Vanuit het kosten-batenperspectief bezien, is een frequente inzet van de krijgsmacht dan ook toe te juichen.

Daarmee wordt echter de spanning met de andere grondbeginselen zichtbaar. Vanuit doelmatigheidsoverwegingen is het wellicht wenselijk de krijgsmacht vaak in te zetten. Dit veroorzaakt echter een conflict met andere beginselen als effectiviteit, legaliteit en machtsverdeling. Vanuit het effectiviteitsbeginsel bezien, dienen primair verantwoordelijken wel in staat te zijn effectief op te treden. Daarnaast komt bij een frequente en langdurige inzet van de krijgsmacht de eigen effectiviteit – de operationele inzetbaarheid in het kader van de eerste en tweede hoofdtak – in gevaar. Bovendien is de krijgsmacht niet in alle situaties met (voldoende) bevoegdheden toegerust. Daarmee is de effectiviteit van het militaire optreden niet optimaal.

Een frequente en langdurige inzet van de krijgsmacht zou ook een verschuiving van de machtsverdeling impliceren. Het kan bijvoorbeeld niet de bedoeling zijn dat de krijgsmacht – via bijstandsverlening – langdurig als politiemacht op gaat treden. Algemeen mag toch worden aangenomen dat in een stabiele en homogene samenleving als de onze de rol van de krijgsmacht op het interne vlak minimaal behoort te zijn.<sup>21</sup>

De noodzaak tot optimalisering van het totaal aan beginselen wordt door deze spanning goed zichtbaar. In de praktijk wordt meestal een gulden middenweg gehanteerd: onder meer aan de hand van de te verwachten kans of frequentie van het optreden van bepaalde situaties, worden bepaalde middelen wel en andere niet bij de primair verantwoordelijke gealloceerd.

### **Conclusie**

Het mag duidelijk zijn dat een simpele weging van de hiervoor beschreven beginselen van de democratische rechtsstaat een nauwelijks doenlijke activiteit is. In de eerste plaats zijn de beginselen heterogeen van aard. Het is ook een kwestie van smaak, van politieke kleur, van ideologische uitgangspunten. Zoals eerder gezegd, verwoorden de verschillende waarden bovendien geen absolute waarden, maar dienen ze in samenhang met elkaar te worden bezien. Een beetje meer van het een gaat ten koste van het ander. Het gaat om het optimaliseren van het geheel.

Wat in ieder geval duidelijk is, is dat enkel op grond van doelmatigheidsoverweging besluiten tot het vergroten van de rol van de krijgsmacht op het vlak van interne veiligheid wel erg kort door de bocht is. Zoals uit deze beschouwing mag blijken, zijn er nog andere essentiële beginselen die voor de taakstelling van de krijgsmacht als onderdeel van de democratische rechtsstaat een belangrijke rol spelen. Het benadrukken van deze notie en het onder de aandacht brengen van die – onderbelichte – beginselen vormt de kern van deze beschouwing.



<sup>21</sup> Fijnaut, p. 1000.



# Naar een Europese krijgsmacht? Zeker weten!

ir. M.A. van Maanen - kapitein-ter-zee

V.J. Utermöhlen - kolonel van de Koninklijke Luchtmacht

R.J.M. Veger - kolonel der genie

*„It is always wise to look ahead, but difficult to look further than you can see.”*

Sir Winston Churchill

## Inleiding

Europa is in beweging, en ook het Europese veiligheidsbeleid is in ontwikkeling!<sup>1</sup> De vorming van een Europese krijgsmacht, onder gelijktijdige versterking van de transatlantische band, is onontkoombaar. Alleen is nog niet iedereen daarvan doordrongen. In dit artikel zullen wij hier nader op ingaan.

In monetaire zin is de eenwording in feite bereikt, en op landbouwgebied is al geruime tijd sprake van een sterke Europese rol. Op tal van andere gebieden is het nog (lang) niet zo ver, maar er zijn wel voornemens gepresenteerd en zelfs zijn afspraken al in verdragen vastgelegd. Initieel in het Verdrag van Maastricht en verder uitgewerkt in het Verdrag van Amsterdam is, op intergouvernementele wijze, de basis gelegd voor het Europees Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (ondergebracht in de zogenaamde 'tweede pijler'). Bij het Verdrag van Maastricht werd bijvoorbeeld de West-Europese Unie (WEU) tot de militaire arm van de Europese Unie (EU) verklaard. En zo wordt onder

meer in het Verdrag van Amsterdam, dat medio 1999 van kracht wordt, de EU bevoegd op het gebied van de zogeheten Petersberg-taken van de WEU (humanitaire actie, *peacekeeping* en *peace-enforcing* met inzet van gevechtseenheden). Bovendien wordt voorzien in nauwere institutionele betrekkingen tussen de WEU en de EU.

Wat betekenen deze ontwikkelingen binnen Europa voor de krijgsmachten van de lidstaten van de EU, mede bezien in het licht van de atlantische band? Hoe verhouden deze ontwikkelingen zich tot het gestelde in de Hoofdlijnennotitie, waarin de nadrukkelijke keuze is gemaakt om alle krijgsmachtdelen in omvang te reduceren en vooralsnog van majeure taakafstoting wordt afgezien? Welke visie op de toekomst achten wij voor Defensie het meest waarschijnlijk?

Op deze vragen willen wij in dit artikel graag onze visie geven. Om een visie te geven en in te gaan op de vraag op welke wijze de ontwikkelingen naar een Europese krijgsmacht gestalte kunnen krijgen, is het van belang na te gaan welke ontwikkelingen de EU doormaakt. Daarnaast moeten de ontwikkelingen die nu al waarneembaar zijn, maar wellicht nog niet zijn uitgekristalliseerd, zeker mede in beschouwing worden genomen en op hun realiteit in de ( nabije) toekomst worden beoordeeld.

In dit artikel wordt, na een beschrijving van een aantal bepalende factoren van invloed, een analyse uitgevoerd op basis van het scenario-model dat Clingendael in 1998 heeft gepre-

senteerd met betrekking tot de toekomst van Europa. Onze analyse houdt in dat wij de keuzes uit de Hoofdlijnennotitie afzetten tegen mogelijke ontwikkelingen in de internationale verhoudingen in Europa.

Gezien de meest waarschijnlijke ontwikkelingsrichting van verdere politieke en economische integratie die zich binnen Europa zal voltrekken, wordt in de tweede helft van dit artikel een traject geschetst van de wijze waarop de ontwikkeling van de krijgsmachten tot een Europese krijgsmacht gestalte kan krijgen. Het einde van dit artikel gaat nader in op een onderwerp dat essentieel is in dit ontwikkelingstraject: taakspecialisatie. Dit onderwerp is actueel geworden in het Strategische Toekomstdiscussie Defensie naar aanleiding van de Hoofdlijnennotitie.

## Factoren van invloed

De ontwikkelingen op het gebied van de internationale veiligheid zijn moeilijk te voorspellen. De zich voordoende ontwikkelingen kunnen als kansen worden gezien, maar ook als bedreigend worden ervaren. Niet alleen is de val van de Berlijnse muur in 1989 voor de meeste van ons als een verrassing gekomen, ook de Aziatische crisis maakt nog eens duidelijk dat wat vandaag als een alleszins aanemelijk scenario kan worden aangemerkt, morgen of overmorgen reeds een achterhaald concept kan blijken zijn. Tekenend is in dit opzicht dat ook het bedrijfsleven tot het inzicht is gekomen dat strategische planning

<sup>1</sup> Dit artikel is gebaseerd op een studie opgesteld door de deelnemers aan de Leergang Topmanagement Defensie 99-1.

die verder reikt dan twee jaar al zeer ambitieus is.

Niettemin heeft Defensie te maken met materieelinvesteringen, waarbij van eerste idee tot gerealiseerde capaciteit niet zelden tien jaar of meer is gemoeid. Daarop is mede van invloed het stap voor stap en *feel your way ahead*-achtige proces van Europese integratie. Ook de voorziene verdere uitbreiding van de NAVO speelt hierop in. Daarom is het verstandig verdere uitbreiding van de samenstelling van de toekomstige defensieorganisatie voorsnog zoveel mogelijk open te houden, totdat gezamenlijk met de bondgenoten concrete stappen kunnen worden gezet voor beter op elkaar afgestemde krijgsmachten. In feite is dit een belangrijke maar onvoldoende uitgesproken boodschap, die inherent aan de Hoofdlijnennotitie verbonden is en wel in de Defensienota zou moeten doorklinken.

#### **Bedenktijd**

Gegeven de situatie dat veranderingen in de internationale veiligheidsconcepties steeds minder in detail te voorspellen zijn, bestaat het gevaar dat in een te vroeg stadium verkeerde en onomkeerbare (organisatorische, materiële, operationele) beslissingen worden genomen. Teneinde dit te voorkomen, is het te overwegen om onomkeerbare keuzes pas dan te effectueren als de snel opeenvolgende ontwikkelingen niet strijdig met elkaar blijken te zijn, en zich een zekere consistentie in de veiligheidsconceptie heeft ontwikkeld.

Een effectieve maatregel hiervoor is het inlassen van een 'bedenktijd' tussen het moment van het voornemen van een besluit en het moment van daadwerkelijk uitvoering. Die periode heeft tot doel het voorgenomen beleid en de daaraan verbonden consequenties pas uit te voeren als die bedenktijd verstreken is en de bedoelde consistentie zich heeft afgetekend.

Dit heeft zowel politieke, financiële als operationele voordelen. In politiek opzicht geeft deze aanpak alle ruimte om keuzes te maken, zonder daarvoor de verkeerde (en veel hogere) rekening gepresenteerd te krijgen. In

financieel opzicht valt bijvoorbeeld te denken aan het gedurende de bedenktijd aanhouden van materieel dat overbodig lijkt te zijn geworden. Mochten de voorspelde ontwikkelingen niet uitkomen, dan is daarmee een enorme kapitaalvernietiging voorkómen, en is een langdurig verwervingsproces van nieuw materieel niet nodig. Het leidt dan wel tot tijdelijk iets hogere exploitatiekosten, maar die vallen in het niet bij de kosten van het herstel van een te snelle afstoting.

Voor de krijgsmacht kan het afstoten van nog niet verouderd materieel ook kennisverlies inhouden. Om deze

hier de politieke acceptatie van welke militaire slachtoffers aan eigen zijde dan ook, en van mogelijke *collateral damage* bij de inzet van eigen troepen op het grondgebied van de opponent. Door snelle technologische ontwikkelingen op het gebied van de informatica is er een grote nadruk komen te liggen op C3I-systemen teneinde de *information war* te winnen. Als voorbeeld van een maatschappelijke ontwikkeling noemen wij de wens om het niveau van geneeskundige verzorging bij uitzendingen op het Nederlandse thuisniveau te hebben en het in versterkte mate aandacht besteden aan de Arbo-aspecten.

NRC/Handelsblad 11 mei

## **Scharping wil snel plan voor EU-leger**

kennis in een later stadium eventueel weer te herstellen teneinde weer over de gewenste modaliteit te kunnen beschikken, vergt veelal een aanzienlijke tijd en inspanning.

Voor de bedoelde bedenktijd zou het best kunnen worden uitgegaan van een periode van vier jaar. Daarmee kan worden bereikt dat de politieke keuze na een regeringsperiode wordt herbevestigd.

Naar verwachting zal de druk op regeringen in stand blijven om financieel meer prioriteit te geven aan andere beleidsterreinen dan defensie. Bovendien staat het defensiebudget ook onder voortdurende druk als gevolg van het feit dat de defensiemiddelen naar verhouding steeds complexer en duurder worden, zij het dat de effectiviteit van de moderne systemen toeneemt. Daarnaast bestaat er als gevolg van snel voortschrijdende politieke, technologische en maatschappelijke ontwikkelingen bij voortdurende behoefte aan anderssoortige middelen en activiteiten, in aanvulling op de reeds bestaande defensiemiddelen. Als voorbeeld van een politieke ontwikkeling noemen wij

#### **Defensiebudget**

Al deze ontwikkelingen leggen een extra druk op het defensiebudget. Deze druk zal er naar verwachting toe leiden dat steeds hogere efficiency-winsten moeten worden bereikt, teneinde toch een effectieve en geloofwaardige defensieorganisatie te kunnen behouden. Het alternatief is dat we moeten accepteren dat wordt ingeboet op de operationele capaciteiten en daarmee op de ondersteuning die de defensieorganisatie kan leveren aan het politieke ambitieniveau. Deze laatste oplossing zal zo lang mogelijk moeten worden vermeden.

Wordt de beoogde efficiency thans voorsnog binnen de krijgsmachtdelen en in toenemende mate binnen de krijgsmacht als geheel gevonden, uiteindelijk zal alleen door betere afstemming tussen de afzonderlijke (Europese) krijgsmachten verdere efficiency-winst worden behaald. Juist door de onvoorspelbaarheid van de internationale ontwikkelingen en het tempo waarin deze zich kunnen voltrekken, kunnen zich plotsteling mogelijkheden voordoen om feitelijke keuzes te maken. →

Om daarop voorbereid te zijn, is het noodzakelijk zich nu reeds te bezinnen op wat Nederland op het gebied van de defensieorganisatie in de verre toekomst wil bereiken. Daarbij zal moeten worden nagegaan langs welke weg die eindsituatie kan worden bereikt, opdat optimaal kan worden ingespeeld op en gebruik gemaakt van de kansen die zich voordoen in de internationale ontwikkelingen. De Hoofdlijnennotitie wordt daarmee in een lange-termijnperspectief geplaatst.

### Europese politieke ontwikkelingen

#### Consequenties voor de krijgsmacht

In 1998 heeft Clingendael een studie publiek gemaakt over de invulling van het nationale buitenlands beleid in haar publicatie *Europe on the threshold of the 21st century*. In plaats van de extrapolatie van 'relevante' beleidsaspecten, is daarbij gekozen voor de scenariobenadering. Zodoende kunnen meerdere ontwikkelingsrichtingen worden beschouwd. Voor wat betreft de ontwikkeling van Europa zijn vijf scenario's ontwikkeld, die de Clingendael-studie kortheidshalve als volgt betitelt: Atlantisch Europa, Supermacht Europa,

Mercantiel Europa, Balkan Europa en Mondiaal Europa. Deze scenario's, samengevoegd in een (door ons betiteld) Europees Politiek Tableau, oriënteren zich op de horizontale as als de mate van Europese integratie en de verticale as als economisering dan wel machtspolitiek. Uiteraard zijn in de modellering de nodige vereenvoudigingen aangebracht en is de werkelijkheid vele malen gecompliceerder. Toch biedt deze benadering voldoende interessante aanknopingspunten voor onze beschouwingen. Hieronder geven wij kort de karakteristieken van deze scenario's weer.

- Het Atlantische Europa-scenario, aangegeven met kwadrant I, kenmerkt zich door verdieping van de economische en monetaire integratie. In dit scenario is het vooral de VS die het voortouw neemt in conflictmanagement.
- In het scenario Supermacht Europa, kwadrant II, wordt de realisatie voorzien van de eigen Europese Veiligheids- en Defensie-Identiteit, met een versterkte Frans-Duitse as. Tevens ontstaat er een toenemende rivaliteit op economisch gebied binnen een mondiaal systeem.
- In het scenario Balkan Europa, kwadrant III, desintegreert Europa en wordt Europa's rol in de wereld

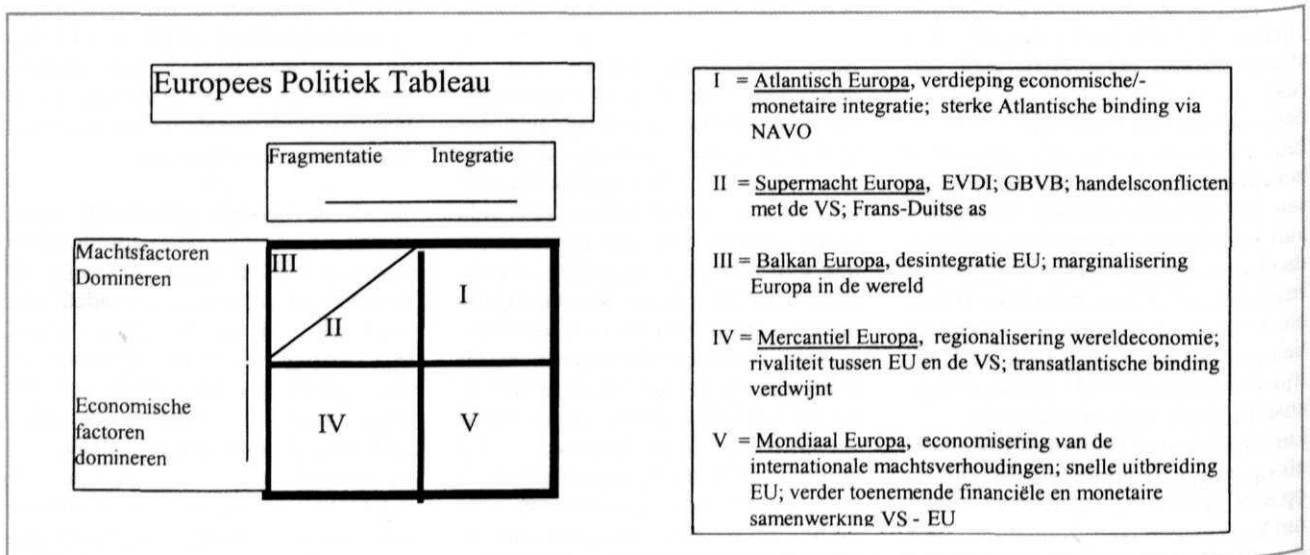
gemarginaliseerd.

- In het Mercantiel Europa-scenario, kwadrant IV, voorziet men de regionalisering van de wereldeconomie, waarbij Europa echter de sociaal-economische verworvenheden weet te behouden; wel is sprake van sterk ontwikkeld protectionisme.
- In het Mondiaal Europa tot slot, aangegeven met kwadrant V, wordt een snelle uitbreiding van de EU voorzien, met een sterke economisering van de internationale betrekkingen, waarbij de militaire machtsmiddelen aan belang zullen afnemen.

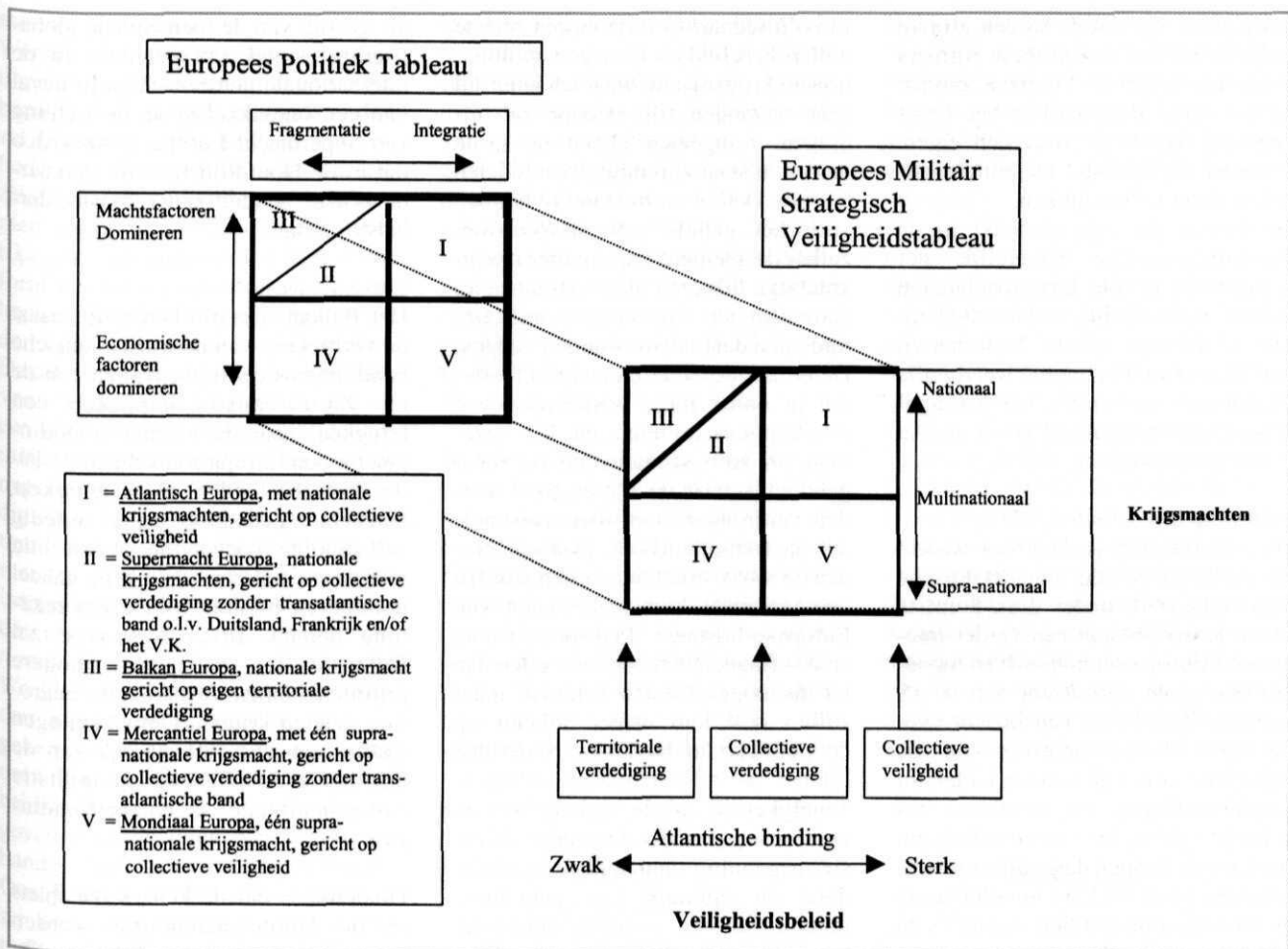
Wij hebben de door Clingendael benoemde scenario's verbijzonderd naar het veiligheidsbeleid en de consequenties voor de krijgsmacht in een militair-strategisch veiligheidstableau weergegeven.

Voor het militaire veiligheidstableau zijn wij uitgegaan van het veiligheidsbeleid op de horizontale as. Dat veiligheidsbeleid verloopt van territoriale verdediging, via collectieve verdediging naar collectieve veiligheid. Op de verticale as gaat de schaal van 'de opzet van de krijgsmachten' van nationaal, via multinationaal naar supranationaal.

Hierna is per scenario beknopt de ontwikkelingsrichting uit de Clingendael-studie weergegeven en verbij-



Afb. 1 Schematische weergave van de scenario's voor Europese politieke ontwikkelingen



**Afb. 2 Schematische relatie tussen de scenario's voor Europese politieke ontwikkelingen en scenario's voor het daaraan gerelateerde militair-strategische veiligheidsbeleid**

zonderd naar het veiligheidsbeleid. Dat betekent dus dat deze scenario's (gebaseerd op een politieke en een economische component) de basis vormen voor de hieronder opgenomen beschrijving van de scenario's voor het veiligheidsbeleid. Hierbij wordt opgemerkt dat wij in deze beschrijving de uitersten van het spectrum op beide assen beschrijven, waardoor bij eerste lezing een enigszins extreem beeld kan ontstaan.

**Huidige situatie**

Het huidige Nederlandse veiligheidsbeleid kan worden gepositioneerd in het Atlantisch Europa. In dit scenario wordt de huidige status quo gehandhaafd en vormt de transatlantische band met de vs de belangrijkste com-

ponent in de Europese veiligheidspolitiek. De sterke band met de vs is geworteld in de gemeenschappelijke historische achtergrond en de daardoor verankerde maatschappelijke waarden. De langdurige samenwerking doet zich op economisch gebied ook gelden in het streven het transatlantische 'hartland' in de wereld-economie niet te laten marginaliseren door Aziatische landen.

Voorts blijkt in het Kosovo-conflict dat de Europese bondgenoten zonder steun van de Amerikanen thans niet in staat zijn voldoende militaire gevechtskracht en middelen in te zetten om de politiek gestelde doelen ter plaatse geloofwaardig te kunnen ondersteunen. Onverlet de uitkomst

van het Kosovo-conflict, is bovendien nu reeds duidelijk dat de naweeën van dit conflict nog zeer lang een groot beslag op betrokken krijgsmachten zullen leggen. Is het niet ter beveiliging van Kosovo zelf door bijdragen aan een stabiliseringsmacht, dan toch in één van de buurlanden, als garantie voor de handhaving van stabiele verhoudingen in de Balkan en/of de wederopbouw (CIMIC) c.q. remigratie. Of ook daarbij een Amerikaanse inbreng zal plaatshebben, zal de naaste toekomst uitwijzen. Het feit dat vóór het uitbreken van het Kosovo-conflict de zogenaamde *Extraction Force* in Macedonië (in hoofdzaak bedoeld om OVSE-waarnemers uit Kosovo te kunnen evacueren) onder Franse leiding werd gesteld, toont in

ieder geval aan dat de VS een grotere militaire rol aan de Europese partners wenst toe te delen. Voorts is binnen de EU sinds Rambouillet het besef gegroeid dat de EU over een eigen, coherent veiligheids- en buitenlandbeleid dient te beschikken.

De keuzes die zijn gemaakt in de Hoofdlijnennotitie (namelijk het reduceren van alle krijgsmachtdelen zonder nadrukkelijk voor taakafstoting te kiezen) sporen logischerwijze met deze ontwikkelingen, waarin alle landen over een eigen 'volwaardige' krijgsmacht beschikken en er sprake is van samenwerking.

#### Supermacht Europa

De ontwikkeling is denkbaar waarin de eerdergenoemde transatlantische band zeer sterk onder druk komt te staan. Enerzijds kan een verder integrerend Europa economisch en monetair een grote concurrent van de VS worden. Verschillen van inzicht over de ontwikkelingsrichting van de regionale economie kunnen leiden tot handelsoorlogen en escaleren tot scherpe politieke tegenstellingen. Anderzijds kunnen dergelijke ontwikkelingen grote invloed uitoefenen op de binnenlandse politiek van de VS en isolationistische bewegingen oproepen. De VS zullen als gevolg daarvan de EU een grotere rol in de handhaving van de internationale rechtsorde willen opdringen, waarbij Europa zich evenwel hoofdzakelijk zal richten op haar directe periferie. Europa zal in zo'n scenario haar eigen Europese Veiligheids- en Defensie-Identiteit (EVDI) nog nadrukkelijker willen ontwikkelen, waarbij Frankrijk, Duitsland en/of het VK de leiding op zich zullen nemen.

Hierbij zal de verdere ontwikkeling van de EVDI er vooral op zijn gericht om het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB) ook daadwerkelijk door inzet van militaire middelen krachtig te ondersteunen. Primair zal die politiek zijn gericht op de directe omgeving van de EU. In een later stadium – wanneer de Europese integratie verder is verbreed en verdiept – wellicht ook elders in de wereld.

In zo'n scenario zal de EU ten minste willen beschikken over een multinationale krijgsmacht, waaraan ieder lid naar vermogen zijn steentje zal bijdragen. Aangezien alleen de grote landen in staat zijn militaire middelen te ontwikkelen en in stand te houden voor het gehele geweldsspectrum, zullen de kleinere c.q. minder draagkrachtige lidstaten alleen (financiële) aanvullingen c.q. unieke militaire middelen daaraan toe kunnen voegen. De EU zal wel veel dienen te investeren in onder meer kostenintensieve inlichtingsatellieten en C2-systemen. In zo'n scenario zal de NAVO geleidelijk naar de achtergrond worden verdrongen, met dien verstande dat de transatlantische plaatsen binnen de NAVO-structuren zullen worden overgenomen door ingezetenen van Europese lidstaten. Taakspecialisatie, en dus financiële reducties, zullen dan tot de mogelijkheden behoren, maar zullen ook hun effect hebben op de politieke invloed van Nederland binnen de EU-machtsverhoudingen. Tegelijkertijd zal de bijdrage aan de gemeenschappelijke Europese defensie-inspanning aanzienlijk groeien, door de opbouw van genoemde inlichtingen- en communicatiesystemen. Kortom, in zo'n scenario zal de

als gevolg van de toenemende globalisering op tal van gebieden in de internationale gemeenschap. In geval van een ontwikkeling in de richting van Supermacht Europa, is het risico dat in de Hoofdlijnennotitie verkeerde keuzes zouden zijn gemaakt, derhalve gering.

#### Balkan Europa

Het Balkan-scenario beschrijft, naast de verbreking van de transatlantische band, tevens een uiteenvallen van de EU. Zo'n scenario impliceert een terugkeer naar de machtsverhoudingen binnen Europa zoals die in de 19de eeuw bestonden. Deze terugkeer betekent dat een groot aantal volledig zelfstandige soevereine staten hun interne en externe veiligheid geheel politiek en militair voor eigen rekening nemen. In zo'n situatie zal Defensie een aanzienlijk hogere prioriteit binnen de nationale begroting moeten krijgen. Ontwikkelingen daarin zijn sterk afhankelijk van de dan geldende politieke en militaire (inter-)nationale machtsverhoudingen.

Duidelijk is dat de keuzes die thans in de Hoofdlijnennotitie worden gemaakt, in het licht van deze ontwik-

'Bezinning door Kosovo-crisis'

## Premier Kok wil Europese defensiemacht

defensie-inspanning sterk groeien, waarbij Nederland slechts een betekenisvolle rol kan spelen als die inspanning substantieel is.

Tegen deze achtergrond kan worden vastgesteld dat Nederland met de keuzes die in de Hoofdlijnennotitie zijn gemaakt nog steeds substantiële bijdragen aan zo'n multinationale krijgsmacht kan leveren. Daardoor zal Nederland ook politiek een stem in het kapittel kunnen blijven hebben. Het is minder waarschijnlijk dat een dergelijke ontwikkeling zich voordoet

keling alleen dan adequaat zouden zijn daar waar het behoud van een brede, evenwichtige, en moderne krijgsmacht betreft. De omvang van de huidige Nederlandse krijgsmacht zou voor een dergelijk scenario echter niet toereikend zijn. We kunnen evenwel constateren dat de kans op een ontwikkeling in de richting van 'Balkan Europa' als zeer gering kan worden aangemerkt. In politieke en economische zin is de Europese integratie al ver voortgeschreden; het terughalen van dit proces is uiterst onwaarschijnlijk.

### Mercantiel Europa

Worden evenwel toekomstige internationale (machts-)verhoudingen vooral bepaald door handel en kapitaal, dan zal Europa trachten haar verworvenheden op het gebied van sociale zekerheid en het milieu te beschermen tegen de Aziatische en Amerikaanse vrije-marktstrategieën. Conform het vorige scenario zal de verhouding met de VS verscherpen en zal de NAVO geleidelijk desintegreren. Daardoor wordt de weg vrijgemaakt voor het beslechten van conflicten op een wijze waarbij militaire middelen minder dominant zijn en meer wordt nagestreefd deze conflicten vroegtijdig op te lossen met behulp van economische en monetaire middelen, en met een grote nadruk op diplomatieke inspanningen. Internationale instituties als de Wereldbank, het *International Monetary Fund* (IMF) en de *World Trade Organization* (WTO) zijn dan niet meer in staat richting te geven aan de mondiale economische ontwikkeling. De EU zal haar veiligheidsbeleid dan ook vooral inhoud geven door de intensivering van de handel met bijvoorbeeld Centraal-, Oost-Europa en Rusland. Voorts zal zij met economische hulpprogramma's in het Midden-Oosten, Noorden en Centraal-Afrika bijvoorbeeld een dreiging van transnationale criminaliteit en migratie willen tegengaan. Het directe gevolg is dat meer handelsbarrières worden opgeworpen en dat zwakke onderdelen van de economie worden gesubsidieerd. Deze maatregelen veroorzaken frictie en kunnen leiden tot grootschalige handelsoorlogen die in de internationale verhoudingen de plaats kunnen innemen van oorlogen om grondgebied.

Aangezien de EU haar veiligheid kan borgen door de juiste handelsstrategieën toe te passen, zal een krijgsmacht alleen voor noodgevallen achter de hand worden gehouden. Gelet op de verdieping van de Europese integratie, zal de inrichting, aansturing en instandhouding van zo'n krijgsmacht in zo'n situatie supranationaal plaatshebben. Regionaal zal die Europese krijgsmacht veeleer het

karakter krijgen van een politiemacht ter handhaving van vooral de interne stabiliteit en veiligheid, die bovendien kan assisteren bij de handhaving van de internationale rechtsorde, grote natuurrampen en/of andere calamiteiten elders in de wereld.

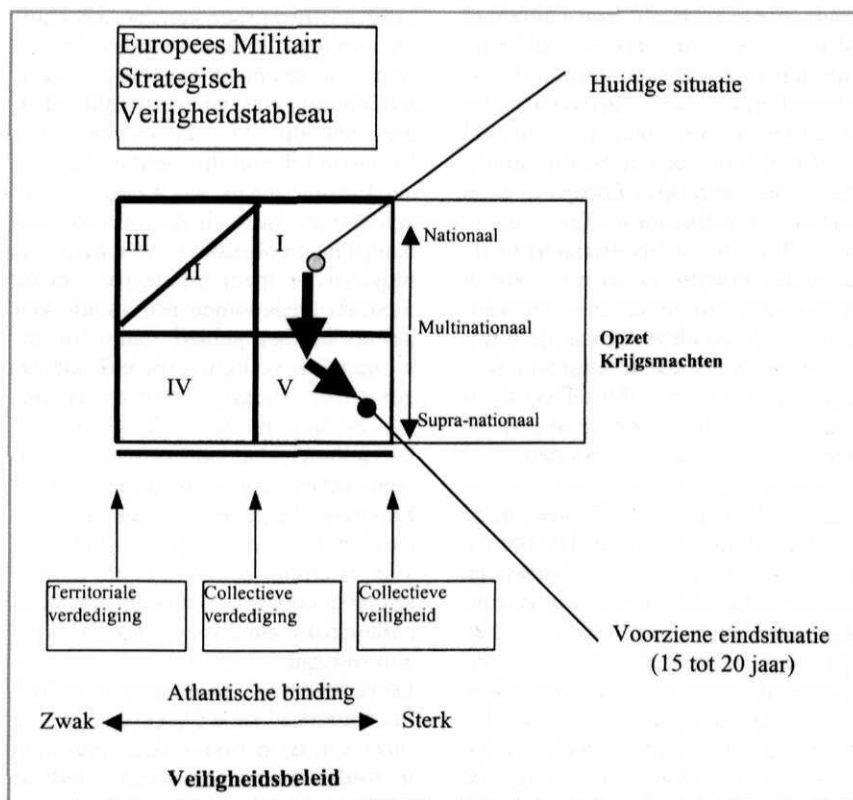
De inrichting en omvang van zo'n Europese krijgsmacht zal sterk afhangen van de mate waarin andere regio's in de wereld al dan niet zijn geïntegreerd, en welke rolverdeling er tegen die tijd is tussen de supermachten VS, EU, Rusland, en China.

In een Mercantiel Europa liggen supranationaal geleide taakspecialisaties en een ombouw van de nationale krijgsmachten naar een Europese krijgsmacht – waarbij de nadruk ligt op humanitaire acties en vredesoperaties – voor de hand. Voorts kenmerkt deze ontwikkeling door de desintegratie van de NAVO, en de verscherping van de rivaliteit tussen de VS en wellicht ook de Aziatische handels-

blokken. De kans dat zo'n ontwikkeling zich op korte termijn zal manifesteren, lijkt echter niet groot. De Hoofdlijnennotitie biedt niettemin voldoende mogelijkheden om op een wijziging in deze richting te kunnen inspelen.

### Mondiaal Europa

De economisering van de internationale verhoudingen heeft in dit laatste scenario haar hoogtepunt bereikt, en het onderscheid tussen de begrippen 'nationale veiligheid' en 'collectieve veiligheid' zal vervagen. Door de toenemende globale wederzijdse afhankelijkheid wordt de samenwerking tussen Europa en de VS op met name financieel en economisch gebied verder versterkt. Terwijl de VN toeziet op de handhaving van de internationale rechtsorde in de wereld, winnen de niet-gouvernementele organisaties (NGO's) en multinationale ondernemingen enorm aan invloed. Mondiale verhoudingen worden in toenemende



Afb. 3 De voorzienende ontwikkeling van de relatie tussen het Europese veiligheidsbeleid en de krijgsmachten van de lidstaten op de lange termijn

mate gekarakteriseerd door samenwerking en multilateraal gedrag, zowel politiek als economisch. In Europa zal dit op supranationale wijze zijn georganiseerd. Voor zover conflicten nog voorkomen, worden deze via de diplomatieke weg opgelost. De economische wederzijdse afhankelijkheid wordt gemanaged door internationale instituties als de Wereldbank, het Internationaal Monetair Fonds en de Wereld Handelsorganisatie.

beschreven ultieme vorm een hoog utopisch gehalte.

Het risico dat in de Hoofdlijnennotitie verkeerde keuzes zouden zijn gemaakt, is zeer gering. De uitgangspunten van de Hoofdlijnennotitie geven in dit geval dan ook voldoende mogelijkheden om adequaat op een plotselinge versnelling in deze ontwikkelingen te kunnen inspelen. Dit scenario geeft echter wel een toekomstperspectief dat houvast biedt bij het maken van de benodigde keuzes.

Deze ontwikkelingen leiden ertoe dat wij een beweging zien van een Atlantisch Europa (kwadrant I) naar een Mondiaal Europa (kwadrant V): niet in de hiervoor beschreven utopische vorm, maar in een minder extreme en meer realistische vorm. Deze door ons onderkende ontwikkeling heeft vanzelfsprekend ook militair-strategische veiligheidsconsequenties. Het tijdschema waarin een en ander zich zal voltrekken laat zich moeilijk bepalen. Gezien de snelheid van de ontwikkelingen het afgelopen decennium en de tijd benodigd om materieelafstemming daadwerkelijk inhoud te kunnen geven, schatten wij dat een periode van vijftien tot twintig jaar nodig is.

de Telegraaf

## EU wil voor eind 2000 eigen defensiebeleid

Borging van de externe veiligheid met militaire middelen neemt in deze ontwikkeling een minder prominente plaats in. De EU tracht haar veiligheid meer en meer te realiseren door de interdependentie met primair haar directe burens en vervolgens ook andere landen, te vergroten door handel en/of met economische hulpprogramma's. Niettemin blijft Europa in deze context een Europese krijgsmacht instandhouden om als een soort internationale brandweer in VN-verband haar verantwoordelijkheden ten aanzien van de handhaving van de internationale rechtsorde te kunnen nakomen. Zo'n krijgsmacht zal supranationaal ingericht, aangestuurd en in stand moeten worden gehouden.

Worden de keuzes als gemaakt in de Hoofdlijnennotitie geplaatst binnen deze context, dan is het evident dat ook in dit geval ombouw van de huidige nationale krijgsmachten naar een Europese krijgsmacht als hiervoor geschetst, meer voor de hand ligt. De huidige internationale ontwikkelingen geven evenwel geen aanleiding om te veronderstellen dat de wereld als *global village* binnen afzienbare tijd valt te verwachten. Dit scenario heeft derhalve in de hier

### Evaluatie van de scenario's

Volgens ons zijn de hiervoor beschreven scenario's, zoals ook al bij de inleiding ervan is beschreven, een modellering van de werkelijkheid in uitersten, op een gekozen spectrum. De werkelijkheid die zich aftekent, is dat Europa steeds meer verantwoordelijkheden op zich neemt voor wat betreft haar collectieve veiligheid. Dit blijkt onder meer uit de rol van de OVSE en toegenomen activiteiten van de EU op het gebied van gemeenschappelijk veiligheidsbeleid. De EU zoekt naar een grotere rol van economische en politieke maatregelen voor het oplossen van conflicten en heeft al veel zaken geïnstitutionaliseerd in Europese wetgeving, en integreert in toenemende mate op het politieke vlak. Hierdoor zullen militaire middelen bij het oplossen van conflicten een andere rol spelen dan wij tot op heden gewend zijn.

De EU legt in toenemende mate nadruk op materieel-samenwerking, en de inzet van de nationale krijgsmachten in multinationale eenheden vindt al op forse schaal plaats. Daarnaast hecht de EU sterk aan de transatlantische band.

Bijzondere aandacht vraagt de Atlantische binding in de geschetste ontwikkeling. Door de aangegeven economische en politieke ontwikkelingen (verschuiving van een Atlantisch naar een Mondiaal Europa waarin veiligheid in toenemende mate door economische en politieke factoren en minder door militaire middelen wordt bepaald) zal ook de interdependentie tussen de VS en Europa verder toenemen. Daarmee komen de belangen voor Europa en de VS ook nader tot elkaar. Eventuele verstoringsen van deze belangen vormen dus een 'gemeenschappelijk' probleem. Dit leidt tot de noodzaak om deze belangen dan ook gemeenschappelijk te verdedigen/behartigen.

De druk op de regeringen om financieel meer ruimte vrij te maken aan andere beleidsterreinen dan defensie, zal zich ook in de VS doen gelden. Teneinde de gezamenlijke veiligheidsbelangen toch (voor een deel) met militaire middelen af te kunnen dekken, zal een nauwere samenwerking gestalte moeten krijgen. Daardoor zal de interdependentie tussen de VS en Europa op veiligheidsgebied, resulterend in een collectieve veiligheid, toenemen. Deze versterking van de atlantische band komt in afbeelding 3 nadrukkelijk tot uiting door de schuin naar beneden gerichte pijl binnen het kwadrant V.

## Ontwikkelingstraject Zuiderkruis

Gezien de hiervoor beschreven ontwikkelingen in de internationale situatie zijn keuzes op de lange termijn onvermijdelijk. Enerzijds zullen de politieke ontwikkelingen hiertoe nopen, anderzijds zullen de ontwikkelingen zoals wij die bij de krijgsmachten van bondgenoten waarnemen, eveneens tot keuzes dwingen.

In deze paragraaf wordt aangegeven wat volgens ons de eindsituatie (in een lange-termijnvisie van vijftien tot twintig jaar) is waar de krijgsmachten als gevolg van internationale ontwikkelingen zich naartoe zullen bewegen, gebaseerd op de meest waarschijnlijke politieke ontwikkeling: de vorming van een Europees defensiecollectief met een centrale aansturing. Tevens wordt daarbij ingegaan op de weg waarlangs die eindsituatie zal kunnen worden bereikt.

In ultima forma zou dan sprake kunnen zijn van een permanente internationale krijgsmacht, waarbij eenheden onder centraal bevel staan. Voor puur nationale veiligheidstaken beschikken de landen alleen over een relatief kleine veiligheidsorganisatie. De wijze waarop deze situatie zal kunnen worden bereikt en een beschrijving van de uiteindelijk te bereiken situatie, wordt door ons aangeduid als 'ontwikkelingstraject Zuiderkruis'. De visie voor dit model luidt als volgt:

„te beschikken over een geloofwaardige, effectieve en gezamenlijke Europese krijgsmacht in het kader van de Europese Unie, die dient ter ondersteuning van een gemeenschappelijk Europees buitenlands- en veiligheidsbeleid, waarin landen naar vermogen bijdragen en efficiencyvoordelen door schaalvergroting worden behaald”.

### Fasering

Een dergelijke wijziging van het heden naar deze toekomst is niet in één stap te maken. Daarom onderkennen wij een aantal fasen waarin

het veranderingsproces zich kan voltrekken. Reeds in de huidige situatie (fase 1) kunnen een aantal maatregelen worden genomen die kunnen bijdragen aan het bereiken van een internationale krijgsmacht. In de tweede fase (door ons aangeduid als 'verkenning') wordt voortgeborduurd op de in fase 1 in gang gezette activiteiten. De daaropvolgende fase, 'voorbereiding', vormt de laatste stap alvorens de volwaardige invoering van een internationale krijgsmacht in fase 4 (de 'synthese'), zoals hiervoor beschreven, haar beslag zal krijgen. Het is naar onze mening wenselijk om in de Defensienota aan deze lange-termijnvisie aandacht te besteden en aan te geven op welke wijze deze visie kan worden ingepast in de opeenvolgende begrotingscycli en nota's. De keuze voor welke vormen van taakspecialisatie Nederland zich zal willen inzetten, is hierbij een vereiste.

### De eerste fase

In de 'huidige situatie' (de eerste fase) kunnen al een aantal maatregelen worden genomen die kunnen bijdragen aan de gedachte van geïntegreerd veiligheidsbeleid (*comprehensive security*). Hierbij stellen wij allereerst voor nadrukkelijk meer aandacht te besteden aan de geïntegreerde vorming van functionarissen die werkzaam zijn in het gebied van vrede en veiligheid. Een bijzonder praktisch middel daartoe is de oprichting van een Nationaal Instituut voor Vrede en Veiligheid (naar analogie van het *National Defence College* zoals wij daar kennis van hebben kunnen nemen in respectievelijk Roemenië, Portugal en binnenkort ook in Zuid-Afrika).

De basis voor een dergelijk instituut kan worden gevormd door het Instituut Defensie Leergangen en de aldaar gegeven cursussen in het kader van de secundaire en tertiaire vorming van (momenteel vooral) militairen. Voor het wetenschappelijke deel van een dergelijk nationaal instituut is het Instituut Clingendael de meest aangewezen instelling.

Een tweede maatregel zou de oprichting van een Raad voor Vrede en Veiligheid kunnen zijn, waarin tal van deskundigen en betrokken ministeries zitting hebben en waar een integraal advies voor het Kabinet kan worden opgesteld.

Een derde maatregel is het nadrukkelijk ondersteunen van het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid van de Europese Unie. Daarbij is het van belang te beseffen dat de positie van Nederland een bijzondere is: weinig bedreigend voor tal van partijen, en daardoor juist bijzonder geschikt de rol op zich te nemen van initiatiefnemer en betrokken te worden bij het overbruggen van belangentegenstellingen en het ontwikkelen van praktische oplossingen in een lange-termijnperspectief.

Nederland kan nu al initiatieven ont-plooien om meer gestalte te geven aan de vrijwillige samenwerking bij materieelbehoeften (zowel verwerking als instandhouding) en een beleid ontwikkelen om in de toekomst te komen tot verdere vormen en mogelijkheden tot invulling van taakspecialisatie (coördinatie, afstemming, en uitruil). Indien zich een ontwikkeling voordoet die daartoe aanleiding geeft, dan kan op grond van deze voorbereidende initiatieven een versneld resultaat worden geboekt. Deze maatregelen kunnen in alle volgende fasen onverkort worden doorgezet.

### De tweede fase

In de tweede fase (de 'verkenning') wordt voortgeborduurd op de in fase 1 in gang gezette activiteiten. In deze fase bestaan nog steeds nationale krijgsmachten maar de landen zijn zich meer bewust van de toenemende interdependentie. Landen zien in dat zij niet allen zelf over alle militaire middelen behoeven te beschikken. Bepaalde middelen zijn dusdanig complex dat zij door poolvorming in internationaal verband zullen worden ingebed (vergelijk de AWACS binnen de NAVO). De landen zoeken onderling vrijwillig afstemming in hun materiële behoeftstelling en instandhouding. →



In deze fase komt ook een bezinning op welke taken de landen zich willen richten, teneinde over middelen te blijven beschikken om sommige taken zelfstandig te kunnen blijven uitvoeren en andere uit te besteden. Deze verkenning naar de *core-business* van de krijgsmachten komt voort uit de noodzaak de uitgaven voor vrede en veiligheid in verhouding te brengen met de politieke nationale en internationale keuzes. In toenemende mate streeft men binnen de krijgsmachten verdere afstemming tussen de krijgsmachtdelen na (jointness in optreden, Single Service management, et cetera).

De inzet van eenheden vindt in deze fase nog steeds plaats onder een coalitie van *the able and the willing*, NAVO en VN.

#### De derde fase

De derde fase (de 'voorbereiding') vormt de laatste stap alvorens de volwaardige invoering van een internationale krijgsmacht in de vierde fase haar beslag zal krijgen. Hier begint men op basis van de in de voorgaande fasen behaalde resultaten en opgebouwde mogelijkheden en verwachtingen met een Europese centrale afstemming van de materiële behoeftestelling en verwerving, maar ook met een centrale afstemming van de instandhoudingsinspanningen van elk van de landen. In deze fase zal vooral veel inspanning worden gericht op de voorbereiding van de laatste fase, de synthese.

Deze voorbereiding zal vooral in het beleidsmatige en het organisatorische vlak veel afstemming vergen. Er zal heel veel aandacht moeten worden besteed aan de vastlegging van bevoegdheden en verantwoordelijkheden op het gebied van personeel, materieel, opleidingen, doctrine, commandovoering en de afstemming tussen politiek en militair. Maar ook het feitelijke samensmeltingsproces van de vele krijgsmachten tot een groot geheel zal bijzonder complex en omvangrijk zijn. Absolute voorwaarde voor de succesvolle afronding is dat zich op het politieke vlak een ont-

wikkeling voordoet die een en ander mogelijk maakt.

#### De vierde fase

De eindsituatie in de vierde fase (de 'synthese') kenmerkt zich door een sterke reductie van nationale krijgsmachten ten gunste van een Europese krijgsmacht, die zowel in NAVO-verband als zelfstandig kan optreden. De landen dragen in principe alleen nog in financiële zin bij aan de instandhouding van een gezamenlijke krijgsmacht. In dit Europees leger kunnen Europese staatsburgers dienst nemen. De aansturing van deze krijgsmacht vindt centraal plaats, op Europees niveau. Dit heeft zowel betrekking op de materiële instandhouding en verwerving als op de aansturing van het operationeel optreden. Landen dragen hieraan bij door het ter beschikking stellen van trainings-, opleidings- en oefenfaciliteiten. De strategische wapens worden (waarschijnlijk als allerlaatste stap) ook onder bevel van de EU gebracht, en worden internationaal gefinancierd.

Ondanks de aanwezigheid van een internationale krijgsmacht blijven er taken over nog (zij het een gering aantal) die nog tot de eigen verantwoordelijkheid van de soevereine staat blijven behoren. Voor Nederland valt hierbij te denken aan de taken die de Koninklijke Marechaussee uitvoert en bepaalde Koninkrijkstaken. Daarvoor zal op nationaal niveau een restorganisatie in stand moeten worden gehouden, waarin alleen Nederlandse staatsburgers dienst kunnen nemen. Omdat de ontwikkeling van een geïntegreerde veiligheidsperceptie verder voortgang zal vinden, zal ook in organisatorische zin binnen de nationale overheid in Nederland een verandering moeten worden ingevoerd. Er zal een ministerie voor (Internationale) Vrede en Veiligheid dienen te worden opgericht, bestaande uit de restorganisatie van het ministerie van Defensie, (delen van) het ministerie van Buitenlandse Zaken, Economische Zaken, Ontwikkelingssamenwerking en Binnenlandse Zaken en Koninkrijkstaken.

Opgemerkt dient te worden dat elk van de beschreven fasen voor langere tijd een 'eindfase' zou kunnen zijn. Elk van de fasen is op zich een stabiele situatie, zij het dat daarmee in mindere mate aan financiële druk tegemoet kan worden tegemoet gekomen.

### Taakspecialisatie

Zoals aangegeven in het ontwikkelingstraject Zuiderkruis, is taakspecialisatie vandaag de dag nog 'een brug te ver'. Niettemin wordt voorzien dat het begrip 'taakspecialisatie' in de toekomst aan belang zal winnen, teneinde daarmee doelmatigheidswinst te behalen. Voor velen is taakspecialisatie echter synoniem met taakafstoting en zodoende met kostenbesparing.

In dit verband is het volgens ons nuttig onderscheid te maken tussen taakspecialisatie, taakcoördinatie of afstemming, taakafstoting en taakuitruil. Bij taakspecialisatie wenst een land voor een bepaalde taak zijn operationele capaciteit (middelen en mensen), kennis en kunde te vergroten, zodanig dat deze een meerwaarde krijgt ten opzichte van die van een of meer van de bondgenoten. Dit kan historisch gegroeid zijn, maar ook omdat hiermee andere specifieke nationale belangen worden gediend. Voorbeelden hiervan zijn de invulling van ons maritiem vermogen met onder meer fregatten (met als neven-doel het steunen van het nationaal militair industrieel vermogen), of de *Theatre Ballistic Missile Defence*-capaciteit van de Patriot (schaarse capaciteit in Europa).

#### Coördinatie

Bij taakcoördinatie of -afstemming maken landen onderling afspraken over aanwezige gelijkwaardige capaciteit van de aard, omvang (kwantiteit), kwaliteit, dan wel tijdsduur gedurende welke deze inspanning zal worden geleverd. Deze afspraak kan leiden tot taakdeling, waarbij bijvoorbeeld in NAVO-verband geïntegreerd kan worden opgetreden, maar landen

vooral nog wel het vermogen behouden om ook zelfstandig met deze eenheden te opereren. Vanwege het synergetisch effect hoeven beide landen echter een kleinere omvang van deze eenheden in stand te houden. Voorbeelden hiervan zijn het Duits-Nederlandse legerkorps, de *UK-NL Amphibious Landing Force*, de Belgisch-Nederlandse overeenkomst op het gebied van verregaande samenwerking tussen de KM en de Belgische Zeemacht. Als taakcoördinatie kan ook worden gezien: de poolvorming van duurere middelen binnen NAVO, zoals bij de vloot van AWACS-vliegtuigen het geval is. Taakafstemming betekent niettemin een grotere mate van interdependentie tussen de landen, waartussen deze afspraken gelden.

Interdependentie heeft alles te maken met wederzijds vertrouwen, dat veelal eerst over jaren kan worden opgebouwd; er is dus sprake van een incrementeel proces. Daarom zal het proces van verdergaande taakafstemming slechts geleidelijk kunnen verlopen. Ondanks lidmaatschap van de NAVO gaat de bereidheid van vooral de grotere Europese landen tot taakafstemming, momenteel nog niet veel verder dan de formatie van gemeenschappelijke operationele eenheden van beperkte omvang (zodat er in feite sprake is van taakdeling). Hierbij behoudt elk van deze landen vooralsnog het vermogen om ook zelfstandig met deze eenheden te kunnen opereren. Niettemin worden ook deze landen als gevolg van krappere financiële kaders en stijgende prijzen van noodzakelijke militaire middelen, steeds meer gedwongen uiteindelijk toch keuzes te maken. Veelal geven deze landen dan de hoogste prioriteit aan strategische middelen, zoals de nucleaire afschrikkingsmacht of vliegdekschepen bedoeld voor *power projection*. Naar verwachting zullen deze landen in toekomst ondersteunende taken, zoals escortebeveiliging met fregatten, meer willen overlaten aan de kleinere landen. Bij taakafstoting gaat het om éénzijdig discontinueren van een bestaande

taak, afgezien van de vraag of deze taak wel of niet door een ander land zal worden overgenomen.

Bij taakuitruil, tot slot, is sprake van het afstoten van een bepaalde taak, terwijl men een andere taak erbij neemt, dan wel dat een reeds uitgevoerde taak (waarop men zich mogelijk ook reeds heeft gespecialiseerd) wordt uitgebreid. Taakuitruil kan dus worden gezien als een ultieme vorm van taakafstemming. Kostenbesparingen bij internationale taakuitruil komen op die manier dus enkel voort uit efficiency-besparingen, omdat men minder veelsoortige taken behoeft te kunnen vervullen, en er daardoor veelal sprake is van schaalvoordelen.

#### Besluitvorming

De besluitvorming in EU-verband op het gebied van GBVB vindt volgens het Verdrag van Amsterdam voor een belangrijk deel plaats door middel van gewogen stemverhouding. Nederland zal hierdoor minder invloed op het EU GBVB kunnen uitoefenen dan op gelijksoortige onderwerpen in NAVO-verband, waar besluitvorming in principe plaatsvindt op basis van consensus en *one-nation-one-vote*. Vanuit deze overweging strekt het tot aanbeveling om behalve de reeds bestaande bilaterale Defensie-samenwerkingsovereenkomsten met het Verenigd Koninkrijk en Duitsland, ook met Frankrijk een dergelijke samenwerkingsvorm aan te gaan. Langs deze weg kan immers meer directe invloed op ieder van de drie grotere Europese landen worden uitgeoefend.

De druk van de krappe defensiebudgetten van de afgelopen jaren, in combinatie met de immer stijgende prijzen van de militaire middelen, hebben de westerse landen steeds nadrukkelijker doen streven naar doelmatigheidswinsten bij hun krijgsmacht. Deze werden vooral gevonden binnen de krijgsmachtdelen afzonderlijk, maar ook in toenemende mate bij de krijgsmacht als geheel. Om in de toekomst ook belangrijke doelmatigheidswinsten internationaal te kunnen behalen, zullen de landen bovenal in

dezelfde mate de noodzaak daartoe moeten voelen. In de materieelsfeer wordt dit reeds in toenemende mate gevoeld en zijn grotere ontwikkelingsprojecten eigenlijk alleen nog maar haalbaar mits dit geschiedt in internationaal verband (bijvoorbeeld de NH-90 helikopter, Eurofighter, Active Phased Array Radar, opvolger YPR-pantservoertuig). Evenwel moet worden opgemerkt dat bij samenwerkingsvormen nog veel meer voordeel valt te behalen dan thans het geval is. Wij staan hierbij nog duidelijk aan het begin. Samenwerking op materieelgebied is één, operationeel afhankelijk zijn van anderen ligt echter aanzienlijk gevoeliger, omdat hier veelal de soevereiniteit van een natie in het geding is.

Ver doorgevoerde taakspecialisatie kan echter ook de eigen politieke beslissingsvrijheid om al dan niet mee te doen bij bepaalde crisisbeheersingsoperaties doen afnemen. Enerzijds loopt men namelijk het risico dat men niet beschikt over het type eenheid waar internationaal nu juist zo grote behoefte aan is, en men uit die overwegingen buiten de besluitvorming rond de crisis kan worden gehouden; anderzijds zou men zelfs moreel min of meer zelfs gedwongen kunnen worden om mee te doen, als alleen Nederland over de gevraagde middelen beschikt. Taakspecialisatie doet als het ware de behoefte aan centrale aansturing op NAVO-, en Europees niveau toenemen.

Ook de Nederlandse krijgsmacht zal zich dus moeten afvragen welke taken zich lenen om te worden omarmd als specifieke Nederlandse specialisaties, voordat een dialoog over taakafstoting dan wel uitruil aan de orde kan zijn.

#### Toetsingskader

Om te kunnen bepalen of een bepaalde taak in de toekomst kan worden afgestoten, eenzijdig dan wel middels taakuitruil, zou een toetsingskader ontwikkeld moeten worden. Vragen die hierbij aan de orde kunnen komen zijn:

- In hoeverre wordt de taak ook door anderen uitgevoerd?

- In hoeverre wordt de Nederlandse inbreng bij internationale politieke besluitvorming omtrent vredes- en veiligheidsvraagstukken beïnvloed?
- In hoeverre wordt de vrijheid van nationale besluitvorming over wel of geen inzet van Nederlandse troepen in conflictsituaties beïnvloed?
- In hoeverre wordt het vermogen tot zelfstandig militair optreden voor de eigen (zuiver nationale) taken beïnvloed?
- In hoeverre is sprake van een (on-) omkeerbaar proces? Met andere woorden: kan het verlies aan kennis, kunde en vaardigheid verbonden aan de af te stoten taak later alsnog weer eigen worden gemaakt als daaraan behoefte mocht ontstaan?
- Wat betekent de taakafstoting voor andere Nederlandse belangen (speerpunt-technologie, R&D, industrieel vermogen)?

Taakspecialisatie zal op termijn realiteit kunnen worden bij acceptatie van grotere interdependentie tussen de bondgenoten. Een toetsingskader om te bepalen welke taken voor Nederland als core-business zouden moeten worden aangemerkt, kan er als volgt uitzien:

- Welke taken zijn essentieel teneinde inhoud te geven aan het politieke ambitieniveau (onder meer op het gebied van vrede en veiligheid) van Nederland?
- Welke taken doen recht aan het technologisch kunnen van Nederland?
- Welke taken dragen bij aan het leveren en invullen van commandofaciliteiten?
- Welke taken dragen bij aan het strategisch vermogen (zoals expeditie- nair vermogen, power projection), dan wel dragen anderszins bij aan het vermogen om de situatie in een toekomstig theater daadwerkelijk en op overtuigende wijze in militaire zin te beïnvloeden?
- Welke taken sluiten aan bij de wer- vingsmogelijkheden en maatschap- pelijke acceptatie binnen Neder- land?

Wij pleiten ervoor aan de hand van toetsingskaders waarvoor wij zojuist

een aanzet hebben gegeven, dat de Nederlandse defensieorganisatie zich beraadt op welke taken Nederland zich wil richten en op welke wijze zij wil bijdragen aan een Europese krijgsmacht. De toetsingskaders geven tevens de mogelijkheid om 'naar buiten' de keuzes te onderbouwen.

### Ten slotte

De Hoofdlijnennotitie is onvoldoende duidelijk over de wijze waarop met Europese ontwikkelingen in de toekomst moet worden omgegaan. Er doen zich in de internationale veiligheidsituatie snel opeenvolgende ontwikkelingen voor die onvoorzien zijn, een aanzienlijke omvang en invloed hebben en waarvan de gevolgen sneller merkbaar worden dan verwacht.

Een belangrijk gevolg hiervan is dat zich misschien reeds op kortere termijn mogelijkheden zullen voordoen om feitelijke keuzes te maken. Om daar op voorbereid te zijn, is het noodzakelijk om zich nu reeds te bezinnen op wat Nederland op het gebied van de defensieorganisatie in de toekomst wil bereiken. Een voorbeeld daarvan is gegeven in de scenario-benadering van Clingendael, die in dit artikel verder is verbijzonderd naar het Europees militair-strategisch veiligheidstableau. In het model dat wordt gehanteerd voor het bepalen van de eindsituatie voor de lange-termijnvisie, zal eveneens moeten worden nagegaan langs welke weg die eindsituatie kan worden bereikt. Dit maakt het mogelijk om in voorkomend geval snel gebruik te maken van zich voordoende internationale ontwikkelingen.

Wij voorzien een ontwikkeling binnen Europa in de richting van een supranationale krijgsmacht onder versterking van de atlantische band. Deze ontwikkeling wordt ingegeven door de verdergaande politieke Europese integratie en de noodzaak van alle regeringen om de kosten voor hun krijgsmacht terug te dringen.

In het ontwikkelingstraject 'Zuiderkruis' is door ons aangegeven langs

welke weg de vorming van een Europees defensiecollectief met een centrale aansturing kan worden bereikt.

Maatregelen zoals de oprichting van een Raad voor Vrede en Veiligheid, een Nederlands Instituut voor Vrede en Veiligheid, het ondersteunen van het GBVB, en het stimuleren van internationale materieelsamenwerking, kunnen nu echter al worden ingevoerd. De weg naar taakspecialisatie met uiteindelijk taakuitruil in NAVO en Europees verband is reeds ingeslagen, onder druk van de steeds krappere financiële kaders. Taakcoördinatie en afstemming zullen in dit proces de tijd moeten krijgen om te ontwikkelen tot taakspecialisatie met taakuitruil. Deze weg zal dan ook omzichtig moeten worden gevolgd en geplaveid moeten zijn met toenemend onderling vertrouwen tussen de landen bij groeiende interdependentie; het proces van toenemende taakspecialisatie zal vooral moeten worden gedreven door het wederzijds inzicht van de NAVO- en EU-landen dat synergie op het gebied van defensie mogelijk en zelfs noodzakelijk is bij gegeven (krappe) financiële kaders. Hierbij zal in toenemende mate de behoefte ontstaan aan meer centrale aansturing door NAVO en in Europees verband. Nederland zal zich in de komende jaren een duidelijk beeld moeten vormen welke defensietaken als core business moeten worden beschouwd, en welke van de huidige taken elders (door andere landen) zouden kunnen worden vervuld.

Met dit artikel hebben wij mede het belang willen onderstrepen van een geïntegreerd veiligheidsbeleid (*comprehensive security*). Dit moet ertoe leiden dat Nederland is voorbereid op internationale ontwikkelingen en mogelijkheden. Sterker nog, het schept de mogelijkheid tijdig en inhoudelijk juist in te spelen op, en zo mogelijk ook mede richting te geven aan, een onvermijdelijke toekomst, op een wijze die past bij het politieke ambitieniveau dat Nederland nastreeft in de internationale politiek.

# Internationale hulp bij natuurrampen

## De 'Rampenbrigade'

J.G.M. Hoppenreijns - majoor der artillerie

### Inleiding

Eind oktober werd Centraal-Amerika getroffen door de grootste natuurramp van deze eeuw. Orkaan *Mitch* liet een verwoest Nicaragua, Honduras en Guatemala achter zich. Het menselijk leed en de materiële schade zijn nauwelijks te schatten. De hulpverlening kwam slechts langzaam op gang. Tijdens een Nova-uitzending op 8 november zei de voormalig ambassadeur van Centraal-Amerika, J.W. Bertens, hierover het volgende:

*Het wordt tijd dat er een rampenbrigade wordt opgericht. Wat ik zie, is dat er nu veel commotie en emotie is over de situatie aldaar, maar wat als we twee maanden verder zijn? Hoe moeten die landen verder? Er moet een internationale Task Force opgericht worden die, namens de wereldgemeenschap, de rampencoördinatie in de regio overneemt van de nationale regeringen. Die zijn daartoe op dat moment niet meer in staat.*

De wereldgemeenschap – lees de VN – heeft een dergelijke organisatie opgericht in 1991 en coördineert sindsdien de internationale hulp bij natuurrampen wanneer een regering hierom vraagt. Immers, de regering van een getroffen land is en blijft de enige eindverantwoordelijke voor de hulpverlening bij een ramp. In dit artikel wordt uiteengezet hoe de *Organisation for the Coordination of Humanitarian Affairs* (OCHA) namens de wereldgemeenschap de helpende

Tijdens een studiejaar aan het Koninklijk Hoger Instituut voor Defensie in Brussel worden vele internationale organisaties aan een analyse onderworpen. In nauwe samenwerking met de Nederlandse LSO bij het OCHA, luitenant-kolonel Heshesius, is het OCHA bestudeerd door de auteur tezamen met zijn Belgische collega's: de majoors Olligschlaeger, Ottevaere, Robrechts en Van Reybroek. Dit artikel is een uitbreiding van die studie, waaronder de betrokkenheid van Nederlandse strijdkrachten bij orkaan *Mitch*.

hand biedt bij rampen en noodsituaties.

### Het OCHA

Het *mission statement* van het OCHA luidt als volgt:

*„Mobilize and coordinate the collective efforts of the international community, in particular those of the UN-system, to meet in a coherent and timely manner the needs of those exposed to human suffering and material destruction in disasters and emergencies. This involves reducing vulnerability, promoting solutions to root causes and facili-*

*tating the smooth transition from relief to rehabilitation and development”.*

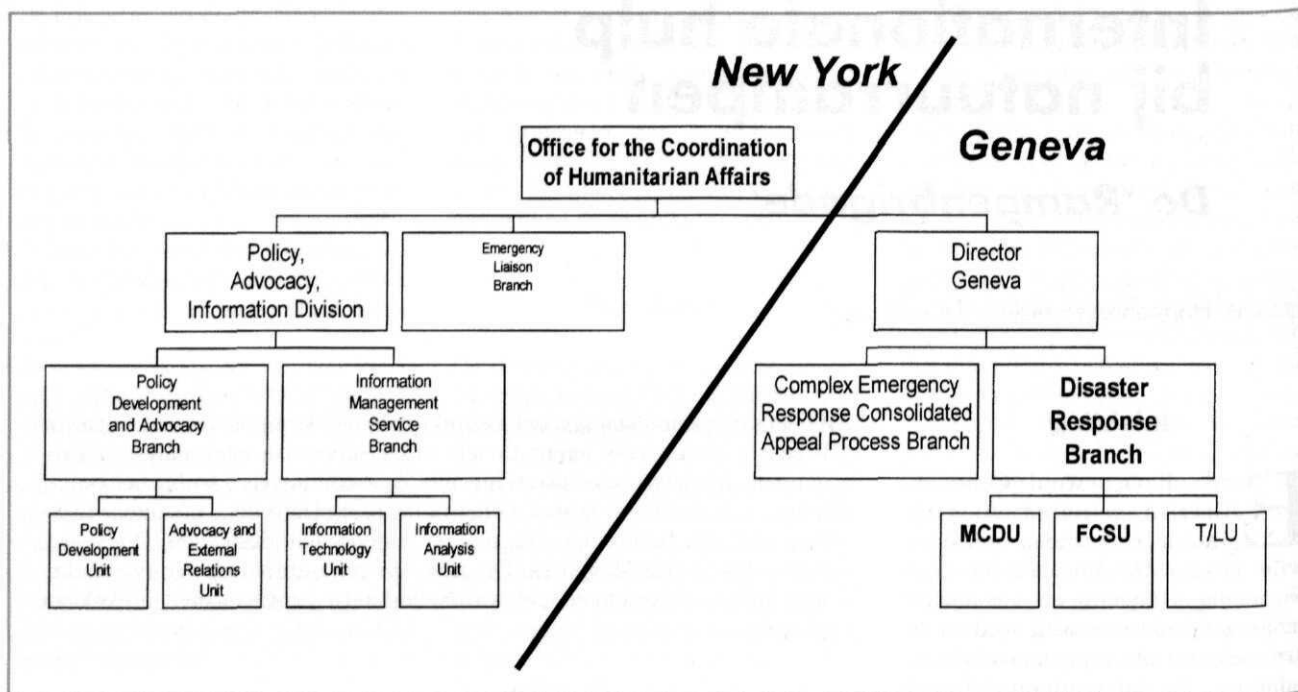
Kortom: het OCHA regelt de coördinatie en uitvoering van humanitaire noodhulp en werkt daarvoor samen met een scala aan andere VN-organisaties en niet-gouvernementele organisaties (NGO's).

### Beleid en uitvoering

Een enkele organisatieschets is noodzakelijk om de werkwijze van het OCHA te kunnen verduidelijken. De



Afb. 1  
Tegucigalpa, hoofdstad van Honduras



Afb. 2 Het OCHA: het linkerdeel bevindt zich in New York, het rechter in Genève

*Policy, Advocacy and Information Division* bevindt zich in New York. Deze divisie houdt zich hoofdzakelijk bezig met het algemeen beleid inzake wereldwijde noodhulp. In Genève bevindt zich het operationele gedeelte van de organisatie. Dit bestaat uit een *Complex Emergency Response/Consolidated Appeal Process Branch* en een *Disaster Response Branch*. Hier houdt men zich bezig met de praktische coördinatie van noodhulp: het veldwerk.

De schatting en de verwerving van de nodige financiële middelen behoren eveneens tot de verantwoordelijkheden van deze Branch. Er zijn in deze eenheid verschillende bureaus die elk verantwoordelijk zijn voor hulp in een bepaald werelddeel: Africa, America & Caribbean, Europe en Asia & Pacific. Verder zijn er in de Disaster Response Branch drie belangrijke afdelingen te onderscheiden, die later nog ter sprake komen.

(1) de *Field Coordination Support Unit* (FCSU);

(2) de *Military and Civil Defense Unit* (MCDU) en  
(3) de *Transport/Logistic Unit* (T/LU).

### Rampen- bestrijdingsteams

In gebieden die zijn getroffen door rampen is een snelle coördinatie van groot belang. Een noodhulpcoördinator van het OCHA zal zich zo spoedig mogelijk wenden tot de coördinator ter plaatse. Deze laatste werkt nauw samen met de plaatselijke overheden, NGO's en andere humanitaire organisaties en brengt rechtstreeks verslag uit aan de bovengenoemde noodhulpcoördinator van het OCHA.

Om snel te kunnen reageren, heeft het OCHA het VN-team voor rampentaxatie en -coördinatie opgericht. Dit team is onmiddellijk inzetbaar in de getroffen landen en helpt plaatselijke en nationale autoriteiten bij het vaststellen van de hulpbehoefte. Tevens neemt het OCHA de coördinatie van de hulp op zich.

### Fondsenwerving

Het is duidelijk dat noodhulp handenvol geld kost. Dit geld moet snel beschikbaar komen, voor voedsel, medische hulp en transport van zwaar materieel. Het tijdig en efficiënt verkrijgen en aanwenden van financiële hulp is één van de belangrijke taken van het OCHA.

De financiering van de rampenhulp is gebaseerd op vrijwillige schenkingen van donorlanden, waaronder het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten, Canada, Zweden, Zuid-Afrika, Zwitserland, Nederland, Noorwegen, Griekenland, Cyprus, Italië, Australië, Japan, Oostenrijk en de OPEC. Met deze financiële ondersteuning heeft het OCHA sinds 1992 hulp kunnen verlenen bij ongeveer vierhonderd rampen. Hiermee was een bedrag gemoeid van 941 miljoen Amerikaanse dollar.

Zowel bij complexe noodhulp als natuur- en milieurampen moet men kunnen beschikken over een startkapitaal. Hiervoor beschikt de organisa-

tie over een centraal en permanent noodfonds, het *Central Emergency Revolving Fund* (CERF). Uit dit fonds kunnen onmiddellijk voorschotten worden vrijgemaakt, in afwachting van de gelden die later op vrijwillige basis ter beschikking worden gesteld door de donorlanden. Sinds 1992 werden 51 voorschotten uitgekeerd voor een totaal van 128 miljoen Amerikaanse dollar.

### **Alarmering en coördinatie**

De Disaster Response Branch (DRB) beschikt over een 24-uurs alarmsysteem. Dit systeem levert *on short notice* alle benodigde informatie over een ramp in een bepaald gebied. Deze informatie kan afkomstig zijn van seismologische centra, meteorologische diensten, *UN Residents Coordinators*, nationale hulpdiensten, maar ook van de media.

In noodsituaties wordt in Genève een operatiecentrum geactiveerd door OCHA-medewerkers. De exacte grootte en samenstelling van zo'n centrum is niet bepaald, maar men kan rekenen op minimaal vijftien personen die op permanente basis aanwezig zijn. Dit centrum alarmeert en mobiliseert de gespecialiseerde hulpdiensten van de donorlanden, van de organisaties van de VN, van gouvernementele en niet-gouvernementele organisaties. De DRB stuurt informatie- en situatierapporten naar zo'n driehonderd adressen en beschikt eveneens over een website, waarop de stand van zaken continu wordt gerapporteerd.

Na de initiële mobilisatiefase wordt de coördinatie en het beheer van de internationale humanitaire hulp overgenomen door één van de vier regionale kantoren: Afrika, Amerika, Europa of Azië – afhankelijk van de locatie van de ramp.

### **Coördinatie te velde**

Het OCHA maakt bij de coördinatie van noodsituaties gebruik van lokale

afgevaardigden. Zij worden door de FCSU zelf opgeleid om doeltreffend te kunnen coördineren bij een ramp. Het is ook mogelijk dat speciale coördinatieteams en reddingsmiddelen ingezet worden. Dit kunnen de volgende middelen zijn:

- *Search and Rescue* (SAR)-teams van verschillende landen.
- *United Nations Disaster Assessment and Coordination Teams* (UNDAC-team). Het UNDAC-team maakt een schatting van de benodigde internationale hulp, de prioriteiten en de coördinatie van de hulp. Een dergelijk team is samengesteld uit een kern van OCHA-personeelsleden en een aantal hoog opgeleide en ervaren managers uit een vijftientigtal landen. In totaal zijn er honderd man beschikbaar. Deze specialisten staan permanent *standby*. Zij kunnen binnen enkele uren vertrekken vanuit hun thuisbasis, eventueel vergezeld van communicatiespecialisten.
- *On-Site Operations Coordination Centre* (OSOCC). Dit centrum (ofwel commandopost) moet de activiteiten van de internationale hulporganisaties coördineren in samenwerking met de lokale autoriteiten op de plaats van de ramp.
- Communicatiemiddelen voor de nationale en internationale verbindingen vanuit het rampgebied. Het betreft hier vooral radio- en satellietverbindingen en GPS-materieel.

### **Inzet van militaire middelen**

Internationale hulpoperaties maken steeds meer gebruik van de militaire en civiele middelen (*Military and Civil Defense Assets-MCDA*). De ervaring leert echter dat het noodzakelijk is de coördinatie en de samenwerking met de militaire en de burgerorganisaties te verbeteren. Daartoe heeft het OCHA een *Military and Civil Defense Unit* (MCDU) opgericht.

De MCDU is het contactpunt voor de inzet van deze middelen. Het mobiliseert en coördineert de ontplooiing van de militaire en civiele middelen van een aantal staten en multinationale organisaties. De middelen bestaan uit gespecialiseerd personeel en materieel, vliegtuigen, helikopters, schepen, veldhospitaal, waterzuiveringsinstallaties en NBC-ontsmettingsmateriaal.

Nederland heeft een vertegenwoordiger (in de rang van ltkol) bij het OCHA te Genève, die zowel voor de VN-organisatie werkt als een liaisonfunctie met Den Haag vervult. De inzet van Nederlandse militaire middelen wordt mede door hem gecoördineerd. Zo zijn er na de orkaan Mitch de volgende militaire middelen door onze krijgsmacht ingezet: *fixed wing strategic airlift*, een assessment team, honderd mariniers, voorzien van boten, een fregat (inclusief heli), een logistiek transportschip (inclusief heli), de KDC10, twee C-130s, een F27, een ORION, en waterzuiveringsmiddelen. Met behulp van deze middelen:

- zijn waterbronnen hersteld;
- heeft voedsel bewaking en transport plaatsgevonden;
- zijn medische teams naar velerlei locaties gevlogen en
- is schade van wegen, vliegvelden, waterlopen en dijken in kaart gebracht, en, voor zover mogelijk, hersteld.

In Afghanistan (juni 1998) is een vijf man sterk *air control*-team van de luchtmacht ingezet. In Sierra Leone/Liberië en Kinshasa is de KDC-10 ingezet ten behoeve van het *World Food Programme* (WFP), het *United Nations International Children Emergency Fund* (UNICEF) en voor de *World Health Organization* (WHO).

Met deze consequente bijdragen wordt Nederland binnen het OCHA beschouwd als de 'meest welwillende natie' waar het gaat om het leveren van militaire middelen aan het MCDU. →

## Een warehouse in Pisa

In 1983 ontstond er een discussie tussen de regering van Italië en de VN over de noodzaak van een noodhulpmechanisme dat het mogelijk maakt snelle en efficiënte hulpverlening te bieden aan slachtoffers van (natuur) rampen. Het bleek dat er behoefte bestond aan een permanente opslagplaats voor hulpgoederen, waaruit snel goederen konden worden betrokken die bij rampen noodzakelijk zijn.

Italië heeft een voortrekkersrol vervuld in de oprichting van dit warehouse. Daarnaast heeft dit land ook alle terreinen en faciliteiten ter beschikking gesteld. Rondom het warehouse ligt een taxibaan voor vliegtuigen, die het mogelijk maakt snel te laden en te lossen voor de deur van het complex. Dit was echter niet de enige reden dat Italië de eer te beurt viel om de locatie te leveren voor het warehouse. Pisa ligt op een gunstige locatie vanwaaruit de

belangrijkste rampgebieden, zoals Afrika (veertig procent van de hulp) en het Midden-Oosten (twaalf procent van de hulp), snel bereikt kunnen worden. Er is een militair en een burgervliegveld beschikbaar, waar de grootste en zwaarste vliegtuigen kunnen landen, en dat 24 uur per dag bereikbaar is.

Het risico van slecht weer in Italië is zeer gering, zodat de aan- en afvoer van goederen niet snel zal worden gehinderd. Behalve het vliegveld is er ook een grote haven in de directe omgeving van Pisa.

In het warehouse liggen onder andere de volgende (voornamelijk door Japan en Italië geleverde) goederen opgeslagen:

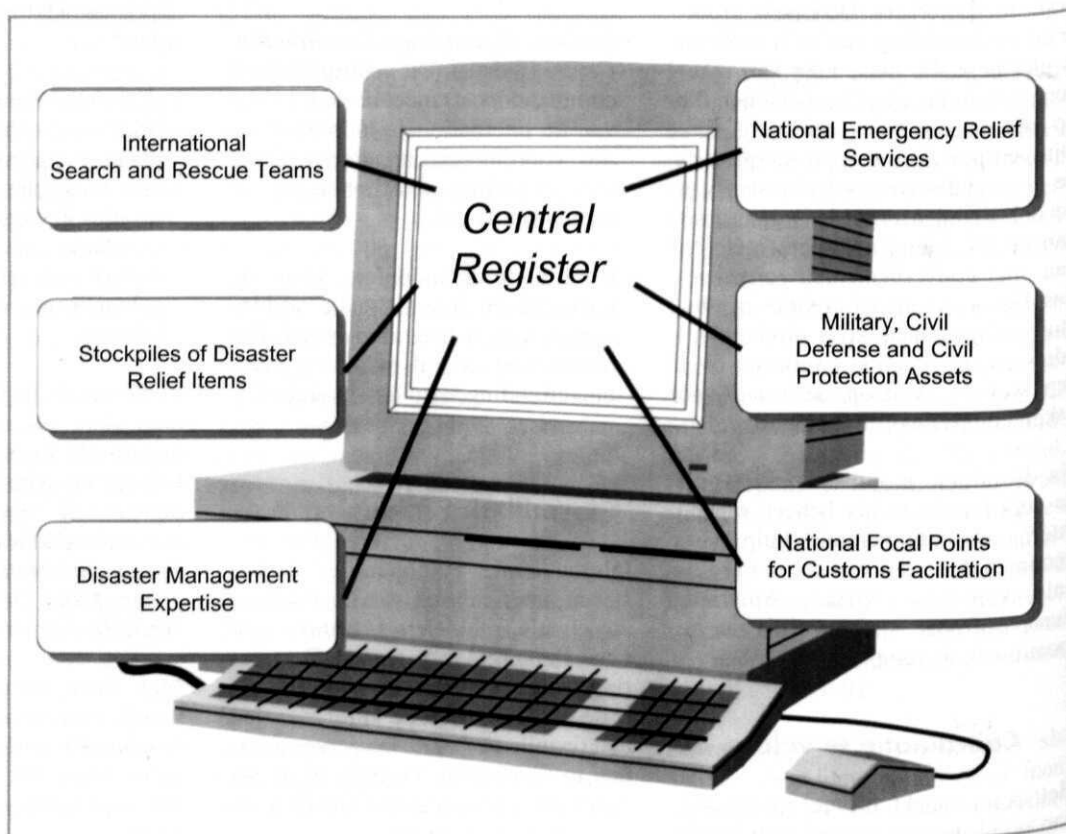
- beschuttingsmaterialen – tenten, plastic, bouwmaterialen voor containers enzovoort;
- watervoorzieningsmiddelen – jerry-cans, tanks, zuiveringsinstallaties,

- pompen;
- stroomvoorziening – aggregaten en kabels;
- handgereedschappen – houwelen, bijlen, hamers, zagen;
- nooddrantsoenen;
- medische artikelen.

De meeste goederen worden verzonden met chartervliegtuigen van commerciële maatschappijen die door de OCHA worden ingehuurd. Ook worden militaire vliegtuigen, schepen en vrachtwagens ingezet, afhankelijk van het gewenste transport, type en plaats van bestemming. Tussen 1987 en 1997 vonden er zo'n 463 transporten plaats.

## Rampen-database

In het centrale register is een database opgenomen waarin alle landen hun militaire of civiele bijdragen bestemd voor noodsituaties registreren. Met een simpele druk op de knop kunnen



Afb. 3  
Een databank op  
een wereldwijd  
eigen netwerk

gewenste goederen, middelen of personeel worden geselecteerd en gemobiliseerd. In het register komen de volgende gegevens voor:

- *Beschikbare internationale 'Search And Rescue'-teams.*

Van alle twintig gouvernementele en niet-gouvernementele teams, met een gespecialiseerde expertise en uitrusting, die kunnen worden ontplooid over de hele wereld is informatie beschikbaar. Deze bevat tevens namen van de teamleden, de organisatie waartoe ze behoren, de bereikbaarheid, samenstelling, speciale expertise, uitrusting, ervaring, enzovoort.

- *Een lijst van civiele en militaire inzetmiddelen.*

Van elk land wordt bijgehouden welke middelen beschikbaar zijn, de mogelijkheden ervan, de termijn waarop ze beschikbaar kunnen zijn, de contactpunten, de instantie die verantwoordelijk is voor de autorisatie van de middelen, enzovoort.

- *Een register met noodvoorraden en hulpgoederen.*

Dit register bevat informatie over vijftig noodvoorraden die worden beheerd door verschillende humanitaire organisaties.

- *Een bestand van contact points.*

'Contact points' zijn personen, bevoegde instanties en organisaties die in een bepaald gebied kunnen handelen. Elke organisatie is opgenomen in de database met de namen van sleutelfunctionarissen, adressen, telefoonnummers, faxnummers, telex, e-mailadressen en postadressen.

### **Tot slot**

De wereldgemeenschap heeft dus wel degelijk een organisatie die de mogelijkheden heeft en ook in staat is om gecoördineerd noodhulp te bieden bij natuurrampen. Het OCHA was bijvoorbeeld zeer succesvol in Bangladesh en Afghanistan.



**Afb. 4**  
**Angkor**  
**Wat, het**  
**religieuze**  
**centrum**

Ook in het geval van Mitch is hulp geboden, zoals u kunt lezen in de rapporten (op de website) van het OCHA. Toch is de coördinatie van deze ramp een ramp op zich geworden, met als gevolg dat de landen die hulp wilden bieden, dit uiteindelijk op eigen initiatief hebben gedaan, zonder te wachten op deze VN-organisatie. Het OCHA reageerde inadequaet en veel te traag, en werd prompt buiten spel gezet. Eén reden hiervoor was dat de organisatie met een oefening bezig was, juist voordat Mitch zijn werk deed.

Het beëindigen van de oefening, de terugkeer naar Genève en de inzet-

baarheid van de OCHA-medewerkers op de plaats van de echte ramp duurde veel te lang. De hulporganisaties konden en wilden niet wachten op de VN en hebben vrijwel direct hun eigen plan getrokken, hiertoe aangespoord door de mediabeelden.

Nederland heeft bij de hulpverlening in Centraal-Amerika – met de snelle inzet van zijn eigen coördinatieteam en militaire middelen van zowel land- lucht- en zeemacht – zijn flexibiliteit en daadkracht getoond, en daardoor bijgedragen aan het verzachten van het menselijk leed ter plaatse.



### Rectificatie

In het artikel CIMIC: onderdeel van een hedendaagse strategie, geschreven door R.V.A. Janssens en H.P. Visser,\* geven de auteurs, onder andere, hun visie op het begrip 'Civil Military Cooperation'. In de afgedrukte tekst is, als gevolg van redactionele en procedurele problemen, abusievelijk een onderverdeling van CIMIC-vormen gegeven, waarbij vijf in plaats van vier types worden onderscheiden. Het is echter de mening van de auteurs dat het gebruik van het begrip 'Host Nation Support' (HNS) in relatie tot CIMIC heden ten dage niet meer verhelderend werkt.

Tijdens CIMIC, bij hedendaags optreden dat vredesondersteunend is of waarbij noodhulp wordt geboden, is de essentie dat militairen de lokale overheid hulp bieden. Bij HNS is dit juist andersom. De auteurs onderscheiden derhalve vier vormen van CIMIC, te weten: ondersteuning van militaire missies, militair bestuur, noodhulp en *Civil Emergency Planning*.

Onder het kopje 'CIMIC volgens militairen' was in de originele tekst een citaat van luitenant-generaal M. Schouten aangehaald, ter illustratie van de bedenkingen die er onder militairen heerst of heersten met betrekking tot CIMIC. Het citaat is echter vervangen. Dientengevolge moet voetnoot 17 een zin eerder staan, om een juiste verwijzing naar de uitspraak van luitenant-generaal Schouten te doen.

\* MS 168 (1999)(5) 275-285.

## MENINGEN van anderen

### Vertrouwen...

Geachte hoofdredacteur,  
Met belangstelling heb ik kennis genomen van uw artikel in de *Militaire Spectator* van februari 1999. Uw betoog was verhelderend en trof mij op een aantal punten, waarbij ik met name noem het onderscheid, zoals door u verwoord, van de voorzitter van de AFMP tussen belangenvereniging en vakbond. De door de voorzitter gegeven omschrijving is een in zich-

zelf terugkerende redenering, en helpt ons dus niet veel vooruit. Beter ware het om aan de hand van concrete aspecten de definitie, zo men wil de grens, te formuleren. Dit komt, zo betoogt u verder, in de verhandeling van de voorzitter van de AFMP niet aan de orde.

Aan de andere kant kan men zich afvragen welk nuttig doel het maken van een onderscheid dient. Als hier daadwerkelijk argumenten voor zijn te bedenken, dan lijkt de voorzitter van de AFMP een navolgende grote commissie te hebben begaan. Naar mijn persoonlijke beleving zie ik geen nut en noodzaak om hier een scherp onderscheid te maken. Mijn kritiek zou zich dan ook eerder richten op dit aspect, namelijk het vragen van aandacht voor zaken die niet belangrijk zijn. Ik neem zonder meer aan dat er ook werkelijk interessante zaken aan de orde zijn geweest op het jubileumcongres. Het zou jammer zijn als het congres zou zijn blijven steken op half afgemaakte nodeloze onderscheidingen. Mocht ik mij hier in vergissen, wat ik niet uit wil sluiten, dan word ik daarover graag door u geïnformeerd.

Voorts ben ik het met u eens waar u stelt dat soms de indruk wordt gewekt dat er kritiek wordt uitgeoefend om zich af te zetten tegen de defensieleiding om daarmee naar de achterban te scoren. Hiermee wordt een niet correcte weg bewandeld, die soms meer schade berokkent aan het geheel dan dat het mogelijk winst oplevert voor de desbetreffende belangenvereniging, of moet ik hier spreken van vakbond?

In wat daarop volgt in uw artikel, is spijtig genoeg uw betoog minder goed te volgen. U formuleert twee vragen. Eén aan de hand van een situatie waarin een belangenconflict kan optreden, te weten het belang van een kleine groep ten opzichte van het belang van een grote groep (uw eerste aandachtstreepje). De tweede vraag heeft betrekking op het onvolledig, en daarmee onjuist, weergeven van een concreet probleem van een lid in een periodiek (uw tweede aandachtstreepje). Het gestelde achter de aandachtstreepjes noemt u vervolgens 'voorbeelden'? U laat echter na te zeggen waarvan. Als bedoeld is het onjuist omgaan met informatie, dan kan ik mij vinden in het tweede aandacht-

streepje, maar absoluut niet in het eerste. In het eerste voorbeeld is de problematiek van een totaal andere aard. Daar is sprake van een belangenafweging.

U betoogt vervolgens dat deze 'voorbeelden' overal zijn terug te vinden. Als voorbeeld noemt u onder meer het congres dat de Nederlandse Reservisten Federatie Krijgsmacht (NRFK) heeft georganiseerd (op 3 september 1998) over het belang van de reservist voor Defensie. In de door u gebezigde woorden kom ik een aantal ongepaste woorden tegen. Allereerst noemt u het tijdstip de komkommertijd. Dat mag u doen, maar het is suggestief en u plaatst zich ermee buiten de werkelijkheid. Dat is jammer, want dat tast uw geloofwaardigheid aan.

Bovendien vindt u kennelijk dat de reservisten de openbaarheid niet mogen zoeken, althans, u betoogt dat het tegen beter weten in is. Welk beter weten? Voorts spreekt u over frustraties alsof het iets vies is, nog afgezien van het feit dat het congres niet bedoeld was en als zodanig ook niet verworden is tot een forum van frustraten. Mij is althans van geen enkele kant iets in die richting geworden.

Ik meen tot de conclusie te kunnen komen dat het voorbeeld dat u op deze wijze gebruikt ter ondersteuning van uw betoog oneerlijk is. De NRFK is noch onvolledig, noch overtrokken of anderszins onjuist omgegaan met informatie. Mij bekruipt het gevoel dat uw artikel op het punt tekortschiet waar u bij anderen over valt. Namelijk: onjuiste weergave van feiten en intenties. Ik meen dan ook dat de NRFK recht heeft op een rechtzetting van uw kant.

MR. K. WEVER, wrn. voorzitter NRFK

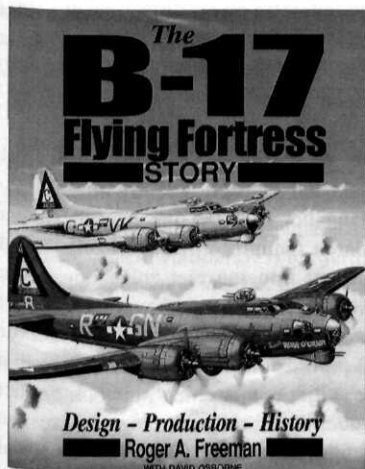
## ANTWOORD op meningen van anderen

Geachte heer Wever,  
Soms loopt een redactie tegen tijdsproblemen, soms tegen opmaakproblemen op. In dit geval was het de opmaak waardoor uw mening en mijn reactie eerst nu verschijnen.

In feite kan ik volstaan met hetgeen reeds in het juninummer werd geconstateerd; er lag en ligt geen relatie tussen het gewraakte editoriaal en het congres. De uit uw aanname voortvloeiende verwijten beschouw ik derhalve een gevolg van een misverstand. In mijn eerdere reacties gaf ik aan wat voor mij de feiten waren. Mijn opmerking dat waarheid in de berichtgeving centraal dient te staan, staat geheel los van de vragen die aansluitend in de tekst volgen. Voor het overige zijn wij het over veel eens. Ik wens de NRFK, de KVNRO en AVRМ veel succes bij het werken dienste van de krijgsmacht.

DE HOOFDREDACTEUR

## BOEKEN bespreking



### The B-17 Flying Fortress Story

Roger A. Freeman, 320 blz., geïll.  
Arms and Armour Press, 1998.  
£ 35  
ISBN: 18 5409 301 0

De B-17 (het 'Vliegend Fort') en de Lancasterbommenwerper zijn uitgegroeid tot respectievelijk het Amerikaanse en het Britse symbool van de strategische luchtvaart in de periode 1940-1945. Aan de lange reeks boeken over beide vliegtuigtypen zijn weer twee werken toegevoegd. Roger Freeman, de erkende

autoriteit op het gebied van de Achtste, Amerikaanse, luchtmacht, voegde *The B-17 story* aan zijn al zo imposante oeuvre toe en Peter Jacobs schreef *The Lancaster story*.

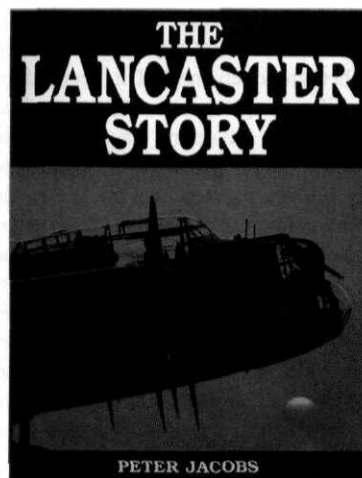
Freeman richt zich uitsluitend op de B-17 zelf. In het eerste deel van zijn 320 pagina's tellende boek komen het ontwerp (in de jaren dertig) en de productie van de vele later gemodificeerde typen aan bod. Hij beschrijft een en ander in zijn bekende, prettig leesbare stijl. De vele foto's in dit deel illustreren de tekst uitstekend, bijna alle beschreven (soms nietige) modificaties zijn daarom duidelijk te volgen. Toch biedt dit deel weinig echt nieuws voor de kenner en voor de meer algemeen geïnteresseerde lezer is de tekst soms juist weer te technisch en gedetailleerd.

De meerwaarde van dit boek zit dan ook in het tweede deel. Op bijna 250 pagina's zijn alle maar liefst 12.731 geproduceerde B-17's, op volgorde van hun zogenaamde *serial number*, opgenomen. Per toestel zijn allereerst de afleverdatum aan de US Army Air Force en de data van verplaatsingen binnen de Verenigde Staten en vervolgens naar de diverse *theatres of operation* opgenomen. Daarna volgen de eenheid waaraan de B-17 werd toegewezen, indien bekend de romPCODE en de zogenaamde *nickname*, en vervolgens de datum van de missie waarop het toestel verloren is gegaan. Mocht dit laatste niet het geval zijn geweest, dan geeft Freeman het uiteindelijke lot van het betreffende 'Vliegende Fort' weer, in vele gevallen was dit de slopershamer in de Verenigde Staten.

Het is voor het eerst dat een zo volledige lijst over de B-17 is verschenen en hiermee voorziet Freeman zeker in een behoefte bij de groep echte liefhebbers, zowel historici als bijvoorbeeld modelbouwers. Het is wel jammer dat in de lijst op typisch (sordige) Amerikaanse manier met Europese plaatsnamen is omgegaan; een eenvoudige controle met behulp van een wegenkaart had veel storende fouten kunnen voorkomen.

Gelet op de gespecialiseerde inhoud en de toch stevige prijs (circa f 130,-) een boek voor de echte liefhebber.

I.M. DE JONG, maj inf



### The Lancaster Story

Peter Jacobs, 190 blz., geïll. Arms  
and Armour Press, 1998.  
£ 14,99  
ISBN: 18 5409 456 4

Peter Jacobs plaatst de Lancaster in het bredere perspectief van de nachtelijke luchtvaartoorlog. Beginnend bij de Eerste Wereldoorlog komt hij al snel tot de ontwikkeling en productie van de Lancaster. Na een grondige beschouwing van de cockpit, bewapening en uitrusting behandelt hij de operationele inzet van het toestel, dat zou uitgroeien tot de ruggengraat van RAF Bomber Command. In maart 1942 maakte de Lancaster zijn operationele debuut. Speciale aandacht besteedt Jacobs aan enkele spectaculaire operaties. De *low level* aanval op Augsburg in april 1942 en de *dam buster raid* in mei 1943 worden gedetailleerd behandeld, met een overzicht van deelnemende toestellen en bemanningen. Aan de hand van onder andere de periodes die later de geschiedenis zouden ingaan als *the battle of the Ruhr* en *the battle of Berlin* komt de belangrijke rol van de Lancaster in de luchtvaartoorlog aan bod. Na de invasie in Normandië en het inmiddels bevochten luchtverwicht op de *Luftwaffe* werd het toestel ook tijdens daglicht ingezet. De laatste inzet van de Lancaster vond plaats boven Nederland: tijdens operatie *Manna* in april en mei 1945 werd voedsel afgeworpen boven West-Nederland.

In een apart hoofdstuk geeft Jacobs een aantal direct betrokkenen bij het toestel

het woord: een vlieger, een bommenrichter, een boordwerktuigkundige en leden van het grondpersoneel. Dit geeft, door verschillende perspectieven, een prima beeld van de uitvoering van nachtelijke bombardementsvluchten. *The Lancaster Story* besluit met een hoofdstuk over de onderscheidingen die aan Lancasterbemanningsleden zijn uitgereikt, de nog bestaande Lancasters en bijlagen met gedetailleerde informatie over toegekende serial numbers, de Squadrons waarbij het toestel was ingedeeld, de bases vanwaar werd gevlogen en ten slotte een overzicht van de belangrijkste *raids* waaraan Lancasters deelnamen.

Het 190 pagina's tellende boek is prettig leesbaar en fraai geïllustreerd. Een aanrader, voor zowel de al verweerde enthousiast als de meer algemeen in de lucht-oorlog geïnteresseerde lezer.

I.M. DE JONG, maj inf



### Het Misplaatste Oranje Boven-gevoel

Het falen van het politiek-militaire systeem in Nederland en Nederlands-Indië: 1825-1995, door M.C. Hoff, 312 blz., geïll. Uitgeverij Longman, Amsterdam, 1998.

f 49,95

ISBN: 90 6789 751 5

Het is in de exacte wetenschappen gebruikelijk het belang van een publicatie te

meten aan de hand van het aantal keren dat deze door andere onderzoekers wordt aangehaald. Onder historici zijn deze citatie-indexen nooit zo ingeburgerd en dat is misschien maar goed ook. Een Leidse hoogleraar geschiedenis wees er, tijdens mijn studie, tenminste graag op dat een auteur die met veel wetenschappelijke poeha iets onzinnigs zou beweren, grote kans maakte hoog in zo'n index te scoren, en dat kan toch niet de bedoeling zijn. Hoe men hier ook over wil denken, het boek van Hoff bezit alle kenmerken om veel geciteerd te gaan worden.

Het heeft een heldere boodschap: het Nederlandse politiek-militaire systeem, en daarvan vooral de landstrijdkrachten, heeft tussen 1825 en 1995 steeds gefaald. Hoff zet deze boodschap kracht bij in acht deelstudies, namelijk naar de Java-oorlog (1825-1830); het optreden tegen de opstandige bevolking van Brussel in 1830; het deel van de Atjeh-oorlog tussen 1873 en 1896; de expeditie op Lombok van 1894; de operaties in mei 1940 de oorlog tegen Japan in 1942; de dekolonisatie-oorlog in Indië van 1945 tot 1950, en het optreden van Dutchbat III in Srebrenica, in 1995.

De oorzaak van al dat falen is steeds dezelfde, namelijk, wat Hoff noemt, het 'mysterieuze Oranje Boven-gevoel'. Het is jammer dat hij dit, in de wetenschappelijke literatuur nog onbekende concept, dat zo'n belangrijke rol in zijn betoog speelt, slechts summier en onnauwkeurig omschrijft. De lezer verneemt slechts dat het het typische gevoel (Hoff zal wel bedoelen: drijfveer) is van „de waarachtige Hollander, die van cirkels even vierkanten maakt [...] om daarna met de staart tussen de benen te moeten vertrekken.” Zo houdt Hoff de theoretische basis van zijn onderzoek inderdaad mysterieus. Maar dat verhindert hem niet reeds op de eerste pagina te concluderen dat dit gevoel in de gehele behandelde periode een verstandige Nederlandse politiek-militaire besluitvorming in de weg heeft gestaan.

Wat die besluitvorming aangaat houdt Hoff er overigens strenge opvattingen op na. Hij is een aanhanger van het bestaan van een tijdloze, onfeilbare leer van de

perfecte oorlogvoering. Hoff beroept zich hiervoor op de tegenwoordig zo in de mode zijnde Sun Tzu; de aanduiding voor een verzameling militaire geschriften uit het China van de vierde en derde eeuw voor het begin van onze jaartelling. Het lijstje waarin hij Sun Tzu samenvat, lijkt sterk op de grondbeginselen van militair optreden zoals ze in de Landmacht Doctrine Publicatie I ook staan.

Nu zijn dit handige rijtjes, waarmee iedere militair van tijd tot tijd werkt om de gedachten te bepalen, maar zo gebruikt Hoff Sun Tzu niet. Voor hem vertegenwoordigen zij de enige en hoogste waarheid. Met de grondbeginselen als absolute norm valt het hem niet moeilijk de ene na de andere commandant neer te sabelen. Hoff veroordeelt dus vlot, maar verklaart weinig; het Oranje Boven-gevoel is daarvoor echt te mager. Nergens vraagt hij zich af voor welke dilemma's zijn personages hebben gestaan, welke opties zij onderscheiden, op grond van welke informatie, inzichten of binnen welk cultuurpatroon zij hun beslissingen namen. Zij hadden gewoon beter moeten weten.

Wie de volmaaktheid als norm stelt, maakt het zichzelf wel erg makkelijk – zolang het gaat om het beoordelen van anderen tenminste. Aan zichzelf stelt de schrijver intussen niet zulke hoge eisen. De tekst en de kaarten bevatten nogal wat slordigheden en het veelvuldig gebruik van woorden als 'kennelijk', 'waarschijnlijk', 'lijkt', 'misschien', als ook het herhaaldelijk gebruik van suggestieve aanduidingen voor zijn hoofdpersonen als 'belachelijk', 'naïef', 'stupid', 'kortzichtig', 'lachwekkend' en dergelijke, vind ik een zwaktebod voor iemand die zo het gelijk aan zijn kant meent te hebben. En erg veel aandacht aan een prettige schrijfstijl heeft de auteur ook niet besteed.

Is dit boek dan nergens goed voor? Misschien toch wel. Het is te hopen dat veel lezers door het 'Oranje Boven-gevoel' geprikkeld worden om zich bij andere auteurs verder te verdiepen in de operaties die Hoff behandelt; om de gemakkelijke veroordeling te ontstijgen en tot werkelijk inzicht te geraken in het wezen van militaire operaties.

prof. dr. H. AMERSFOORT, SMG/KL

# Samenvattingen

## **A.C. Tjepkema. Krijgsmacht of Vredesmacht. Commentaar op een Clingendael-publicatie**

Het Instituut Clingendael publiceerde onlangs haar visie op de toekomst van de Nederlandse krijgsmacht. Zoals blijkt uit de samenvatting van het rapport, zijn er twee opties: een expeditionaire krijgsmacht, of een nieuwe organisatie die is gericht op vredesoperaties en humanitaire hulpverlening. Bij de behandeling van de krijgsmachtdelen valt het de auteur op dat de marine anders wordt besproken dan de rest en dat de marechaussee helemaal niet wordt genoemd. Volgens hem komt de vraag welk type defensie wij willen hebben – met relatief grote aantallen militairen enerzijds of met een hoogwaardige technologie anderzijds – nauwelijks aan de orde. Tevens ontbreekt een samenhangende visie op intensievere samenwerking tussen de krijgsmachtdelen en 'joint' optreden. Al met al heeft Clingendael een keuze gemaakt die ver afstaat van de realiteit en daardoor weinig geloofwaardig is.

## **A.C. Oostendorp, R.H. Sandee. De 'Clingendael-divisie': geen realistisch alternatief**

De auteurs reageren op het landmachtgedeelte van de Clingendael-publicatie. Ze bespreken de voor- en nadelen, het nieuwe Strategische Concept van de NAVO, en vergelijken de publicatie met de Hoofdlijnennotitie. Een verdienste van de Clingendael-publicatie is dat het een degelijke analyse van de veiligheidssituatie bevat. Tevens geeft het de juiste richting aan. De toekomst is echter altijd onzeker. Het lijkt daarom terecht om te kiezen voor weloordachte en vooral ook veilige accentverschuivingen van reserve- naar parate eenheden. De voorwaarden en het tempo waarin Clingendael de veranderingen dienen plaats te vinden, zijn niet reëel.

## **W.H.C. van Straten. Met de marine op expeditie in 2000**

De auteur besteedt vooral aandacht aan de Hoofdlijnennotitie en de effecten ervan op de marine. De veranderingen voor de marine vinden plaats op operationeel gebied – zo is er een trend van 'blue' naar 'brown' water operaties en een toenemende noodzaak van 'Theatre Missile Defense' – op het gebied van materieel en dat van personeel (verjonging, 'employability'). De marine moet in staat zijn operaties op volle zee uit te voeren; veiligheid te leveren vanuit zee; de internationale rechtsorde te ondersteunen en de civiel-maatschappelijke ondersteuning te bieden. De diverse reorganisaties en het teruglopende defensiebudget hebben – in tegenstelling tot wat een mythe beweert – ook van de marine een tol geëist. Toch is het personeel nog steeds een van de sterke punten van de marine.

## **T. Kuperus. Het is niet de grootte van de broek, maar de pasvorm**

Volgens de auteur zijn de politieke ambities met betrekking tot de Nederlandse krijgsmacht duidelijk. Het is echter de vraag of de krijgsmacht voldoende is toegerust om deze ambities waar te maken. De Clingendael-publicatie is nog ambitieuzer. De aanzienlijke verhoging van het defensiebudget die dit met zich meebrengt, lijkt in de huidige politieke context onhaalbaar. Het is ook de vraag of er voldoende extra militairen geworven kunnen worden.

## **M.A. van Maanen, V.J. Utermöhlen, R.J.M. Veger. Naar een Europese krijgsmacht? Zeker weten!**

De basis voor het Europees Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid is gelegd in het Verdrag van Maastricht – waarbij de West-Europese Unie tot militaire tak van de Europese Unie is verklaard. Het is verder uitgewerkt in het Verdrag van Amsterdam, dat medio 1999 van kracht wordt. Vanwege de voortschrijdende politieke integratie en de noodzaak bij alle regeringen om de kosten van hun defensie te reduceren, is de vorming van een Europese krijgsmacht onontkoombaar. De auteurs presenteren een model aan de hand waarvan een Europese krijgsmacht gestalte kan krijgen.

## **P.A.L. Ducheine. De krijgsmacht en interne veiligheid**

Sinds het verschijnen van de 'Hoofdlijnennotitie' heeft de krijgsmacht een nieuwe hoofdtaak: ondersteuning van civiel overheidsoptreden en (internationale) hulpverlening. Dit heeft gevolgen voor de inzet van personeel en materieel. Zo krijgt de krijgsmacht een grotere rol op het gebied van de interne veiligheid. De auteur onderzoekt welke argumenten hierbij een rol spelen. Volgens hem overheerst het doelmatigheidsbeginsel, en ontbreekt een discussie over andere essentiële beginselen als legaliteit, machtsverdeling en effectiviteit. Deze beginselen moeten in samenhang met elkaar worden gezien; waar het om gaat is het optimaliseren van het geheel.

## **J.G.M. Hoppenreijns. Internationale hulp bij natuurrampen. De 'Rampenbrigade'**

De Verenigde Naties richtten in 1991 de 'Organization for Coordination of Humanitarian Affairs' (OCHA) op. Het OCHA komt tegemoet aan de behoeften van degenen die zijn blootgesteld aan menselijk lijden en destructie van middelen als gevolg van natuurrampen. Samenwerking met andere VN-organisaties en niet-gouvernementele organisaties is daarbij essentieel. De auteur beschrijft de werkwijze en de middelen van het OCHA.

# Summaries

## **A.C. Tjepkema. Comments on a Clingendael-publication**

The Clingendael Institute recently published its own view on the future of the Dutch armed forces. As the summary of their study presents, there are two options: (real) armed forces or a new organization focussed on peace-operations and humanitarian assistance. According to the author, a remarkable feature of the study is that the description of the navy is different and that the Royal Marechaussee is not mentioned. The question about the desired type of defense – with relatively large amounts of soldiers on one hand and with high-quality technology on the other – is also hardly brought up. There is neither a coherent view on intensified cooperation between the armed forces and joint operations. On the whole, Clingendael's choice is far away reality and therefore little credible.

## **A.C. Oostendorp, R.H. Sandee. The 'Clingendael-division': no realistic alternative**

The authors react on the land forces part of the Clingendael-publication. They describe its (dis)advantages. They compare the proposals with NATO's new Strategic Concept and the Framework Memorandum for the Defence White Paper 2000. An advantage of the Clingendael-publication is that it contains a thorough analysis of the security situation. It also indicates the right direction. But the future is always insecure. Therefore it seems right to choose for well-considered steps from reserve- to active units. However, the conditions and the speed at which the changes should appear according to Clingendael, are not realistic.

## **W.H.C. van Straten. With the navy on expedition in 2000**

The author focusses on the Framework Memorandum for the Defence White Paper 2000 and its consequences on the navy. *Changes occur in different areas. On operational level for example, there is a trend from blue towards brown water operations and an increasing necessity of Theatre Missile Defense. Further on the level of equipment and that of personnel (rejuvenation, employability). The navy has to be capable to fulfill operations on the open sea; provide safety; support international justice and civil-social assistance. Because of several reorganizations and the decreasing defense-budget, the navy has payed toll – contrary to what a myth claims. Yet the personnel is still one of navy's strong points.*

## **T. Kuperus. It is not the size of the trouser, but the fit**

According to the author, the political ambitions concerning the Dutch armed forces are clear. However, it is doubtful whether the army is equally equipped to realize these ambitions. The Clingendael-publication is even more ambitious. The involved raise of the defense-budget seems unfeasible within the current political context. It is also doubtful whether it will be possible to recruit enough soldiers.

## **M.A. van Maanen, V.J. Utermöhlen, R.J.M. Veger. Towards a European army? Absolutely!**

The basis of the Common European Foreign and Safety Police is founded in the Treaty of Maastricht – which declared the West-European Union as military branch of the European Union. It is worked out in the Treaty of Amsterdam, which will become effective in the middle of this year. Because of the increasing political European integration and the necessity for all the governments to reduce the costs of their defense, the formation of a European army is inevitable. The authors present a model for this European army.

## **P.A.L. Ducheine. The armed forces and internal security**

The Framework Memorandum for the Defence White Paper 2000 describes a new main task for the armed forces: to support civil operations by the government and (international) assistance. This has consequences for the availability of personnel and equipment. The role of the armed forces concerning internal security for example, will increase. The author examines the underlying principles. According to him, the principle of efficiency is dominating other essential principles as legality, division of power and effectivity. Until now there is no discussion about this. However, these principles should be seen in relation to each other. The most important thing is to optimize the whole.

## **J.G.M. Hoppenreijts. International help in relation to natural calamities. The 'Disasterbrigade'**

In 1991 the United Nations founded the Organization for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) in order to meet the needs of those exposed to human suffering and material destruction in disasters and emergencies. Cooperation with other UN-organizations and non-governmental organizations is essential. The author explains the 'who', 'what' and 'how' of this organization.