



MSI
004895
168
5

MILITAIRE SPECTATOR



Kennisondersteuning voor de krijgsmacht

(zie blz. 477)



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

kolonel der cavalerie

ir. R.G. Tieskens

luitenant-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

BUREAUREDACTIE/PRODUCTIE

mw. drs. A. Kool

p/a Ledenadministratie

Telefoon (015) 215 27 20

ABONNEMENTEN

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

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

ADVERTENTIES

CET Reclame & Publiciteit

Telefoon (0497) 53 15 31

DRUK

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

NADruk VERBODEN

JAARGANG 168 NUMMER 9 1999



MILITAIRE SPECTATOR

474 Editoriaal:
Nieuw denken?

476 Mededelingen

477 H. Sonneveld, C.T.J. van Langen, H.J. Pasman:
Kennisondersteuning voor de krijgsmacht
De noodzaak van defensieonderzoek voor een technologisch
hoogwaardige krijgsmacht

486 J.A.M. Oonincx:
Controller, control en informatievoorziening

494 J. Heijnsdijk:
Resultaatverantwoordelijke Eenheden: papier of
werkelijkheid?

501 E. Muller:
Geweldsexcessen tijdens vredesoperaties

509 Mening van anderen

510 Antwoord op mening van anderen

510 Boeken

513 Samenvattingen

515 Kopijverzorging

Nieuw denken?

In de komende maanden zullen de bevindingen uit de discussies over de toekomst van de krijgsmacht moeten worden vertaald in een defensienota. In een vrij kort tijdsbestek is er een indrukwekkend aantal bijeenkomsten georganiseerd. Vele honderden mensen hebben de Hoofdlijnennotitie becommentarieerd. Met name de minister en de bevelhebbers speelden in de diverse discussiebijeenkomsten een centrale rol. Terecht, de uitkomst raakt ook vooral deze functionarissen.

In deze gedachtewisseling speelden ook de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap en de Militaire Spectator een rol. De vereniging omdat zij door bijeenkomsten dialoog mogelijk maakte; de Spectator bood ruimte aan scribenten die wilden reageren op de Clingendael-notitie 'Krijgsmacht of Vredesmacht'.¹ De vereniging bood al veel eerder de ruimte om gedachten over de structuur van de defensieorganisatie onder de aandacht te brengen. Een interessant voorbeeld is het artikel van Duyverman 'Beter ten halve gekeerd, dan ten hele gedwaald'. Interessant, omdat het artikel in ieder geval uiterst oorspronkelijke gedachten bevat. Het verscheen in oktober 1970, in het toenmalige kwartaaltijdschrift van de vereniging.² Duyverman won er de jaarlijkse prijsvraag 1969 mee. Het onderwerp was:

Maak een studie over de mogelijkheden van coördinatie, integratie of unificatie van de delen van de Nederlandse krijgsmacht, of de onderdelen daarvan, in het licht van de technische en maatschappelijke ontwikkelingen van deze krijgsmacht. Bij deze mogelijkheden ware onder

¹ 'Krijgsmacht of Vredesmacht. Keuzen voor de Nederlandse defensie in de 21e eeuw', door A. van Staden, R. de Wijk, C. Homan, D. Zandee. Den Haag, 1999.

² S.D. Duyverman, in: *Mars in Cathedra*, 1970 (8) blz. 465-472.

³ *Mars in Cathedra*, 1969 (3), blz. 127.

*meer in de beschouwing te betrekken: de doelmatigheid, de noodzakelijke herstructurering bij toepassing van iedere mogelijkheid; de door u gekozen oplossing, met de beweegredenen en de filosofie, welke u daartoe hebben geleid.*³

De beoordelingscommissie bestond uit luitenant-generaal b.d. J.G. Smit (gsb), luitenant-generaal b.d. C. Giebel (gsb) en vice-admiraal mr. A.N. Baron de Vos van Steenwijk. Duyverman bepleit om binnen een tijdsbestek van ten hoogste zes jaar een aantal maatregelen door te voeren. Het fundament voor een nieuwe en betere organisatie ligt volgens hem in bondgenootschappelijk samengaan. Zijns inziens zou dit bondgenootschap algemene richtlijnen en zakelijke verplichtingen moeten kennen. De algemene verplichtingen zouden zich onder andere moeten uitspreken over de wederzijdse inzet van strijdkrachten; de inzet van nucleaire strijdmiddelen, operationele plannen, vraagstukken van bevelvoering, et cetera.

De zakelijke verplichtingen zullen betrekking hebben op de minimale personeelsinzet; de aanschaffing van materieel en de daaraan verbonden compensatie; de wederzijdse logistieke hulp en ondersteuning; de minimale bijdrage voor materieelinvesteringen en voor research. Als een dergelijke verplichting niet wordt nagekomen, zou arbitrage moeten plaatsvinden. Nationaal vormen deze zakelijke verplichtingen de grondslag voor de Nederlandse defensie.

Deze zakelijke verplichtingen leiden tot een centraal financieel beheer dat nauw is verbonden met het aanschaffingsbeleid en het rechtspositionele beleid. De topstructuur zou kunnen bestaan uit één minister, zonder staatssecretarissen en met een staf van zes directeurgeneraal, ieder met ten hoogste zes medewerkers, een rekencentrum (vijftig personen) en een administratieve staf van niet meer dan dertig personen. De minister vormt met de zes DG'n de Raad van Bestuur; hij is president en heeft vetorecht.

De directeur-generaal voor militaire zaken zal, met de hoogste militaire rang bekleed, richtlijnen voor de nationale plannen opstellen. Hij is voorzitter van de Raad van Nationale Bevelhebbers en ook hij heeft vetorecht.

De directeur-generaal voor personeelszaken (opper- of vlagofficier) is voorzitter van de vergadering van personeelschefs en heeft daarin vetorecht. Hij regelt in beginsel de godsdien-

stige, de medische en de sociale diensten. De uitvoering van deze diensten wordt opgedragen aan telkens één onderdeel van de krijgsmacht. De directeur-generaal voor techniek (opper- of vlagofficier, elektronisch ingenieur met specialisatie bedrijfskunde, operations en research) stuurt de materieelfunctie. Hij bewaakt de militaire research en presideert de vergadering van de materieelchefs met recht van veto.

De directeur-generaal econometrie (bij voorkeur een niet-militair) ziet toe op het rekencentrum. Hij vormt met de andere DG'n en de bevelhebbers een stuurgroep voor de automatische verwerking van *alle* relevante gegevens in vredes- en oorlogstijd.

De directeur-generaal juridische zaken zal bij voorkeur een niet-militair zijn; heeft doctoraal-examen in de rechtswetenschappen, ten minste zes jaar ervaring als maat in een advocatenkantoor en is gepromoveerd op een onderwerp in het internationaal recht. Hij is onder meer verantwoordelijk voor de juridische vormgeving op publiek, privaat en internationaal rechterlijk gebied.

Ten slotte de directeur-generaal voor de financiën. Hij zal nimmer een militair kunnen zijn. Hij stelt het budget op en draagt zorg voor een doelmatige budgettering. Studeerde economische wetenschappen en vervulde gedurende ten minste vijf jaren een belangrijke financiële functie bij een zeer groot bedrijf. Voor wat betreft de financiering gaat hij uit van de eerder genoemde vaste percentages van het nationaal inkomen, voor investeringen en research vermeerderd met hetgeen daarboven voor de exploitatie mogelijk wordt geacht. Uitgangspunt bij materiëleaanschaffing is dat leden van het bondgenootschap elkaar vijftig procent compensatie geven. Aanbevolen wordt om de logistieke verzorging en de oefeningsmogelijkheden – uiteraard tegen verrekening van kosten – te doen uitvoeren door de grootsten onder de verdragspartners.

In de exploitatiesfeer waren als oplossingen in beschouwing te nemen: een drastische inperking van het personeel (niet meer dan 75.000 personen); opheffing van de dienstplicht. Beperkingen van de samenstelling van de krijgsmachtdelen: marine – fregatten, mijnenvegers, voorraadschepen; luchtmacht – *al* het vliegend materieel (met uitzondering van helikopters) en

geleide wapens; landmacht – drie gevechtsgroepen, het korps marechaussee; interservice – '*fire brigade*' (mariniers en commando's).

Ook kan worden gedacht aan het beëindigen c.q. overdragen van al die taken die voor een bondgenootschappelijke inzet niet van vitale betekenis zijn. Opheffing van alle territoriale eenheden en commando's, overdracht van hydrografie, topografie en loodswezen aan Verkeer en Waterstaat; van militaire pensioenen aan Binnenlandse Zaken, hospitalen aan Volksgezondheid, enzovoort.

Een volgende mogelijkheid betreft internationalisering van een aantal taken en overdracht daarvan tegen verrekening. Als voorbeelden worden genoemd: de opleiding van officieren, onderofficieren en soldaten in de VS; oprichting van geïnternationaliseerde logistieke eenheden; officiersopleidingen per krijgsmachtdeel voor België, Luxemburg, Denemarken, Noorwegen en Nederland in één instituut onder te brengen, enzovoort.

Ten slotte kunnen uitvoerende taken van krijgsmachtdelen welke een onmiskenbaar interservice-karakter hebben, in één hand worden gelegd. Hierbij valt te denken aan materiaal-aanschaf, werving, selectie en keuring, codificatie, sociale zorg, rechtpositionele zorg, enzovoort.

In het volgende nummer van Mars in Cathedra volgde reactie en repliek. Duyverman vergaf de critici dat zij het woord 'droom' gebruikten. Wel wees hij erop dat de elf Zwitserse departementen tezamen zo'n 1500 ambtenaren telden (Defensie 86 bestuurders en 23 administratieve staf).⁴

Wij zijn 29 jaren verder. Sommige gedachten zijn door anderen opgepakt. Zo is de dienstplicht opgeheven en zijn werving en selectie, verkeer en vervoer en diverse andere aspecten nu 'paars'. Andere voorstellen waren toen vele bruggen te ver. Ook nu lijken ze, om diverse redenen, geen plaats te krijgen in de uitwerking van de Hoofdlijnennotitie. Toch intrigeren diverse suggesties. Is het mogelijk concretere afspraken te maken in bondgenootschappelijk verband? Zijn gefixeerde percentages haalbaar? Misschien is wel de belangrijkste bevinding dat we blijkbaar in ons denken vaak vasthouden aan het bekende en vertrouwde.

Natuurlijk gaat het uiteindelijk om haalbaarheid en wijsheid. Oorspronkelijkheid kan echter wel het begin zijn van nieuw denken. Een renaissance op dat gebied lijkt uiterst relevant.

⁴ Mars in Cathedra, 1971 (10), blz. 548.

Mededelingen



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

'Air Power boven de Balkan'

Operationele ervaringen tijdens de Kosovo-crisis

Het luchtwapen was in vele facetten in actie tijdens de Kosovo-crisis. Nederlandse F-16's namen na vele jaren weer deel aan daadwerkelijke grootschalige gevechtshandelingen, helikopters vlogen hulpgoederen in Albanië en Macedonië, en de luchttransportvloot voerde tientallen herbevoorradings- en tankeroperaties uit. Drie operationele vliegers zullen uitgebreid over hun ervaringen bij deze acties vertellen.

Sprekers: kolonel L.C.R.M. van den Born (Luchttransport)
luitenant-kolonel T.H.W. ten Haaf (Heli-operaties)
commodore J.T. Bakker (F-16-operaties)

Maandag 6 september 1999

Aula Koninklijke Militaire Academie, Kasteelplein 10, Breda

Vanaf 19.30 uur is de zaal open. De bijeenkomst vangt aan om 20.00 uur.
Gaarne aanmelden tijdens kantooruren: 076-5273209.

Aankondiging

De Koninklijke Militaire Academie organiseert op vrijdag 3 december 1999 een symposium over 'Information Operations'. Dit symposium komt tot stand in samenwerking met de Defensiestaf, de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap en FEL-TNO. Het thema luidt:

'Informatie als middel, doel en wapen'

Het 'keynote address' zal worden uitgesproken door de Assistant Director Operations Division van de International Military Staff van de NAVO. Als sprekers zullen verder optreden: professor George Stein van het (USAF) Air War College, Richard Szafranski, van de 'Toffler Associates' en commodore (Royal Navy) Patrick Tyrrell, Deputy Chief Executive Defence Communication Agency. Daarnaast wordt verslag gedaan van de bevindingen van het Duits-Nederlands werkverband 'Info Ops'.

Belangstellenden kunnen zich aanmelden bij de KMA. Bij voorkeur per fax: 076-5273223. Telefoon: 076-5273209.

Kennisondersteuning voor de krijgsmacht

De noodzaak van defensieonderzoek voor een technologisch hoogwaardige krijgsmacht

H. Sonneveld – kolonel der artillerie*

drs. C.T.J. van Langen*

prof. dr. ir. H.J. Pasman*

Technologie als strategische factor

Het laatste decennium van deze eeuw is voor de Nederlandse krijgsmacht stormachtig verlopen. De wijziging van de veiligheidssituatie, tot stand gekomen na de gebeurtenissen in Berlijn in november 1989, had indirect de afschaffing van de dienstplicht en een grootscheepse reorganisatie van de krijgsmacht tot gevolg. Tegelijkertijd werd de krijgsmacht diverse malen ingezet in crisisbeheersingsoperaties. Lag de nadruk hierbij initieel op activiteiten laag in het geweldsspectrum, later werd duidelijk dat pure gevechtskracht in de vorm van vliegtuigen, tanks, schepen en artillerie bij sommige operaties onmisbaar was.

De *Hoofdlijnennotitie* van januari 1999 geeft aan waar we op dit moment staan: Nederland wil een complete krijgsmacht, die kan optreden in een belangrijk deel van het

conflictspectrum. Nederland heeft echter niet de ambitie er bijvoorbeeld ook vliegdekschepen en langeafstandsbommenwerpers op na te willen houden.

Met de krijgsmacht wil Nederland modules aanleveren die in internationaal verband kunnen worden ingezet bij het optreden in het kader van regionale collectieve verdediging en crisisbeheersingsoperaties. Deze twee onderscheiden soorten operaties liggen steeds meer in elkaars verlengde. Daarnaast moeten modules kunnen worden aangeleverd voor humanitaire operaties, en is de krijgsmacht waar nodig beschikbaar voor civiele taken. Een grote verscheidenheid aan taken dus, die veelal ver van huis en met een relatief gering personeelsbestand¹ moeten kunnen worden uitgevoerd.

Kwaliteit

Het nationale ambitieniveau, dat uitgaat van maximaal vier vredesbewarende operaties tegelijkertijd, vereist een scala aan inzetbare eenheden, waarbij ook nog eens rekening moet worden gehouden met het daarvoor benodigde voortzettingsvermogen. Om meerdere redenen – die buiten de context van dit artikel vallen en hier dus hier verder onbesproken zullen blijven – is een uitbreiding van het militaire personeelsbestand moeilijk realiseerbaar. Het moge duidelijk zijn dat indien Nederland – qua oppervlakte weliswaar klein, maar tiende op de wereldranglijst qua bruto nationaal product – ook politiek/militair

een rol wil spelen die in overeenstemming is met zijn economische positie in de wereld, Defensie zich meer zal moeten richten op kwaliteit in plaats van kwantiteit.

Bij een blijvende of licht groeiende behoefte aan een zeker volume aan eenheden, betekent dat dus dat de personeelsomvang binnen de eenheden beperkt is en op de lange termijn wellicht verder beperkt zal worden, waarbij door gebruik van technologie de output per beschikbare functionaris moet worden gemaximaliseerd. En dat op zijn beurt betekent dus een krijgsmacht uitgerust met een combinatie van moderne wapensystemen, met goed opgeleid personeel, en voorzien van hoogwaardige waarnemings- en commandosystemen. Met behulp van technologie kan de effectiviteit van de diverse sensoren (variërend van FLIR² en sonar tot 'Eyeball Mark I'³) worden vergroot, kunnen de besluitvormers op de verschillende bevelsniveaus zich een juist beeld vormen van de situatie, en kan een daarop aan een eenheid of platform (vliegtuig, fregat) gegeven order zo snel mogelijk worden vertaald in concrete, effectieve actie.

Veiligheid

Het gebruik van hoogwaardige technologie is ook om andere redenen noodzakelijk. Een krijgsmacht die wordt gevormd uit een maatschappij die de zorg voor het individu hoog in het vaandel heeft staan, is betrokken

* Kolonel Sonneveld is Hoofd van de Afdeling Conceptuele Zaken van de Defensiestaf en is tevens lid van de Raad voor het Defensieonderzoek TNO. Drs. Van Langen is beleidsmedewerker van de Stafafdeling TNO-Defensieonderzoek. Prof. dr. ir. Pasman is Directeur Marketing en Programma TNO-Defensieonderzoek.

¹ De omvang van het militair personeel bij de vier krijgsmachtdelen bedraagt in 1999 circa 53.000.

² Forward Looking Infra-Red.

³ Het blote oog.

bij de veiligheid van en de zorg voor haar personeel, ook onder moeilijke omstandigheden. Personele verliezen zijn niet altijd te voorkomen, wel dient er naar gestreefd te worden ze zoveel mogelijk te vermijden. Bescherming is daarom een factor van belang, ook om risico's aanvaardbaar te houden. Verschillende afbeeldingen bij dit artikel refereren hieraan. Technologie speelt daarbij een wezenlijke rol. En dat geldt zeker ook voor het vermijden van *collateral damage*, nodig om verliezen onder de burgerbevolking te beperken en de publieke steun voor militaire operaties te behouden.

Technologie is – zo gezien – dus een strategische factor. Maar ook om andere redenen is het streven naar een technologisch hoogwaardige krijgsmacht van strategisch belang. Het laatste decennium heeft zich, door de opkomst van het informatietijdperk, samenvallend met het einde van de Koude Oorlog en afnemende defensiebudgetten, een *Revolution in Military Affairs* (RMA) voltrokken. Deze manifesteert zich vooral in het vermogen tot informatieverzamelen (en -verwerken) en wapeninzet vanaf grote afstand, met grote precisie en snelheid. Een aantal westerse landen

investeert op grote schaal in deze technologieën.

Parallel voltrekt zich de *Revolution in Business Affairs* (RBA); het waar mogelijk voor militaire doeleinden aanwenden van producten die commercieel op de civiele markt verkrijgbaar zijn. Bij deze ontwikkelingen lopen de Verenigde Staten voorop, op afstand gevolgd door het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Frankrijk. Omdat de Nederlandse strategie bestaat uit het aanleveren van modules aan internationale verbanden waarin met zekerheid één, maar waarschijnlijk meerdere van deze landen zullen optreden als *framework nation*, is het voorkomen van een *technology gap* met die landen dan ook een absolute noodzaak voor Nederland.

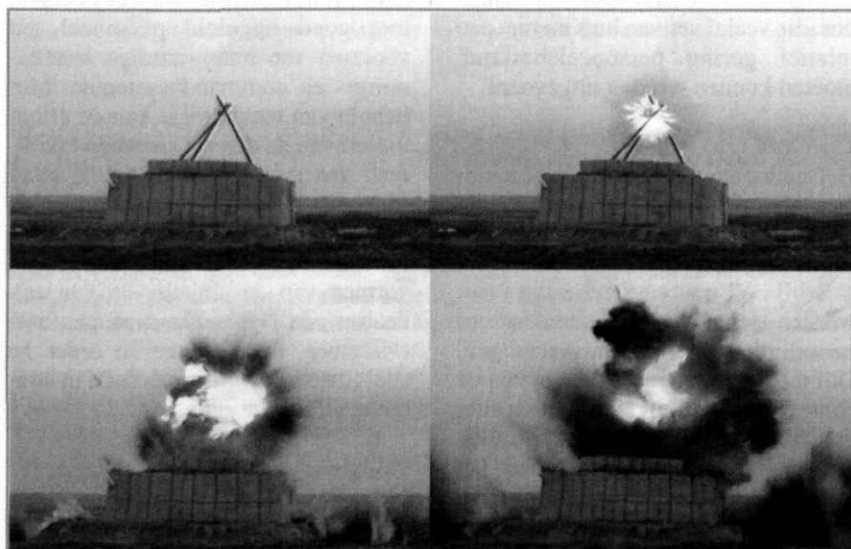
Gunstig neveneffect hiervan is dat het imago van een moderne krijgsmacht die over moderne technologie beschikt, de aantrekkelijkheid van die krijgsmacht op een krappe arbeidsmarkt kan vergroten. Resumerend, wil Nederland zijn in de Hoofdlijnennotitie geformuleerde strategie gestalte geven, dan is *investeren in een technologisch hoogwaardige krijgsmacht geen kwestie van willen, maar van moeten*.

Kennisondersteuning

Een technologisch hoogwaardige, complete krijgsmacht met een klein personeelsbestand; dat is een krijgsmacht die per definitie veel maar niet alle benodigde technische expertise zelf in huis heeft. Het in huis hebben van alle kennis zou een te groot beslag leggen op elders noodzakelijke middelen. Belangrijk is dat bekend is welke vragen er gesteld moeten worden, en aan wie. Er bestaat behoefte aan onmiddellijk toegankelijke technisch-wetenschappelijke ondersteuning. Onmiddellijk toegankelijk, omdat de operationele situatie kan vereisen dat met de grootste spoed een advies – soms onder strikte geheimhouding – moet kunnen worden uitgebracht. Er is dan geen tijd meer om een probleem nader uit te diepen; er dient te worden teruggevalen op de beschikbare kennisinfrastructuur. Die wordt voor een belangrijk deel gevonden bij TNO.

Voorstellingsvermogen

De kennisinfrastructuur vertaalt relevante militaire en civiele technologische ontwikkelingen, in binnen- en buitenland, naar de situatie van de Nederlandse defensie. Deze 'vertaling' geschiedt in de vorm van analyses (evaluaties van concepten), simulaties (*wargaming*, *virtual reality*, trainers) en technologie-demo's (die vaak voor besluitvormers zeer verhelderend blijken te zijn). Aldus wordt het voorstellingsvermogen geprikkeld. Defensie wordt in staat gesteld een blik in de toekomst te werpen; inzicht wordt verkregen in de operationele impact van nieuwe technologische ontwikkelingen. Diverse afbeeldingen bij dit artikel illustreren dit. Deze vormen van kennisondersteuning bevinden zich veelal in een stadium voorafgaand aan kennisondersteuning ten behoeve van een concreet materieelproject, maar het onderzoek is wel toepassingsgericht van aard. Het wordt mogelijk gemaakt doordat voorafgaand geïnvesteerd is in onderzoek van verkennende aard, waarbinnen nieuwe terreinen worden verkend en



Afb. 1 In nauwe samenwerking tussen de genie en TNO zijn beschermende constructies ontwikkeld voor schuilonderkomens en observatieposten, die met het oog op out-of-area operaties snel op te stellen zijn



Afb. 2 Het resultaat van beproevingen (jaren tachtig) met een fregat van de Roofdier-klasse. Voor het Luchtverdedigings- en Commandofregat (LCF) zijn door TNO explosiebestendige schotten ontwikkeld. Onderzoek naar explosiebestendige deuren vindt nog plaats

nieuwe methoden en *tools* worden ontwikkeld.

Verwerving van materieel

Kennis is van grote betekenis in de gehele levensduur van materieel. Zo kan met behulp van operationele onderzoeksmethoden een nieuw operationeel optreden worden ontwikkeld en getoetst, en kunnen vervolgens wapensystemen die binnen een dergelijk optreden zouden moeten functioneren, op hun merites worden beoordeeld. Is eenmaal een bepaald type materieel gekozen (bijvoorbeeld: om in de behoefte aan luchtverkenning-capaciteit te voorzien, wordt gekozen voor een onbemand vliegtuig) dan kan technologische kennis een rol spelen bij het opstellen van de operationele eisen. Daarbij kan een oordeel geveld worden over welke eisen nu nét van doorslaggevend belang zijn om zeker te stellen dat het beoogde type materieel het vereiste prestatieniveau daadwerkelijk bereikt, en over voldoende groeicapaciteit beschikt om over een reeks van jaren in de beoogde functie te kunnen voorzien. Hier is Defensie *smart specifier*. Kennis is voorts van onmisbare bete-

kenis bij de ontwikkeling van materieel, op die gebieden (vooral maritieme materieelsoorten betreffende) waarop de krijgsmacht zich heeft ontwikkeld tot *smart designer*. Nationale industriële belangen, of speciale eisen ten aanzien van eerder genoemde aspecten als collateral damage en veiligheid van het personeel, kunnen redenen hiervoor zijn. Dit blijkt overigens niet noodzakelijkerwijs duurder te zijn, en bovendien levert de gegeneerde know-how in ruil met buitenlandse defensiepartijen weer kennis op.

Ook is het mogelijk dat Defensie een bestaand militair systeem wil kopen. Steeds vaker gaat het daarbij ook om civiele producten, hetgeen door de Revolution in Business Affairs mogelijk wordt. We spreken dan van *Commercial-off-the-Shelf* (COTS). Er is dan vrijwel altijd sprake van meerdere alternatieven. Het baseren van de keuze op een objectieve technische vergelijking van prestaties – in een operationele context – en aanschaffings- en levensduurkosten, betaalt zich over het algemeen dubbel en dwars terug. Defensie is dan *smart buyer*.

Exploitatie van materieel

In de exploitatiefase van het materieel is het voor Defensie van belang de levensduurkosten zo laag mogelijk te houden. Analyses op het gebied van onderhoudsmanagement, voorraadbeheersing en de (her)inrichting van logistieke ketens kunnen de mogelijkheden in kaart brengen. Nog verder weg in de levensduur ligt de vraag of het materieel een verbeteringsprogramma behoeft, dan wel vervangen dient te worden door nieuw materieel.

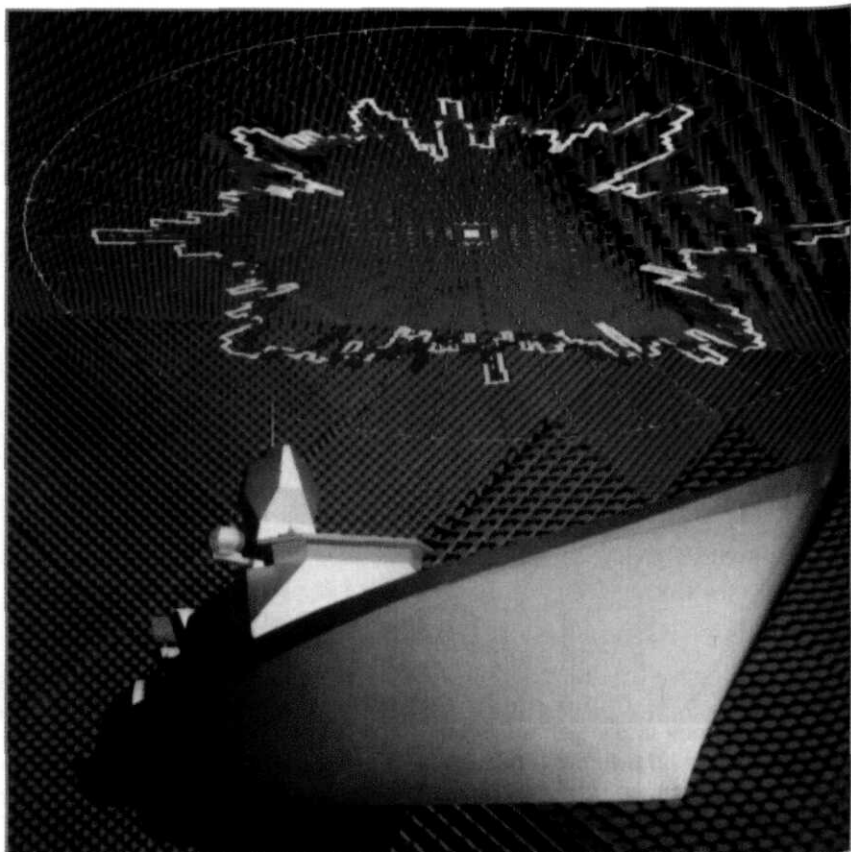
Voorbeelden

Bij de verwerving van materieel heeft Defensie, zoals aangegeven, verschillende ambitieniveaus. Soms is er de ambitie om op te treden als *smart designer*. In een aantal gevallen is sprake van *smart specifying*. Defensie zou echter niet verstandig opereren indien zij niet de ambitie zou hebben op de overige terreinen minimaal het niveau van *smart buyer* te bereiken. Wetenschappelijk onderzoek moet hier niet worden gezien als kostenpost, maar kan worden gedefinieerd als lonende investering, met een bijzonder korte terugverdientijd in klinkende munt.

Een voorbeeld: doordat de Koninklijke Marine in eigen beheer de sensoren laat ontwikkelen voor het luchtverdedigingsconcept van de luchtverdedigings- en commandofregatten (zie afbeelding 3), en die zelf integreert met de wapensystemen, loopt zij zekere technische en financiële risico's. De kennisondersteuning levert daarentegen een belangrijke bijdrage aan de inperking daarvan, waardoor deze schepen naar verwachting uiteindelijk toch aanzienlijk minder kostbaar uitvallen dan de Duitse tegenhanger F124, waar alles is uitbesteed.

Gegeven de omvangrijke bedragen die zijn gemoeid met investeringen in munitie en wapensystemen, bij alle krijgsmachtdelen, is het zeer lonend gebleken ten aanzien van de (technische) levensduur hiervan verder te kijken dan de informatie van de fabrikant. Door verkregen eigen kennis is het nu mogelijk deze levensduur te voorspellen en te verlengen.

Een ander aspect is de tactische levensduur. Door een goed inzicht te hebben in de operationele effectiviteit van een wapen, en de mogelijkheden deze middels aanpassingen desgewenst te vergroten, hoeven vervan-



Afb. 3 Een model van het LCF opgesteld in de reflectiearme ruimte van het Fysisch en Elektronisch Laboratorium. De polaire plots tonen de Radar Cross Sectie (gemeten en berekend) van het schip



Afb. 4 Door TNO is een simulatorconcept beproefd waarmee de 'Forward Air Controller' (FAC) zich in het klaslokaal kan voorbereiden op het echte werk. Een 'Head Mounted Display' brengt de FAC in een virtueel oefenterrein terwijl tegelijkertijd zijn medecursisten leren door middel van de meekijkschermen. Capaciteit en kwaliteit van de opleiding kunnen met de simulator worden verhoogd

gingsinvesteringen niet eerder dan noodzakelijk te worden gedaan.

De beschikbare kennisinfrastructuur wordt tevens ingezet voor het ontwikkelen van simulatie- en trainingsmodellen voor opleidingsdoeleinden (waarvan afbeelding 4 een voorbeeld toont). Ook op het puur operationele vlak kunnen dit soort modellen worden benut. Zo zouden bijvoorbeeld voorgenomen ernstoperaties kunnen worden 'voórgespeeld'. Onderzocht kan worden, met gebruikmaking van digitale kaarten van het beoogde inzetgebied, welke samenstelling van eenheden – en met welke uitrusting – optimaal is om de opgedragen taak uit te voeren, alsook op welke wijze die taak het beste kan worden uitgevoerd.

Kosten

Natuurlijk vraagt de Nederlander zich af wat dit allemaal kost. Welnu, in

Land	Percentage
<i>Meer dan 5%:</i>	
Verenigde Staten	14.0
Frankrijk	11.0
Zweden	10.0
Verenigd Koninkrijk	9.5
Bondsrepubliek Duitsland	5.5
<i>Tussen 1 en 5%:</i>	
Spanje	3.7
Zwitserland	2.0
Noorwegen	1.9
Italië	1.5
Canada	1.5
Nederland	1.3
Finland	1.2
<i>Minder dan 1%:</i>	
Portugal	0.3
Denemarken	0.17
België	0.16
Turkije	0.1
Griekenland	0.1

Afb. 5 Omvang van de overheidsgefinancierde militaire R&D als percentage van de totale militaire uitgaven⁴

Nederland wordt ongeveer 1,3 procent van het defensiebudget besteed aan overheidsgefinancierde militaire R&D. Hoe weinig vergelijkbaar het beschikbare cijfermateriaal ook mag zijn, duidelijk is wel dat Nederland zich hiermee in de lagere regionen bevindt vergeleken met een aantal andere westerse landen (zie afbeelding 5). Deze constatering blijft ook geldig wanneer in aanmerking wordt genomen dat sommige andere landen

⁴ Bron SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute) Yearbook 1998 (tabel 7.1, echter met enkele correcties). Het betreft opgaven voor 1996, in enkele gevallen 1994 of 1995. Zoals in dit Yearbook is aangegeven, zijn de cijfers niet gemakkelijk vergelijkbaar. De gehanteerde definitie en berekeningswijze kunnen verschillen van land tot land.

⁵ *Command, Control, Communications and Intelligence.*

⁶ TNO is opgericht bij wet (1930), teneinde toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek dienstbaar te maken aan 'enig volksbelang of enige tak van volkswelvaart'. Deze wet is in 1985 aangepast.

een groter percentage dan Nederland besteden aan R&D, met als oogmerk de nationale industrie gunstig in de markt te zetten.

TNO-Defensieonderzoek

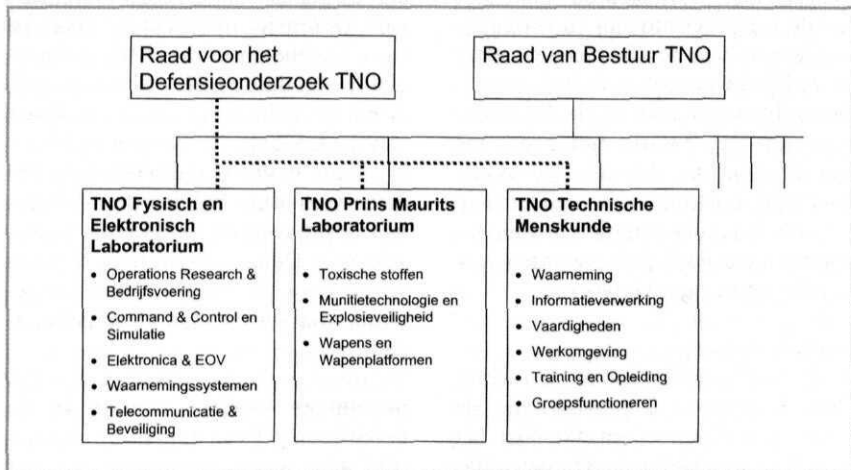
Het overgrote deel van de kennisondersteuning die Defensie nodig heeft, wordt geleverd door TNO, de Nederlandse Organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek. Daarnaast maakt Defensie onder andere ook gebruik van het Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium (NLR), de Stichting Maritiem Research Instituut Nederland (MARIN) en specifieke kennis elders in de universitaire wereld. Bij TNO is het defensieonderzoek voornamelijk geconcentreerd in drie instituten, die tezamen TNO Defensieonderzoek (TNO-DO) vormen: het Fysisch en Elektronisch Laboratorium (FEL, te 's-Gravenhage), het Prins Maurits Laboratorium (PML, te Rijswijk) en Technische Menskunde (TM, te Soesterberg). Afbeelding 6 toont het organigram van TNO-DO. In totaal zijn hier ongeveer duizend mensen werkzaam. TNO-DO doet ook regelmatig een beroep op andere TNO-instituten als Bouw, Technisch Fysische Dienst, Preventie en Gezondheid, en Voeding. TNO-DO's missie is primair Defensie te ondersteunen bij het tot stand brengen en in

stand houden van een voor zijn taken berekende en kosteneffectieve krijgsmacht.

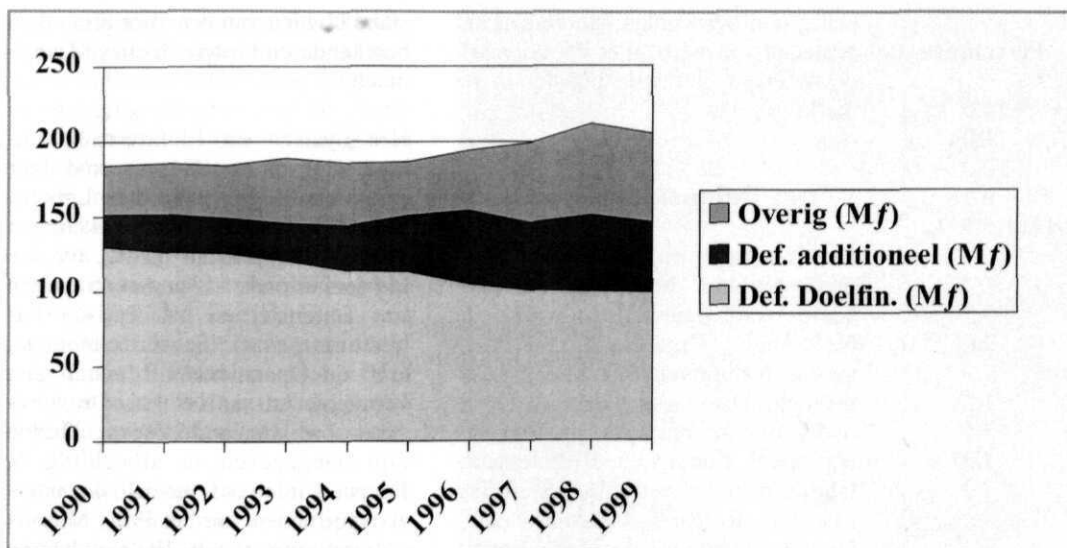
Het Fysisch en Elektronisch Laboratorium is in 1984 gevormd door de samenvoeging van het Laboratorium Electronische Ontwikkelingen voor de Krijgsmacht (LEOK), tot dan toe deel uitmakend van het ministerie van Defensie, en het Fysisch Laboratorium TNO. Sensortechnologie, C3I⁵ en Operationele Research zijn kerngebieden van het FEL. De vertegenwoordigde onderzoeksgebieden zijn aangegeven in afbeelding 6. Daarin worden ook vermeld de onderzoeksgebieden van het Prins Maurits Laboratorium (sinds 1979 onder die naam opererend), wier historie op het gebied van explosieve stoffen tot ver in de vorige eeuw teruggaat. Technische Menskunde, dat recentelijk haar vijftigjarig bestaan (aanvankelijk als Werkgroep Waarneming, later als Instituut voor Zintuigfysiologie) vierde, richt zich op de kennis van het menselijk functioneren en de toepassing daarvan op de vormgeving van de technische omgeving.

'Huislaboratorium'

De TNO-wet⁶ waarborgt de toegang van Defensie tot TNO-DO en de zeggenschap over de inrichting van de onderzoeksinstituten, de plannen met betrekking tot het werkprogramma en de besteding van de ter beschikking



Afb. 6 Organigram TNO-Defensieonderzoek



Afb. 7 Verloop omzet TNO-DO (prijspeil 1998; 1999 betreft een inschatting)

gestelde budgetten. Ook de continuïteit van de kennisbasis en de gegevensbeveiliging worden hierin geregeld. In de dagelijkse praktijk maakt dit TNO-DO tot het 'huislaboratorium van Defensie'. Het bestuur over TNO-DO wordt uitgevoerd door de Raad voor het Defensieonderzoek TNO (RDO), waarin de ministeries van Defensie en OC&W zitting hebben, evenals een aantal prominenten uit de universitaire wereld. De voorzitter van de RDO is tevens lid van de Raad van Bestuur van TNO als geheel. De vertegenwoordiging van Defensie bestaat uit de directeur Wetenschappelijk Onderzoek en Ontwikkeling van het Directoraat-Generaal Materieel, de directeuren materieel van de krijgsmachtdelen en vertegenwoordigers van de Chef Defensiestaf en de Directeur-Generaal Personeel. Dit militaire accent in de bestuursstructuur van TNO-DO wil overigens niet zeggen dat de drie betrokken instituten uitsluitend voor Defensie werken. Waar dat commercieel mogelijk en aantrekkelijk is, worden ook civiele opdrachten verworven.

Doelfinanciering

Zoals in afbeelding 7 is te zien wordt thans ongeveer 70 procent van de omzet van TNO-DO gemaakt voor het ministerie van Defensie. Dit percentage lag in het verleden beduidend hoger. De daling van het percentage

heeft alles te maken met het fenomeen dat TNO er met de jaren beter in is geslaagd civiele opdrachten te verwerven en daardoor haar omzet te vergroten. De defensieomzet komt voor een belangrijk deel ten laste van de zogeheten Doelfinanciering, een budget dat jaarlijks overeenkomstig de TNO-wet en de regelingen tussen de overheid en TNO vanuit het ministerie (Directoraat-Generaal Materieel) wordt verstrekt. De omvang hiervan is, in reële termen, in de periode 1990-1999 met 24 procent afgenomen (zie afbeelding 7).

Het beleid is erop gericht dit budget aan te wenden voor zowel verkennend als toegepast onderzoek. Daarnaast kan Defensie opdrachten plaatsen voor zogeheten additioneel gefinancierde activiteiten. Het gaat dan veelal om het gebruik van de beschikbare kennis & kunde. Te denken valt hierbij aan materieelontwikkeling en dienstverlening (adviesing, keuringen, beproevingen, het geven van cursussen). Deze activiteiten worden veelal door de krijgsmachtdelen geïnitieerd en uit hun budget gefinancierd.

De trend is dat het afnemen van het percentage Doelfinanciering in de defensieomzet van TNO-DO in belangrijke mate wordt gecompenseerd door extra additioneel gefinancierde activiteiten. Voor de Koninklijke Land-

macht bijvoorbeeld is de omvang van het additioneel onderzoek inmiddels vergelijkbaar met hetgeen vanuit de Doelfinanciering voor haar wordt verricht. Kennelijk is er een blijvende

- Bescherming
- Command, control, communications and intelligence
- EOV en soft-kill
- Operationele analyse
- Onderwater-, akoestische landsensoren en seismiek
- Personeel
- Radar en elektro-optische sensoren
- Scheepsontwerp
- Simulatietechnologie
- Wapens

Afb. 8 De belangrijkste domeinen van kennisondersteuning



Afb. 9 Voor de commandocentrale en de brug van het LCF worden door TNO mock-ups gebouwd, waarin functionarissen van de Koninklijke Marine het ontwerp kunnen beoordelen. Een ander belangrijk hulpmiddel bij het evalueren van inrichtingsconcepten voor operationele ruimten is de virtual environment technologie

autonome behoefte aan kennisondersteuning en technologie-ontwikkeling.

Andere opdrachtgevers

Het overige onderzoek van TNO-DO wordt verricht voor andere opdrachtgevers. Een deel hiervan is in feite defensiegerelateerd. Zo verwerft de divisie Toxische Stoffen van het Prins Maurits Laboratorium een aanzienlijke hoeveelheid omzet bij het Amerikaanse Department of Defense. Een ander deel is zuiver civiel. Door deze opdrachten krijgt TNO ook toegang tot hoogwaardige civiele technologie. Veel technologische ontwikkelingen die voor Defensie van belang zijn, vinden door de RBA in toenemende mate plaats op de civiele markt.

Gegeven deze tendens is het voor de DO-laboratoria in toenemende mate ook vanuit Defensie gezien dus een voordeel betrokken te zijn bij civiele ontwikkelingen. Daarmee heeft de stijgende lijn in civiele omzet ook in die zin een strategische betekenis.

Programma Aansturing

De planning van en de besluitvorming over het wetenschappelijk onderzoek van Defensie gebeurt binnen het regu-

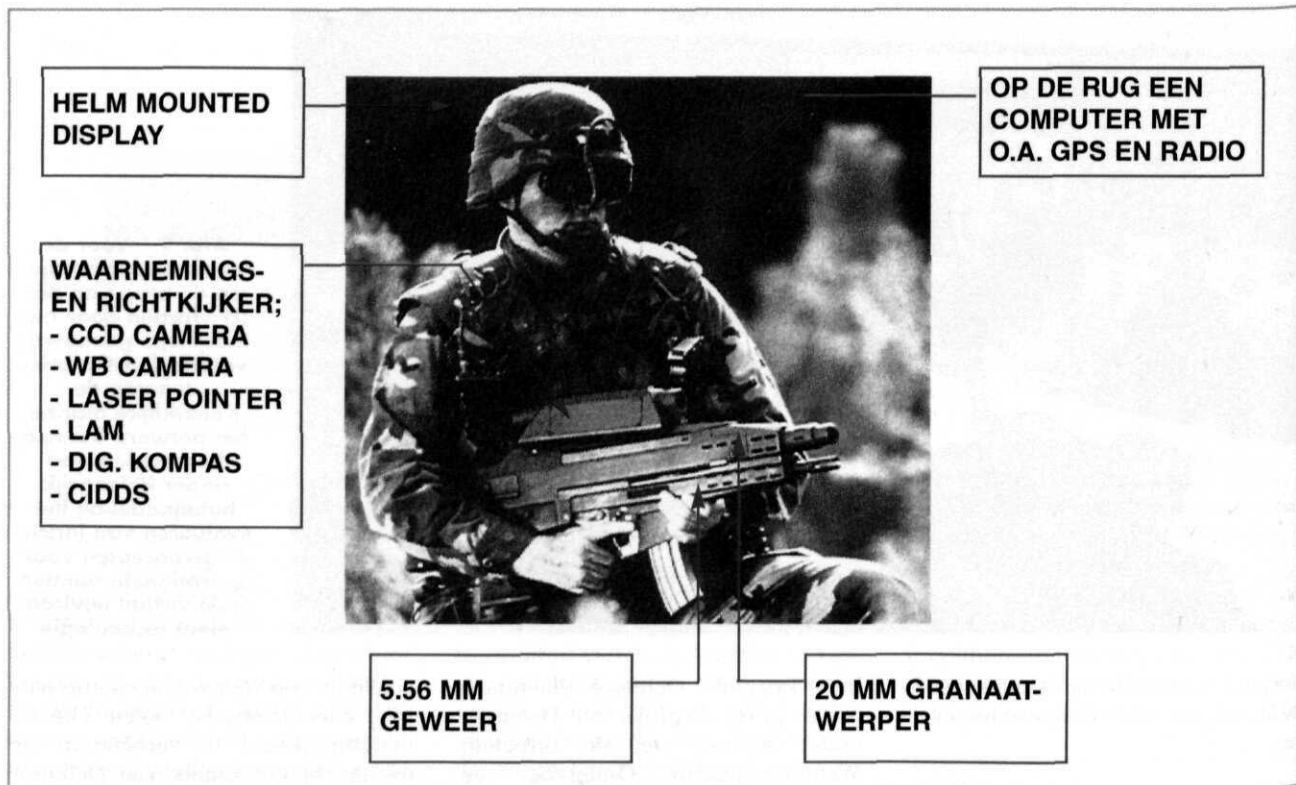
liere Integrale Defensie Planningsproces (IDPP). Jaarlijks stelt Defensie, onder leiding van de directeur Wetenschappelijk Onderzoek en Ontwikkeling, een plan op voor de komende vijf jaar, waarin aangegeven wordt waarin men wil investeren. Hiervoor is het totale terrein verdeeld in een aantal domeinen (waarvan de belangrijkste in afbeelding 8 worden opgesomd).

De programmering van het onderzoek wordt gevoed vanuit de behoeftezoekers van de krijgsmacht en de Centrale Organisatie. De behoeftes worden gecoördineerd door de HWO'en (Hoofd Wetenschappelijk Onderzoek). De kennisinstellingen zelf doen ook voorstellen voor kennisontwikkeling, nieuwe methoden en nieuwe technologie. Het instituut speelt hier de rol van adviseur die zijn 'klant' wil wijzen op mogelijkheden die zich voordoen. Het instituut treedt in militaire zin dan op als 'speciale stafofficier nieuwe technologie'. Uiteraard is het vervolgens aan Defensie om het advies te beoordelen en zonodig prioriteiten en randvoorwaarden te stellen.

Het onderhanden aantal concrete projecten – meer dan duizend – heeft

geleid tot een voor weinigen inzichtelijke bureaucratische molen. Om de inzichtelijkheid te verbeteren, is overdracht van kennis naar Defensie te bevorderen en samenwerking tussen de krijgsmacht en de Defensie te bevorderen, zal binnenkort een systeem van Programma Aansturing worden gestart. Binnen een programma wordt een aantal onderzoeksactiviteiten thematisch gebundeld. Programma Aansturing biedt de mogelijkheid om coherent programma's top-down te formuleren vanuit een conceptueel kader (in concreto bijvoorbeeld in aansluiting op de te verschijnen Defensienota).

Daarbij wordt tegelijkertijd getracht de behoeftes aan kennisondersteuning van het (operationele) uitvoerende niveau zoveel mogelijk in te passen (bottom-up benadering). Per programma wordt een programmaleider respectievelijk -begeleider aangesteld bij TNO en Defensie, die ieder binnen hun organisatie verantwoording dienen af te leggen over inhoud en voortgang van het programma. Zo wordt ook de onderlinge samenhang tussen de projecten bewaakt, en kunnen nadere onderlinge prioriteiten worden gesteld. Dat de integrale programma-benadering ook de DO-instituten



Afb. 10 In het **Soldier Modernisation Programme** van de Koninklijke Landmacht is **TNO** een belangrijke speler. Het doel is de effectiviteit van de gevechtssoldaat te voet te verhogen, door verbeteringen op het gebied van mobiliteit, bescherming, letaliteit, voortzettingsvermogen en leidbaarheid

dwingt optimaal samen te werken, staat daarbij buiten kijf.

TNO als kennismakelaar

Door de speciale band van Defensie met TNO-DO (het 'huislaboratorium') heeft Defensie direct toegang tot kennis op een breed gebied. Maar Defensie beperkt het terrein waarover advies wordt gevraagd niet tot het specifieke werkterrein van de drie DO-instituten. Door het toenemend gebruik van civiele apparatuur in de krijgsmacht groeit de behoefte aan advies over ontwikkelingen die zich in de civiele markt afspelen. Door de toename van de civiele opdrachten van de DO-instituten is ook op dit gebied een kennispositie opgebouwd.

We spreken hier van het 'spin-in' effect.

Daarnaast heeft TNO-DO uitstekende faciliteiten om na te gaan of, en in hoeverre, bepaalde kennis bij andere TNO-instituten aanwezig is. Ook bestaat, door de goede relaties van TNO met Nederlandse universiteiten, de mogelijkheid te profiteren van de resultaten van aldaar verricht onderzoek. En ten slotte onderhoudt TNO nog een internationaal netwerk met andere militair georiënteerde researchlaboratoria, veelal in NAVO-verband.

Uitwisselen van kennis

Maar het onderhouden van die contacten is alleen zinvol indien het ook kan leiden tot vergroting van kennis. En daarvoor zijn in beginsel twee mogelijkheden. De eerste is het gezamenlijk ondernemen van een onderzoek. Zo heeft TNO het afgelopen jaar tezamen met het Duitse IABG⁷

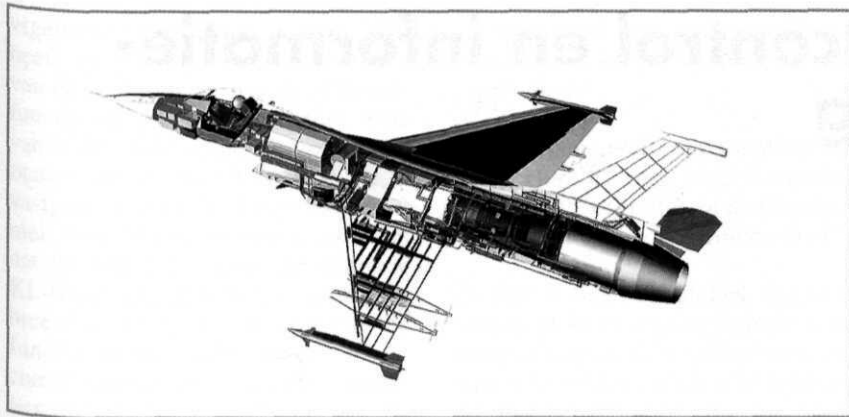
een pilot-studie uitgevoerd naar Information Operations.

De andere mogelijkheid is het uitruilen van kennis. Daarvoor is het van belang goed te definiëren wat je wilt weten. Maar het is eveneens nodig zelf over kennis te beschikken die andere landen en instituten interessant vinden. Daarom bestaat de noodzaak zelf op een aantal speerpunten internationaal te excelleren.

Een voorbeeld van zo'n speerpunt is de unieke kennispositie die het Prins Maurits Laboratorium verworven heeft op het gebied van de bescherming tegen chemische wapens. Het is als één van slechts zeven laboratoria in de wereld geaccrediteerd door de OPCW (*Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons*), een organisatie die mede dankzij de in Nederland aanwezige kennis in Den Haag is gevestigd.

Een ander voorbeeld: een ieder die

⁷ *Industrieanlagen-Betriebsgesellschaft* mbH (gevestigd in Ottobrunn, Duitsland).



Afb. 11
Een computermodel van de
F-16A, ontwikkeld ten behoeve
van kwetsbaarheidsonderzoek

wel eens een commandocentrale of een brug van een Nederlands fregat van binnen heeft gezien, zal zich aangesproken voelen door het overzicht, het bedieningsgemak en de leefbaarheid (zie afbeelding 9). Er zijn maar weinig marines op deze aardbol die beschikken over schepen met op dit punt vergelijkbare kwaliteiten. TNO-Technische Menskunde heeft bij de ontwikkeling van bruggen en commandocentrales een centrale rol gespeeld.

Al met al kan TNO-DO met recht de kennismakelaar van Defensie worden genoemd. Een makelaar die bemiddelt vanuit een positie van een sterke, zelf opgebouwde en onderhouden kennis. Wat dat betreft verschilt TNO-DO niet van de huizenmakelaar: iedere huizenkoper of -verkoper wil een makelaar met een goede technische kennis en inzicht in de markt. De huizenkoper en -verkoper zijn ook bereid daarvoor een bedrag te betalen, zelfs al weet men niet van tevoren wat de opbrengst van het inschakelen van de makelaar exact zal zijn.

Van kostenpost naar investering

Nederland heeft de ambitie om te beschikken over een complete krijgsmacht die kan optreden in een belangrijk deel van het conflictspectrum. Omdat Nederland alleen militair wil optreden in samenwerking met minimaal één van de grotere bondgenoten, en de krijgsmacht dat met een beperk-

te personeelsomvang zal moeten doen, is technologie een factor van strategisch belang. Nederland kan zich niet permitteren dat een technology gap met die landen zou ontstaan. Met een op afstand van de krijgsmacht opererende TNO-DO organisatie heeft Defensie een 'huislab' ter beschikking dat haar in staat stelt op technisch hoog niveau te blijven functioneren, en zichzelf voor te bereiden op de uitdagingen van toekomstige operaties.

Het definiëren van het gebruik van kennisondersteuning als een kostenpost van 1,3 procent van de begroting is een versimpeling van de werkelijkheid die betekent dat Defensie zichzelf tekort doet. Zoals eerder opgemerkt, is in vergelijking met vele andere westerse landen die 1,3 procent overigens een bescheiden percentage. Het opbouwen en onderhouden van posities als smart specifier, smart designer en smart buyer stelt Defensie in staat om maximaal te profiteren van moderne technologieën tegen concurrerende marktprijzen, waarbij *goldplating* bij het stellen van eisen structureel kan worden vermeden, en optimale prijs/kwaliteitsverhoudingen bij aanschaf en onderhoud van materieel kunnen worden bereikt.

Legitimiteit

De krijgsmacht heeft, zoals iedere andere organisatie, behoefte aan legitimiteit. Die verkrijgt een organisatie in beginsel door op z'n minst te voldoen aan twee randvoorwaarden. Ten eerste dient het publiek de overtuig-

ging te hebben dat de organisatie zinvolle doelen nastreeft. Het investeren in technologische kennis kan hieraan een positieve bijdrage leveren, door de krijgsmacht in staat te stellen zich te positioneren als een moderne, technologisch hoogwaardige organisatie, die aansluiting heeft bij brede civiele technologische ontwikkelingen.

Ten tweede dient de organisatie succesvol te zijn. De krijgsmacht heeft daarbij van oudsher het probleem dat een volgend optreden altijd weer anders is dan het vorige. Technologische ontwikkelingen kunnen het gedrag van combattanten in conflicten in hoge mate beïnvloeden. Een brede technologische basis geeft mogelijkheden flexibel op nieuwe omstandigheden te reageren. Hier kan TNO-DO een speciale functie vervullen, en heeft dat in het verleden ook gedaan.

Ondersteuning van de krijgsmacht door technologische kennis is in het licht van het bovenstaande geen kostenpost, maar een renderende investering in de toekomst.



Controller, control en informatievoorziening

prof. drs. J.A.M. Oonincx RA

Inleiding

In de functie van de controller hebben zich in theorie en praktijk in de loop der tijd allerlei veranderingen voorgedaan. Zal dat zo blijven of gaat de controller misschien zelfs wel verdwijnen?

Tot het begin van de jaren tachtig bestond het werk van de controller vooral uit het bijhouden van de financiële administratie en het opstellen van het verantwoordingsverslag. Daarna trachtte de controller een meer prominente en dominante plaats in de organisatie in te nemen. Controllers proberen zich tegenwoordig steeds meer te profileren als adviseur van de directie op strategisch terrein. Het is uiteraard volledig afhankelijk van de kwaliteit van hun prestaties of dit ook wordt waargemaakt.

Om goed te kunnen functioneren, moet een controller tegenwoordig bijna overal verstand van hebben, zoals van strategisch management, interne berichtgeving, management accounting, bestuurlijke informatieverzorging, informatie- en communicatietechnologie, budgettering, treasuryvraagstukken, financiering, van logistiek management en natuurlijk ook van vraagstukken van besturing, organisatie, productie en bedrijfsvoering.

Passend bij het bovenstaande wordt in dit artikel de veranderende rol van de controller binnen Defensie geschetst. Op het gebied van bedrijfsvoering en control (beheersing) is vrijwel alles sterk in beweging. Het is niet vol-

doende dat de controller hierop alleen inhaakt; hij moet 'mee ontwikkelen' en op een aantal onderwerpen zelfs voorop gaan lopen.

'Controllers nieuwe stijl' zullen een totaal andere rol vervullen dan veel controllers nu. Uitgaande van een verwachtingskloof tussen commandanten en controllers wordt in dit artikel de toekomstige controller gepositioneerd. De benodigde profielaanpassing wordt beschreven. Verder wordt aangegeven dat de controller twee hoofdzaken principieel anders moet gaan aanpakken: de controlaanpak en de informatievoorziening. Maar zelfs als de controller hierin slaagt, dan is dat nog geen garantie dat de controlfunctie op termijn blijft bestaan.

De controller binnen Defensie

Ook binnen Defensie is de rol van de controller sterk veranderd. Dit komt in belangrijke mate voort uit grote veranderingen op diverse gebieden. De belangrijkste is wel de verandering in de bedrijfsvoering als gevolg van de introductie van een nieuwe besturingsfilosofie sinds het verschijnen van het document 'Beleid Bedrijfsvoering Defensie', in september 1993. Dit document is inmiddels geactualiseerd in het 'Raamwerk Bedrijfsvoerings Beleid Defensie'; het BBD 2000.

Besturingsconcepten, bedrijfsvoeringmodellen en het economisch beheer zijn sterk gewijzigd. De kern van de verandering ligt in de toepas-

sing van een gedecentraliseerd integraal managementconcept met verregaande gemandateerde bevoegdheden, ook voor de financiële functie. De organisatiecultuur zal daardoor ook gaan veranderen. Het is de bedoeling dat alles zakelijker, doeltreffender en doelmatiger wordt en dat door ieder personeelslid meer verantwoordelijkheid wordt gedragen.

Lijnmanagers op alle niveaus krijgen een grotere zelfstandigheid en meer ruimte voor eigen initiatief. De invloed van sturende staven moet afnemen. De commandanten sturen hun organisatie op hoofdlijnen en op output. Flexibiliteit en effectiviteit moeten hand in hand gaan met doelmatigheid. Er worden managementcontracten en convenanten gehanteerd waarin de gemaakte afspraken over output en de beschikbaar gestelde middelen eenduidig zijn vastgelegd.

De commandanten zijn integrale verantwoordelijkheid gaan dragen. Zij worden aangesproken op hun verantwoordelijkheid voor de behaalde resultaten. Resultaatverantwoordelijke Eenheden (RVE) zijn realiteit geworden en het Verbeterd Economisch Beheer is sinds begin 1998 krijgsmachtbreed ingevoerd.

Gewenste functie-inhoud

Dit leidt tot interessante discussies over de wijze van invulling van de controllersfunctie binnen resultaatverantwoordelijke eenheden. Een goed functionerende controllersorganisatie is een bijna onmisbare voorwaarde voor het realiseren van het

vigerende besturingsconcept. Dit heeft geresulteerd in vastleggingen van de opvattingen over de gewenste functie-inhoud. Een voorbeeld hiervan is de 'Visie op de controller' van DEBK (nu Directie Control), die is vastgesteld door de Legerraad op 2 mei 1995. Mij is overigens gebleken dat dit niet wil zeggen dat daarmee KL-breed (en zeker niet krijgsmacht-breed) consensus is ontstaan over de functie-inhoud. Met name tussen commandanten enerzijds en controllers anderzijds lopen opvattingen en verwachtingen over de uitvoerende taken en de beleidsondersteunende en adviserende rol van de controller nogal eens uiteen. Dat ervaar ik overigens zeker niet als negatief: het houdt de zaak levendig en iedereen blijft alert op verdere ontwikkelingen.

Van de controllers nieuwe stijl wordt verwacht dat zij in staat zijn de commandanten bij het integraal management op alle terreinen en op alle niveaus van bedrijfsvoering optimaal met managementinformatie te ondersteunen. Controllers worden binnen defensie in het kader van de 'nieuwe' zakelijkheid met een aantal problemen geconfronteerd, zoals:

- Hoe de organisatie in te richten en daarbij rekening te houden met de onderlinge verbanden tussen de verschillende organisatieonderdelen?
- Welke informatie heeft de commandant nodig om de resultaatverantwoordelijke eenheid te besturen en op welke wijze kan de betrouwbaarheid van de informatie worden gegarandeerd?
- Op welke wijze kan een resultaatverantwoordelijke eenheid kostenbewust functioneren; hoe kan de verantwoordelijkheid voor prestaties en kosten op ieder niveau van de organisatie worden bevorderd en hoe kan de relatie tussen output en benodigde middelen zichtbaar worden gemaakt?
- Op welke wijze kan de controller zijn of haar adviserende en ondersteunende rol ten behoeve van de

commandant invullen en welke instrumenten kan de controller daarbij gebruiken?

- Hoe is *commitment* en loyaliteit van de controller aan de commandant van de RVE enerzijds en de Directeur Control anderzijds te combineren?

Zo zijn er nog vele andere vragen te stellen. Hoewel er geen formele standaard functieomschrijving beschikbaar is (gelukkig maar), is er voldoende overeenstemming in opvatting over de gewenste moderne invulling van de controllersfunctie binnen Defensie en de door deze uit te voeren taken. Daardoor is ook in redelijke mate bekend over welke kunde, kennis en kwaliteiten een defensiecontroller moet beschikken.

Deze verheugende constatering betekent echter niet dat we achterover kunnen gaan leunen. Ik constateer in de defensiepraktijk een paar knelpunten, waaraan een waarschuwing moet worden verbonden.

Geen commandant

Het lijkt er soms op dat de controllers in de drang tot *profilering* in woord en geschrift te ver doorslaan naar de commandantenfunctie. Het beschreven takenpakket en de gewenste bevoegdheden zijn zo omvangrijk dat bij realisering daarvan de functie van de commandant van een resultaatverantwoordelijke eenheid een overbodige lijkt te worden.

Incidenteel komt het inderdaad voor dat een sterke controller een zwakke commandant de loef weet af te steken. Het komt echter vaker voor dat een commandant de controller te weinig speelruimte geeft. Het 'terug in je hok jij, en onderdanig kijken' wordt door sommige commandanten nog net niet uitgesproken. Het is mij opgevallen dat binnen defensie een sterke commandant en een sterke controller meestal niet samengaan: zij verdragen elkaar niet. En dat is jammer.

De controller moet zijn plaats weten en dat is in principe een plaats die aan

de commandant ondergeschikt is en de commandant dient. Ook ontleent de controller zijn positie meer aan de kwaliteit van zijn dienstverlening aan de commandant dan aan de omvang van zijn takenpakket. De commandant wil van de controller geen lasten maar lusten ondervinden.

Bovendien is de invulling van de controllersfunctie afhankelijk van de aard van de RVE. Bij een ressort is dat anders dan bij een brigade, een opleidingsinstituut of een vliegbasis. Bepalende factoren zijn de gehanteerde besturingsfilosofie, de stijl van leidinggeven, de kwaliteit en ambitie van commandant en controller, de aard van de werkzaamheden, de soort en de complexiteit van de bedrijfsprocessen, het gemaakte product, de verleende dienst, de omvang en de risicogevoeligheid.

Zowel voor commandant als controller is het essentieel dat Defensie de op papier gezette uitgangspunten ook in praktijk brengt. Daaraan kan nog veel worden verbeterd. Ik geef een voorbeeld. Het toekennen van budgetverantwoordelijkheid moet gepaard gaan met het toekennen van de nodige vrijheidsgraden. Dit is binnen Defensie nauwelijks ontwikkeld en geschiedt slechts aarzelend. Activiteiten, processen, middelen en budgetbestedingen worden of moeten nog steeds zeer gedetailleerd worden omschreven. De piketpalen kunnen best wat ruimer worden geplaatst. Uit onderzoek (Heijnsdijk, 1998) blijkt dat commandanten slechts een zeer beperkt percentage (tien tot twintig procent) van hun budget kunnen beïnvloeden.

Een ander voorbeeld. Sturen op hoofdlijnen betekent ook: informeren op hoofdlijnen. In deze besturingsfilosofie passen geen gedetailleerde verantwoordingen aan de Directie Control en de Centrale Organisatie (waarover later meer).

En ten slotte moet de control en de controle anders. Sterk gedetailleerde controles kunnen verdwijnen ten gunste van een meer effectieve 'control' benadering, waarbij op resultaten wordt gestuurd en niet op processen.

→

Positie van de controller

Net als in het bedrijfsleven bestaat er binnen defensie nog steeds een kloof tussen de verwachtingen die commandant en controller van elkaar hebben. In het algemeen voldoen controllers in het bedrijfsleven nog niet aan de verwachtingen van directies. De belangrijkste oorzaken van deze discrepantie zijn:

- ontevredenheid van de directie met de managementrapportage en het ontbreken van toekomstgerichte informatie (de controller is te veel boekhouder);
- onvoldoende analyses van het cijfermateriaal, ontbrekende toelichtingen en het niet stellen van kritische vragen over kernactiviteiten van de organisatie;
- knelpunten in de communicatie over strategie en informatiebehoefte;
- de geringe toegevoegde waarde van de financiële functie in strategische zin en voor de besluitvorming;
- de financiële functie is te veel intern gericht en anticipeert te weinig op toekomstige ontwikkelingen;
- prestatiemeting is vanuit verschillende perspectieven (bij gebruik van de *Balanced Score Card* zijn dat het financieel-economische, het interne, het klant en het ontwikkelingsperspectief) en bijsturing op grond van uitkomsten nog steeds geen gemeengoed bij controllers;
- doelmatiger en effectiever gebruik van informatie- en communicatietechnologie is nodig.

Uitgangspunten

Directies en controllers hebben ieder een andere belevingswereld. Ook in de krijgsmacht zijn de hiervoor genoemde punten niet vreemd. Het samenspel tussen commandant en controller is voor verbetering vatbaar. Aan de toegevoegde waarde van de

controller wordt vanuit de operationele functies soms openlijk getwijfeld; deze wordt soms zelfs ontkend.

Om deze problemen en tekortkomingen op te lossen, zijn en worden er in de krijgsmacht interessante discussies gevoerd over de plaats van de controller in de organisatie en binnen de resultaatverantwoordelijke eenheden. Ik heb daarover functiebeschrijvingen en organogrammen gezien die beogen de positie krijgsmachtbreed exact vast te stellen. Met deze aanpak moeten we korte metten maken: het werkt niet en biedt geen oplossingen.

Voor de positiebepaling is het beter de twee volgende uitgangspunten te hanteren:

- de controller bestaat niet, ook niet binnen defensie;
- de positie van de controller is binnen iedere resultaatverantwoordelijke eenheid anders.

Wel zien we al bij veel RVE'-n dat de controller deel uitmaakt van het managementteam en een adviserende stem heeft. Hij voelt zich meestal volwaardig lid van het managementteam. In de krijgsmacht heeft men het graag over de functiebeschrijving van de controller en zijn plaats in het organogram. Zijn specifieke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden wil men bij voorkeur vastleggen in de formele organisatiestructuur, in een organisatieschema en in functie- en taakbeschrijvingen. Dat is een verkeerde benadering. Het versterkt het beeld dat de controller een bureaucratische functie vervult, hetgeen wordt bevestigd wanneer de controller blijft denken en spreken in termen van (be)heersen, standaardiseren, procedures, richtlijnen en voorschriften.

Zo'n controller zal het moeilijk hebben. En wanneer de RVE-medewerkers hem zien als een pottenkijker voor de commandant of van de centrale staf of de centrale organisatie, is zijn rol uitgespeeld. Alleen door het leveren van deskundig en kwalitatief goed werk en door open communicatie zal hij het

vertrouwen van de RVE-medewerkers weten te verkrijgen.

Voortbestaan controllersfunctie

Interessanter dan de plaats in de organisatie is de discussie die binnen defensie nog niet wordt gevoerd en die betrekking heeft op het voortbestaan van de controllersfunctie in de huidige vorm. Het blad *Account* van december 1998 meldt dat topmanagers in het bedrijfsleven steeds meer tot de conclusie komen dat de financiële afdeling van hun organisatie door de grote hoeveelheid aan ongelijksoortige activiteiten moeilijk bestuurbaar is, een te grote kostenpost vormt en te weinig informatie levert om strategische beslissingen te kunnen onderbouwen. Hierdoor ontstaat de tendens om de financiële functie op een andere manier te gaan inrichten. Prof. dr. O.C. van Leeuwen RA, directeur bij KPMG Management Consulting, voorziet in de toekomst een verdere uitholling en zelfs een volledige verdwijning van de huidige afdeling financiën. Dit leidt vanzelfsprekend tot het verdwijnen van de controllersfunctie zoals we die nu kennen.

In strategisch opzicht redt de controller het dus niet meer. Daar komt bij dat er ook rond het leveren van de traditionele standaardproducten van de financiële afdeling (salarisadministratie, debiteurenadministratie, crediteurenadministratie, financiële administratie, voorraadadministratie, enzovoort) veel aan het veranderen is. Het blijkt niet alleen minder duur, maar ook effectiever te zijn om bulkwerkzaamheden (de transactieverwerking) uit te besteden of in een *shared service centre* onder te brengen. Uit ervaring blijkt dat de kosten van de financiële functie daardoor met twintig tot vijftig procent afnemen en dat bovendien een verbetering van de kwaliteit van het werk wordt bereikt.

Van Leeuwen verwacht dat de controller zal opschuiven naar de lijnlijnfunctie en (financiële) controlfunctie zullen samensmelten. Voor de huidige controllers betekent dit een

ingrijpende verandering. Zij zullen moeten kiezen en zich, afhankelijk van de keuze, moeten specialiseren. Degenen die naar de lijn willen doorschuiven zullen zich moeten gaan bekwaamen in beslissingsondersteuning en planning en control. Sommigen gaan zich specialiseren tot informatiemanager voor het faciliteren van geïntegreerde transactieverwerking. Weer anderen worden manager van een shared service centre. Voor de traditionele controller zal weinig werk meer voorhanden blijven.

Veelzeggend is in dit verband de opmerking van Van Gorp (1994). Veel Japanse bedrijven hebben geen controllers in dienst. De controlling filosofie is echter wel sterk verankerd in bedrijfscultuur. De medewerkers worden er in hoge mate aangesproken op de resultaten van hun werk, net zoals binnen Defensie gebeurt in een RVE. Zonder controllers wordt in Japan kennelijk bereikt wat met controllers in West-Europese landen niet of veel minder lukt.

'Verplating' van de organisatie

De ervaring in Duitse ondernemingen toont aan dat de controlafdelingen steeds groter worden, met als opvallend effect dat het kostenbesef van de werknemers afneemt (Van Gorp, 1994). Ik signaleer dit punt om er bij defensie eens goed over na te denken. Dat geldt ook voor het gebruik van de beschikbare informatie- en communicatietechnologie (ICT). Dit laat het werk van velen in een organisatie niet onberoerd. Het besturen en beheersen van de werkzaamheden kan heel dicht tegen de diverse activiteiten aan plaatsvinden. Een 'verplating' van de organisatie is het gevolg. De behoefte aan een dicht bezet middenkader neemt daardoor sterk af; het heeft geen functie of onvoldoende toegevoegde waarde meer. Het gebruik van ICT leidt ertoe dat voorheen verbijzonderde functies weer terug in de lijn kunnen worden gebracht. Dat geldt bijvoorbeeld voor de controlfunctie. Het is mijn sterke overtuiging dat de krijgsmacht met de 'verplating' en met de integratie van functies veel verder zou moeten gaan dan nu het geval is.

Taken van de controller

In bijlage 2 is aangegeven welke taken een controller zoal worden toegerekend in de literatuur. De krijgsmacht heeft een aantal kerntaken gedefinieerd die door de controllersorganisatie moeten worden uitgevoerd. Dit zijn er drie:

- het waarborgen van een ordelijk en controleerbaar financieel beheer en een rechtmatige begrotingsuitvoering;
- het zorgdragen voor een betrouwbare bestuurlijke informatievoorziening ter ondersteuning van de RVE-commandant;
- het bevorderen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid en bedrijfsvoering.

Om deze taken te kunnen uitvoeren worden eisen gesteld aan het profiel (kennis, opleiding en ervaring) van de controller.

Profiel van de controller

De controller kan zelf in belangrijke mate zijn profiel bepalen. Wel moet daarvoor verouderde beeldvorming verdwijnen. Dat oude (soms zelfs slechte) imago heeft het controllersvak voor een belangrijk deel aan zichzelf te wijten. Controllers riepen door hun wijze van opereren de volgende beeldvorming over zichzelf af (NB: Ik heb dit niet zelf verzonnen, maar in diverse publicaties aangetroffen). Controllers:

- zijn superbureaucraten, die alleen vanuit handboeken en in procedures denken;
- zijn superboekhouders, die alleen in details zijn geïnteresseerd;
- zijn introverte cijfermaniakken;
- kijken uitsluitend naar het verleden;
- doen alleen aan interne controle;
- kijken alleen naar de rechtmatigheid;
- kosten veel, maar je hebt er niets aan;
- kunnen hoofd- en bijzaken niet onderscheiden;

- zijn conventionele, afstandelijke, saaie, stoffige mensen;
- zeggen nooit 'ja, mits', maar altijd 'neen, tenzij'.

Gelukkig is er een attitudeverandering gaande; controllers proberen meer bekwaamheden te ontwikkelen en zich persoonlijk te kwalificeren om het controllerschap op een moderne wijze uit te oefenen. Bijlage 2 is richtinggevend voor de functionele bekwaamheden van controllers nieuwe stijl. Er zullen er echter niet veel te vinden zijn die dit alles in hun mars hebben, zeker niet in combinatie met de vereiste persoonlijke eigenschappen uit bijlage 1. Ik kan me ook niet aan de indruk onttrekken dat controllers die daarbij in de buurt komen, Defensie verlaten.

Controllers kunnen hun imago alleen verbeteren door een kwalitatief zeer hoogstaande functievervulling, zowel op controlerend als adviserend terrein. Zij doen dit (zoveel mogelijk) vanuit een onafhankelijke positie, maar wel met een grote mate van betrokkenheid bij de bedrijfsvoering. De analyses zijn meer dan voorheen gericht op de toekomst. De toegevoegde waarde van het werk van controllers zal vooral stijgen door aan andere benadering van de controlproblematiek en van de informatieverzorging.

Adviseren en analyseren

In dit artikel wordt niet uitputtend beschreven welke taken, bevoegdheden, kennis en kunde een controller moet hebben. Duidelijk is dat hij meer doet dan alleen controleren en meer nodig heeft dan alleen financieel-economische kennis. In het vakgebied controlling wordt een ommezwaai gemaakt naar adviseren en analyseren. Een controller behoort dus niet langer uitsluitend registratief bezig te zijn en dient evenmin uitsluitend te letten op rechtmatigheid. Controllers moeten kunnen voorzien in de informatiebehoeften van de resultaatverantwoordelijke managers voor de beslissingsvoorbereiding, de besluitvorming, de planning, de besturing en

Bijlage 1

Wat een controller vakinhoudelijk allemaal zou moeten kunnen

administratieve organisatie opzetten en onderhouden
bedrijfsadministraties ontwerpen
bedrijfsdoorlichting uitvoeren
bedrijfseconomisch deskundige zijn
bedrijfseconomisch geweten zijn
bedrijfsfilosofie operationeel maken
bedrijfsmodel opstellen
bedrijfsplannen opstellen
bedrijfsprocessen inrichten
bedrijfsvoering beheersen
bedrijfsvoeringsaudits uitvoeren
begrotingen voorbereiden en opstellen
begrotingsrealisatie vaststellen
beheer van de informatietechnologie
beheersfunctie regisseren
beleidsadviezen geven
beleidsevaluaties uitvoeren
beoordelen van de doelstellingen (targets)
berichtgevingfunctie vervullen
beslissingsalternatieven aandragen
beslissingscalculaties maken
bestuurlijke informatiesystemen opzetten
budgetten beheren
budgetteringssysteem opzetten
control functie uitoefenen
consolidatieoverzichten maken
doelmatigheidsonderzoek verrichten
economische beoordelingsfunctie uitoefenen
effectiviteitonderzoek verrichten
evaluatiefunctie vervullen
externe verslaggeving verzorgen
financieel-economische analyses opstellen
financieel-economische bedrijfsvoering verzorgen
financieel geweten zijn
financiële administratie opzetten en beheren
financial audit uitvoeren
financiële planning opzetten
gegevensbeheerfunctie uitoefenen
grootboekadministratie verzorgen

informatiemanagement realiseren
informatiemanager zijn
informatieplanning opstellen
informatiesystemen ontwikkelen
informatiesystemen beheren
informatievoorziening verzorgen en coördineren
integrale goederenstroombesturing begrijpen
intern controlesysteem opzetten
interne verslaggeving verzorgen
interpretatiefunctie vervullen
investeringsvoorstellen beoordelen
kengetallen ontwikkelen
kostenanalyses maken
kosten beheersen
kostprijzen berekenen
kritieke succesfactoren bepalen
kwaliteit van administratieve dienstverlening (model KAD)
opstellen kwaliteitsbewaker zijn (uiteraard integraal)
kwaliteitshandboek opstellen
managementcontracten opstellen
management control system opzetten
meerjarenraming opstellen
monitorsystemen ontwikkelen
naleving eisen Comptabiliteitswet nagaan
ondersteunen bedrijfsvoering
operational auditing uitvoeren
opstellen sturingsinformatie
planningsfunctie uitoefenen
prestatiemeting
prestatie-indicatoren opstellen
projectmanagement beheersen
rapporteringfunctie uitoefenen
rechtmatigheidsbeoordeling verrichten
risicoanalyses opstellen
strategische analyses opstellen
toewijzing van middelen beoordelen
verschillenanalyses opstellen
verschillen analyseren
voortgangscontrole uitoefenen

beheersing van de bedrijfsvoering in de RVE.

Kijkend naar de vereiste bekwaamheden en eigenschappen van de controller doet het vermoeden rijzen dat dit schapen met méér dan vijf poten zijn; het moeten welhaast duizendpoten zijn, die als een spin in het web functioneren. Wanneer dit aan de toegedichte bevoegdheden en taken wordt gekoppeld, vraag ik me wel af waarvoor we nog commandanten nodig zouden hebben. Wellicht alleen voor het beslissen zelf?

Volmaakte en ideale controllers zijn en blijven echter een illusie; en dat is maar goed ook want ze lijken verdacht veel op mensen. Niettemin is het beter dat controllers zichzelf (en dat commandanten controllers) noch onderschatten noch overschatten. Ze hebben genoeg mogelijkheden om in een organisatie veel te bereiken. De eigen opstelling, de werkwijze en de ambities zijn voor succes bepalend. Veel wordt al bereikt als de controller goed kan en wil uitleggen waarom controlsystemen worden ontworpen en waarvoor ze dienen.

Van controle naar control

Een nieuwe besturingsfilosofie leidt ook tot een nieuwe controlfilosofie. De controller zal zijn werkzaamheden en zijn instrumentarium daarop moeten afstemmen. Daarin zijn we binnen Defensie nog niet altijd even consequent. De besturingsfilosofie binnen Defensie wordt (in ieder geval op papier) gekenmerkt door deregulering, sturen op hoofdlijnen, sturen op afstand, sturen in de lijn, sturen op output, resultaatverantwoordelijkheid, integraal management, zelfstandigheid, doelmatigheid, doeltreffendheid, eigen initiatief, transparantie, periodieke doorlichting, wederzijds vertrouwen en open communicatie. De controller dient zijn adviserende en controlerende taak daarop af te stemmen.

Vanuit de Defensieleiding zou sterker moeten worden gepropageerd dat de

beperkte en enge visie op interne controle moet worden verlaten ten gunste van het ruimere *internal control*. De uitwerking daarvan blijkt in de praktijk overigens niet gemakkelijk te zijn. Het valt me op dat nog zeker niet alle controllers hun werk controlgericht invullen. Dikwijls blijft de benadering nog te conservatief, met overigens wel een vleugje nieuwigheid. Als voorbeeld noem ik traditionele (te omvangrijke) rapportages die worden aangevuld met een extra paragraaf (met te veel) kengetallen en/of prestatie-indicatoren. Er gaat niets af, er komt alleen bij. Beter is het te bezien hoe een nieuwe rapportagestructuur, via onder meer kengetallen, vervangend kan werken.

Maatstaven

Belangrijk is het maken van onderscheid tussen kwantitatieve maatstaven en kwalitatieve prestatie-indicatoren, zoals dat wordt gedaan door MacArthur (1997). Binnen Defensie worden deze nog wel eens door elkaar gehaald, hetgeen afbreuk doet aan de kwaliteit van de rapportage en de informatieoverdracht. Defensie zal moeten vaststellen voor welke onderwerpen de kwalitatieve prestatie-indicatoren kunnen worden omgevormd tot kwantitatieve prestatie maatstaven. MacArthur constateert verder dat de financiële maatstaven in veel organisaties als primair controlemechanisme aan de kant zijn gezet. Vooral niet-financiële maatstaven zijn nodig voor het bewaken van de belangrijkste operationele variabelen, die het uiteindelijke (financiële) succes van een organisatie bepalen.

Ik denk dat dit in de krijgsmacht ook zo is. Deze kijk op de financiële aspecten sluit aan bij de onder het kopje 'positie van de controller' gemaakte opmerkingen over het afnemende belang van de financiële afdeling.

Overigens is ook MacArthur van mening dat goed opgezette financiële maatstaven, die op de juiste manier worden gebruikt, nog altijd een waardevol inzicht verschaffen. Dat zal

Bijlage 2

Wat een controller allemaal nog meer aan kwaliteiten zou moeten hebben

Tot de kennis, kunde, vaardigheden, kwaliteiten en persoonskenmerken van de controller nieuwe stijl behoren onder meer:

aanpassingsvermogen hebben
adviseur kunnen zijn
alert zijn
analytisch vermogen hebben
anticiperend vermogen hebben
betrokkenheid tonen
communicatief vaardig zijn
constructief kunnen samenwerken
controle en controlvaardig zijn
coöperatief zijn
creatief zijn
cijfermatig aangelegd, maar geen goochelaar zijn
deskundig zijn
doorzettingsvermogen hebben
extrovert en open zijn
gezond verstand hebben
helikopterview hebben
flexibel, maar niet vrijblijvend zijn
initiator kunnen zijn
innovatief handelen
integriteit uitstralen
inspirerend optreden
kritische instelling hebben

leiding kunnen geven
loyaal zijn
manager zijn in denken en handelen
mensen kunnen motiveren
met mensen kunnen omgaan
normbesef hebben
objectiviteit tonen
onafhankelijk zijn en onafhankelijk handelen
ondernemend zijn
overtuigend overkomen
presentaties kunnen houden
prospectief georiënteerd zijn
realiteitszin hebben
sociaal en psychologisch inzicht hebben
spiritueel zijn
stabiel, maar niet star zijn
strategisch kunnen denken
systematisch zijn
teamgeest hebben
toekomstgericht kunnen denken en handelen
vaardig kunnen onderhandelen
vakbekwaam zijn
veranderingsvaardig zijn
vertrouwenspersoon zijn
zakelijke opstelling tonen

zeker het geval zijn in een evenwichtig opgezette Balanced Score Card. De basis voor een moderne controlaanpak kan de controller vinden in onder meer het COSO-rapport *Internal Control; Integrated Framework*. Toepassing van de inhoud van dit rapport leidt tot sterk verbeterde interne controlsystemen. Uitgangspunten in dit rapport zijn namelijk de beheersing van de organisatie alsmede de efficiëntie en de effectiviteit ervan. Het rapport onderscheidt vijf onderdelen van het internal control-proces:

- de bedrijfscultuur (*control environment*);
 - de risicobeoordeling (*risk assessment*);
 - de internal control-procedures (*control activities*);
 - de informatie en communicatie (*information and communication*);
 - de bewaking van de goede werking (*monitoring*).
- Op enkele punten zal de controller sterker moeten opereren dan voorheen het geval was. De controller zal vooral risicoanalyses niet uit de weg

moeten gaan. Hij of zij moet bedreigingen en potentiële risico's die afbreuk kunnen doen aan de beoogde resultaten, signaleren en analyseren. Uiteraard stelt hij maatregelen voor om de risico's te voorkomen of te beperken.

Hierin past ook een grotere alertheid met betrekking tot het verstrekken van *early warning*-informatie aan de commandant.

Maatwerk

Binnen Defensie ligt er nog een grote opgave ('uitdaging' noemen we dat) om bij het specifieke type organisatie het daarbij passende controlsysteem te vinden en toe te passen.

Uit onderzoek en ervaring is bekend dat organisaties die worden gekenmerkt door *maatwerk* in aard van de processen en een grote mate van *veranderlijkheid* in de omgeving en externe eisen, een daaraan aangepast controlsysteem moeten ontwikkelen. Dit controlsysteem kenmerkt zich onder meer door een toenemend belang van het scheppen van een controlkader, flexibiliteit, leervermogen, risicoanalyse, *loose controls* en ad-hocatie. Deze aspecten zouden ook voor Defensie moeten gelden. Defensie is immers in toenemende mate te karakteriseren als een internationaal uitzendbureau op projectbasis, met veel onzekerheden bij inzet.

Wat nu opvalt is dat Defensie haar controlsysteem juist sterk (zo niet versterkt) blijft baseren op een achterhaalde situatie van standaardprocessen en geringe veranderlijkheid in omgevingseisen. Een dergelijk controlsysteem kenmerkt zich door gedetailleerde omschrijving van de doelstellingen, sterke beheersingsmaatregelen in de processen, bureaucratie en *tight controls*. Wanneer dit niet wordt aangepast, zal dit Defensie ongetwijfeld gaan opbreken. Veel leidinggevend binnen Defensie moeten echter nog ontdekken dat 'loose' controls geen 'lost' controls zijn. Meer onzekerheid betekent dat het onmogelijk is gedetailleerde procesplanning te realiseren. Dit vraagt hoogstens om 'vrijheid in gebondenheid'.

Informatieverzorging nieuwe stijl

In het verleden heeft de controller zich in zijn werk te veel uitsluitend historisch georiënteerd. De verantwoordingsfunctie, vooral gericht op de financiële verantwoording en verslaggeving, was het enig richtinggevend in zijn werk. De leiding had daar voor de toekomst niet zo veel aan. Rapportages in het kader van informatieverzorging werden door de directies dikwijls getypeerd als: *too much, too little and too late*. Dus te veel van het verkeerde (detailgegevens), te weinig van het goede (relevante informatie) en dat bovendien nog te laat ook.

Tegenwoordig verwacht men van de controller een meer prospectieve dan introspectieve en retrospectieve invulling van zijn werk. De informatievoorziening van controllers aan commandanten is essentieel om de RVE op een adequate wijze te kunnen besturen. Binnen de krijgsmacht zijn processen op gang gekomen om de klassieke informatiesystemen om te bouwen tot systemen die zich meer toespitsen op de missie-kritieke succesfactoren. Daarin komt de informatie op basis van de zogenaamde Balanced Score Card en kengetallen steeds meer centraal te staan. Dit instrumentarium wordt echter nog onvoldoende gebruikt. Veel commandanten en controllers staan hier nog wat sceptisch en onwennig tegenover. In het BBD 2000 wordt het sturen met kengetallen gepropageerd. Genoemd worden ramings-, doelmatigheid- en doeltreffendheidskengetallen alsmede prestatie-indicatoren.

Het grootste probleem blijkt de keuze te zijn van een beperkt aantal echt kritieke succesfactoren en kengetallen. Defensie wil zich nogal eens schuldig maken aan de presentatie van een te grote hoeveelheid kengetallen. Men moet weten dat het gebruik van te veel, op zich overigens juiste, kengetallen tot mistige situaties leidt en tot te omvangrijke 'papieren'-verantwoordingsrapportages.

Commandanten en controllers doen er goed aan dit soort instrumentarium veel meer te gaan gebruiken. Voor wat betreft de *inhoud* van de interne informatievoorziening zouden zij zich een veel grotere mate van vrijheid moeten toe-eigenen. De invloed van de centrale staven hierop kan worden geminimaliseerd.

Ook bij de externe informatievoorziening over de RVE moeten commandant en controller, binnen acceptabele functionele aansturing en binnen een beperkt aantal verstandige richtlijnen met betrekking tot terminologie, analyse- en rapportagesysteem van de centrale organisatie en de centrale staven, het voortouw te nemen. Voorkomen moet worden dat de administratieve werklust binnen de RVE als gevolg van allerlei administratieve procedures toeneemt.

De controller zorgt in de RVE voor de informatie waarmee:

- toekomstgerichte analyses kunnen worden opgesteld;
- sturing, planning en bijsturing kan plaatsvinden via bedrijfsplannen, managementcontracten en verschillenanalyses;
- kan worden vastgesteld of wordt voldaan aan de missie-kritieke succesfactoren;
- gestuurd kan worden en ook verantwoording kan worden afgelegd, in het bijzonder in de vorm van een ingevulde Balanced Score Card (financiële positie, efficiëntie, innovatief vermogen, klantgerichtheid);
- een doelmatig en doeltreffend financieel economisch beheer is te realiseren;
- financiële analyses en bedrijfseconomische beslissingscalculaties en evaluaties zijn op te stellen;
- de (integrale) kosten van de activiteiten, diensten en producten inzichtelijk worden, waardoor het kostenbewustzijn van commandant

en RVE-medewerkers kan worden verbeterd;

- normen kunnen worden ontwikkeld waaraan de prestaties, producten en resultaten kunnen worden getoetst.

Ik besluit deze paragraaf met een soortgelijke opmerking als bij de paragraaf 'control'. In een redelijk stabiele en inzichtelijke omgeving waarin weinig verandert, is het goed mogelijk de toekomstige koers te bepalen. Daarin passen dan ook meerjaren planningssystemen en richtinggevend besturing-, beheersing- en rapporteringssystemen met frequente en gedetailleerde informatie over de

uitvoering. Deze zijn binnen Defensie sterk ontwikkeld.

In de realiteit waarin Defensie nu verkeert is van deze situatie geen sprake meer. De omgeving is weinig inzichtelijk, verandert snel en het werkterrein is sterk gevarieerd, met toenemende complexiteit. Dat betekent dat het op koers houden van de organisatie veel meer moet geschieden via projectorganisatie, korte-termijnplanning, snelle en adequate signaleringssystemen, voortgangsrapportage en bijsturing. Andere projectorganisaties zijn Defensie voorgegaan in het opdoen van ervaring hiermee. Met deze ervaring kan Defensie haar voordeel doen.

Afsluiting

Uitgaande van ieders eigen verantwoordelijkheden is het binnen Defensie een gezamenlijke opgave van bevelhebbers, Centrale Organisatie, Directies Control, commandanten en controllers om te komen tot een controlsysteem dat past bij de uitgangspunten van bedrijfsvoering. Vooral controllers zullen de hiervoor geschetste ontwikkelingen in hun werk moeten realiseren. Dat zal niet gemakkelijk zijn. Het vereist een andere visie op het proces van control en controle. De controller moet zijn werkzaamheden aanpassen aan de veranderingen in de bedrijfsvoering. Zijn nieuwe taken en werkzaamheden leiden tot een andere profilering en veroorzaken een verandering in zijn positie.

In dit artikel is in het bijzonder het accent gelegd op twee onderwerpen die sterk medebepalend zijn voor het succesvol opereren van de controller. Dit zijn de inhoudsbepaling van het control-proces en de aanpassing van de informatieverzorging. Tevens is er een uitdaging neergelegd om na te denken over de toekomst van de controllersfunctie, waarvan niet is uitgesloten dat deze in de huidige vorm zal gaan verdwijnen.

Literatuur

- BBD 2000: Raamwerk Beleid Bedrijfsvoering Defensie, Directoraat Generaal Economie & Financiën, ministerie van Defensie; Winter 1998.
- Broen, J.G.W.; De Jong, A.C.; Kooijmans, A.A.: 'Besturing en beheersing, balans in beweging'; Kluwer Bedrijfswetenschappen, 1995.
- COSO-rapport: 'Internal Control; Integrated Framework, Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission', New York, 1992.
- DEBKL: 'Visie op de controller', vastgesteld Legeraad 7 februari 1995.
- Van Gorp, J.A.M.: *De controller als manager*, Kluwer Bedrijfswetenschappen, 1994.
- Heijnsdijk, J.: *RVE binnen Defensie; droom of werkelijkheid*, Research paper, FMB 97-39, KMA, Breda, februari 1997.
- Heijnsdijk, J.: 'Beleid bedrijfsvoering defensie'; MS 167 (1998)(11).
- Heijnsdijk, J.: 'Financieel Management in RVE'-n; een empirisch onderzoek onder controllers'; Research paper FMB 98-47, KMA, Breda, augustus 1998.
- Heijnsdijk, J.: 'RVE binnen defensie; stilstand of vooruitgang?'; Research paper, FMB 98-46, KMA, Breda, augustus 1988.
- Lewy, C.P.: 'Controllers zijn precies als mensen', Kluwer Bedrijfswetenschappen, 1996.
- Van Nijhuis, C.; Van Snellenberg, H.; Van Woerkom, R.: *Interne berichtgeving; spiegel voor de organisatie*; Kluwer Bedrijfswetenschappen, 1994.
- MacArthur, John B.: 'Effectieve prestatie maatstaven', FM-select, nr. 1, 1997. Oorspronkelijk verschenen in *Journal of Cost Management*, vol. 9, fall, 1996.
- Overdijk, T.: 'Controllers zullen moeten kiezen uit een viertal nieuwe functies' in: *Account*, 11e jaargang, nummer 8, december 1998, pag. 34 t/m 36.



Resultaatverantwoordelijke Eenheden: papier of werkelijkheid?

J. Heijnsdijk

Inleiding¹

De KL heeft sterk ingezet op de Resultaatverantwoordelijke Eenheden (RVE-)filosofie als managementsturing. De RVE-filosofie is ook in het bedrijfsleven al enkele decennia – in de vorm van de divisiestructuur – een topic. Meest in het oog springend kenmerk hierbij is delegatie van bevoegdheden, en sturen op output (resultaten) in plaats van op processen. Implementatie ervan in een van oorsprong bureaucratische organisatie als Defensie gaat uiteraard met de nodige weerstanden en 'leemlagen' gepaard.

Op dit moment heeft het er alle schijn van dat de implementatie van de RVE-filosofie, zoals oorspronkelijk bedoeld, stagneert. Bovendien is een aantal tendenzen zichtbaar – bijvoorbeeld in de Hoofdlijnennotitie –, die eerder wijzen op een centralisatie dan een decentralisatietendens binnen de krijgsmacht.² Dit is overigens niet te merken aan de vloed aan management(?) informatie die op dit moment

binnen RVE-en wordt geproduceerd en van hoog tot laag en dwars door eenheden schiet, die zelfs een 'gourmand' op managementgebied als ik een indigestie oplevert.

Daarom is het tijd voor herbezinning, waardoor juist de 'gourmets' – en dat zijn de commandanten van hoog tot laag binnen de KL – op het terrein van organisatie en management binnen ons bedrijf weer aan hun trekken komen.

In dit artikel komen fundamentele vragen aan de orde, die eerst beantwoording behoeven alvorens we tot vitalisering van het besturingssysteem binnen de defensie in het algemeen – en in het bijzonder de KL – kunnen komen. Op deze manier kan worden voorkomen dat de RVE-filosofie evenals vele meer of minder illustere voorgangers overwaait en een tragisch einde wacht.

Voorgangers van RVE

Al vanaf de Tweede Wereldoorlog worden er pogingen ondernomen om binnen de defensieorganisatie – zowel in Nederland als in andere landen – managementbeheerssystemen te ontwikkelen. De eerste aanzet daartoe was *Planning, Programming and Budgeting Systems* (PPBS) in de jaren vijftig en zestig. Dit was een poging om zoveel mogelijk zaken vooraf planmatig te benaderen en daar budgetsystemen aan op te hangen. PPBS leunde nog sterk aan tegen de bureaucratische traditie in de defensie-

organisatie. Men ging uit van veel zekerheid in de omgeving, die een planmatige benadering van de werkelijkheid mogelijk zou maken. Daaraan gekoppelde budgetsystemen leverden daarbij het noodzakelijke controlemechanisme. PPBS beleefde een roemloos einde omdat een maakbare defensiewereld een utopie bleek.

Management by Objectives

In de jaren zestig en zeventig kwam het toentertijd moderne managementsysteem van *Management by Objectives* (MBO) op. Kennelijk legde men zich neer bij de onmogelijkheid van volledige bureaucratische planmatige beheersing en ging men meer de kant op van het sturen op te bereiken doelen ('sturen op output' in hedendaags taalgebruik). Meer vrijheid voor de commandanten op verschillende niveaus, veelal gebonden aan hun chef met een managementcontract was en is een noodzakelijke voorwaarde voor het realiseren van MBO. Ook MBO ging eind jaren zeventig roemloos ten onder. Kennelijk bleek het toch niet mogelijk om daadwerkelijk tot delegatie van bevoegdheden over te gaan en deed de vertrouwde hiërarchie als dominant stuurmiddel weer zijn intrede.

Centrale staven

Daarna zien we een ontwikkeling waarbij in lijn met van de bureaucratische traditie, de nadruk van de sturing binnen de krijgsmacht en ook de KL steeds nadrukkelijker bij de top komt te liggen, en dan in het bijzonder de sterk uitdijende centrale sta-

¹ De auteur dankt kol drs. P.L.E.M. Everts, prof. dr. H.P.M. Jägers, prof. drs. J.A.M. Oonincx RA en mr. drs. G.C.A. Steenbakkers voor hun waardevolle commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

² Pagina 34: „Wel menen wij dat de bevoegdheden van de CDS moeten worden uitgebreid tot de operationele planning [...]” en „Deze verantwoordelijkheid van de CDS zou niet alleen betrekking moeten hebben op Nederlandse bijdragen aan vredesoperaties, maar ook op de uitvoering van – nationale – militaire hulpverlening en calamiteiten”.

ven. Hetzelfde verschijnsel was zichtbaar bij grote concerns, waar – naar later bleek – topzware staven het hart van de coördinatie vormden.

Defensie maakte de beheersingsproblematiek nog ingewikkelder door lang vast te houden aan de matrixstructuur. Medio jaren tachtig erkent men de onmogelijkheid van deze complexe centrale beheerssystemen en doet zelfbeheer zijn intrede. Ten aanzien van het primaire proces blijft men bij het zelfbeheer-concept weliswaar uitgaan van centrale sturing, maar voor de ondersteunende (beheers)functies kiest men voor decentralisatie; de bekende PIOFAH-factoren doen hun intrede.³

Begin jaren negentig blijkt dat zelfbeheer niet de verwachte vitalisering van de defensieorganisatie kan brengen. Commandanten zitten niet te wachten op de (administratieve) rompslomp die delegatie van PIOFAH-functies met zich meebrengt, terwijl het primaire proces gecentraliseerd via de hiërarchie aangestuurd blijft. Bovendien blijkt dat het decentraliseren van PIOFAH-functies met moeite van de grond komt. Ook het feit dat het niet lukt om de te behalen efficiency-winst te hanteren als 'motivator' voor commandanten en medewerkers, leidt ertoe dat ook zelfbeheer een stille dood sterft.

Resultaatverantwoordelijkheid

Het nieuwste concept sinds het begin van de jaren negentig is resultaatverantwoordelijkheid, met daaraan gekoppeld Verbeterde Bedrijfsvoering en Verbeterd Economisch Beheer (VEB). Het Beleid Bedrijfsvoering Defensie (BBD 93) was daarbij richtinggevend. Ook in het vorig jaar uitgekomen BBD 2000 blijkt de RVE-filosofie uitgangspunt voor de beheersing van de bedrijfsprocessen binnen de defensieorganisatie. Bij de RVE-filosofie wordt (evenals bij MBO) op output gestuurd in een klimaat van vergaande delegatie. De vraag is waarom

RVE geen voorbijgaande moderniteit zal zijn, terwijl de 'voorgangers' wel stuk voor stuk sneuvelden... *Lessons learned* uit de MBO-periode kunnen hierbij goed van pas komen, waarover later meer.

Kenmerken van de RVE-benadering

De kenmerken van RVE en daarmee geaccepteerde doelstellingen bij de invoering ervan zijn de volgende:

• Sturen in de lijn

Door verantwoordelijkheden en bevoegdheden terug te brengen in de lijn moet het mogelijk zijn om transparant management te realiseren. Dat wil zeggen dat er niet langer sprake is van diffuse aansturing vanuit verschillende lijnchefs en (centrale) staven. In het verlengde daarvan werd de matrixorganisatie afgeschaft, omdat dit een managementsysteem is met per definitie een diffuse aansturing. Bovendien zou in lijn daarmee een sterke vermindering van centrale staven moeten plaatsvinden.

• Delegatie van bevoegdheden

De toenmalige Defensieleiding streefde bij de invoering van RVE naar het dieper in de organisatie leggen van bevoegdheden. Sturing op basis van hiërarchie werd vervangen door sturing op basis van managementcontracten. Dit alles onder het motto dat de leiders die het dichtst bij de problemen zitten, deze het beste kunnen oplossen. Immers, de steeds turbulenter wordende omgeving maakt gedetailleerde planning vanuit centraal niveau steeds moeilijker, zo niet onmogelijk.

• Sturen op output

Evenals bij MBO is de output het aanknopingspunt voor sturing tussen verschillende managementniveaus. Men wil af van de traditioneel bureaucratische besturing op basis van processen. De nadruk wordt sterker gelegd op wat men

bereikt in plaats van hoe men het bereikt.

• Efficiënte bedrijfsvoering

Een efficiëntere bedrijfsvoering is volgens beleidsstukken (tot en met BBD 2000) ook een kenmerk van RVE. Hierbij kunnen vanuit managementtheoretisch oogpunt grote vraagtekens worden gezet. Immers, de bureaucratie (niet: bureaucratisme) is juist bekend om zijn efficiëntie. Divisieachtige structuren als bijvoorbeeld RVE zijn per definitie minder efficiënt omdat er in kleinere eenheden wordt georganiseerd. Deze structuren zijn echter wel effectiever en flexibeler. De voordelen komen dus uit een geheel andere hoek; namelijk, snel kunnen inspelen op de 'klant'.

• Managementcontrol

RVE werkt slechts wanneer er een managementcontrolsysteem wordt opgebouwd dat is gericht op het ondersteunen van managers op verschillende hiërarchische niveaus die sturen op output.

Stand van zaken

Vanaf 1993 wordt de RVE-filosofie ingevoerd met het bijpassende beheersinstrumentarium, dat zich het afgelopen jaar steeds verder heeft verwijnd. De toenmalige Bevelhebber der Landstrijdkrachten droeg de RVE-gedachte met verve uit; en gebruikte daarbij onder andere het *Mission Statement* als kapstok. Staven togen aan het werk om de RVE-filosofie te documenteren (BBD 1993 en later BBD 2000) en produceerden talloze beleidsstukken op het terrein van Verbetering Bedrijfsvoering, kwaliteitsmanagement en financiële rapportages. De KL-staf werd gereorganiseerd in die zin dat het planning- en controlproces daarin centraal kwam te staan. (Zie het artikel van Baars).⁴ Veel bedrijfsfuncties die ten tijde van 'zelfbeheer' zouden worden gedelegeerd, werden nu losgekoppeld en gecentraliseerd in ondersteunende diensten (het Defensie Interservice Commando, de Defensie Telematica

³ Personeel, Informatie, Organisatie, Financiën, Aanschaf en Huisvesting.

⁴ Baars, 1999, pagina 22 e.v.

Organisatie, het Nationaal Commando), die via trekkingsrechten – geen financiële verrekening – aan eenheden werden toebedeeld.

De controllersorganisatie werd bij de eenheden conform het model van de KL-staf opgewaardeerd tot Management Control (met afdelingen als Verbetering Bedrijfsvoering) die fungeerden als complement ten opzichte van de afdelingen Planning en Beleid binnen die eenheden. Commandanten begonnen te werken met Mission Statements, bedrijfsplannen en managementcontracten en -rapportages. We kunnen dus concluderen dat Defensie – en in het bijzonder de KL – enorm veel energie heeft gestoken in het tot leven brengen van de RVE-filosofie.

Ondanks al deze inspanningen blijkt uit onderzoek⁵ dat de RVE-filosofie slechts in beperkte mate aanslaat, en dat geldt in het bijzonder voor de lagere managers en de 'werkvloer'. Enkele cijfers kunnen dit illustreren:

- In 1998 meent slechts 37 procent van de commandanten dat RVE leeft in zijn organisatie. Dit percentage is niet gestegen in vergelijking met 1996.
- Van circa 60 procent van alle in 1998 geënquêteerde commandanten kan slechts 20 procent of minder van zijn budget beïnvloeden; dit was 65 procent in 1996.
- In 1998 meent 50 procent van de commandanten dat RVE heeft geleid tot meer bevoegdheden; een terugval van tien procent ten opzichte van 1996.
- In 1998 meent 50 procent van de commandanten dat door de invoering van RVE de invloed van de centrale staven *niet* is verminderd. Dit percentage is licht gestegen in vergelijking met 1996.
- Volgens 23 procent van de commandanten is door RVE de snelheid van werken toegenomen; dit was 50 procent in 1996.

Hieruit kunnen we concluderen dat de RVE-filosofie anno 1999 niet gebracht

heeft wat oorspronkelijk in de bedoeling lag, maar zelfs dat de overtuiging in deze bestuursfilosofie aan het afnemen is. Evenals ten tijde van de MBO-invoering – en de mislukking daarvan – lijkt het te schorten aan daadwerkelijk delegatie van bevoegdheden, waardoor RVE, in deze vorm uitgedragen, in de eenheden niet tot leven komt en niet de beoogde resultaten oplevert, terwijl commandanten wel te maken krijgen met de administratieve rompslomp.

Aandachtsgebieden

Voor een effectieve sturing van de defensieorganisatie en de krijgsmacht delen verdienen de navolgende gebieden de aandacht.

Keuze van een organisatiestructuur

Op dit moment hinkt Defensie en zeker ook de KL een op twee gedachten. Enerzijds is de bureaucratie nog steeds dominant aanwezig, waarbij gestuurd wordt op regels en procedures. Op zich kan dit een uiterst efficiënte organisatievorm zijn in een planbare omgeving. Het gevolg is dat RVE-commandanten nog steeds opdrachten en aanwijzingen ontvangen vanuit vele richtingen en zij worden niet alleen gestuurd op output. Anderzijds richt Defensie zich op de divisiestructuur; een concernmodel met RVE-filosofie. Dit is weliswaar een minder efficiënte organisatievorm, maar ze kan wel beter op veranderingen en de klant reageren.

Omdat er geen duidelijke keuze wordt gemaakt tussen beide structuren is de kans groot dat Defensie de nadelen van beide meepakt. Dat wil zeggen dat er een structuur ontstaat waarbij binnen de al minder efficiënte werkende kleine eenheden minibureaucratieën ontstaan.⁶

Aansturing

Evenals ten tijde van de matrixstructuur hebben RVE-commandanten te maken met meerdere partijen in hun aansturing; de directe meerdere via het managementcontract, maar ook

centrale staven en eenheden waarmee de commandant via trekkingsrechten is verbonden (onder andere eenheden van het DICO, NATCO en de Centrale Staven). Door de procedures, richtlijnen en gedwongen winkelnering, is de aansturing niet transparant en wordt het moeilijk of oneerlijk de RVE-commandant volledig verantwoordelijk te stellen voor zijn output.

Uit een artikel van B.J. Baars⁷ blijkt dat aansturing door de Legerraad omgeven is door een groot aantal meer of minder specialistische comités en andere overlegstructuren, waarin lijnen en stafbevoegdheden van functionarissen door elkaar lopen. In de Legerraad zitten bijvoorbeeld meer 'stafleden' dan 'lijnleden'. Diverse gremia zijn – behalve de lijn- en staforganisatie – nodig om tot integraal beleid te komen, zoals 'Stafberaad' gevoed door COP, COM, COEF en COCB, COBIP met IPOMAT, IVO, PCO en IPOPERS.⁸ In deze complexe aansturing is weinig 'lijn' (in beide betekenissen van het woord) te ontdekken. Procesbeheersing en operationele verantwoordelijkheid zijn grotendeels uit elkaar getrokken en daardoor wordt sturen in de lijn steeds moeilijker.

Delegatie van bevoegdheden

In de praktijk blijkt dat van een delegatie van bevoegdheden tot diep in de organisatie nog onvoldoende sprake is, getuige de resultaten van het genoemd onderzoek. Uit ander onderzoek⁹ blijkt dat veel RVE-commandanten behoefte hebben aan meer bevoegdheden. Komt dat niet van de grond, dan ontvalt het fundament aan

⁵ Heijnsdijk 1997 en Heijnsdijk 1998.

⁶ 'Beleid Bedrijfsvoering Defensie: Transparant en integraal management in de defensietop?' MS 167 (1998) (11).

⁷ Baars, 1999, pagina 22-29.

⁸ Comité Personeel (COP), Comité Materieel (COM), Comité Economie en Financiën (COEF), Comité Chef Defensiestaf en Bevelhebbers (COCB), Comité Beleidsintegratie en Planning (COBIP), Integraal Planningoverleg Materieel (IPOMAT), Informatievoorziening Overleg (IVO), Planning en Control Overleg (PCO) en Integraal Planningsoverleg Personeel (IPOPERS).

⁹ Oonincx, 1997, pagina 311.

RVE en is er ook geen enkele reden om een RVE-instrumentarium, met inbegrip van managementcontrol op te bouwen in deze omvang.

Twee werelden

Ondanks het ontbreken van een aantal fundamentele vereisten voor een effectieve RVE-organisatie, gaan de ondersteunende processen – vooral gestuurd vanuit de staven – gewoon verder in hun opbouw. Zo ontstaat de papieren organisatie, waarbinnen van hoog tot laag alle producenten van cijfers over planning en realisatie elkaar bezighouden. Elke RVE, groot of klein, met veel of weinig eigen bevoegdheden, kopieert het voorgescreven RVE-beheersinstrumentarium en produceert gedwee alle cijfers. Binnen elke RVE gaan beleidsmakers en planners aan het werk (ook al heeft de RVE geen enkele eigen beleidsruimte), tobben stafleden met beleids- en andere audits, bedrijfsvoeringfilosofieën en *Total Quality Management* en stijgt de werkdruk ten top bij de voorbereiding van de driemaandelijke managementrapportages.

Aldus ontstaat een cirkel waarin een enorme hoeveelheid papier door stafafdelingen op verschillende niveaus wordt rondgepompt. Van hoog tot laag via de afdelingen Beleid en Plannen en weer terug via de afdelingen van de controllers. De hiërarchisch verantwoordelijke lijnmanagers staan hier goeddeels buiten, hoewel een en ander wel namens hen gebeurt. Zo ontstaat een 'businesswereld' en een wereld van het 'primaire proces', elk met een eigen taal, cultuur en beheerssystemen (zie in dit verband ook het artikel van P.L.E.M. Everts¹⁰).

De staf van vrijwel elke RVE is driemaandelijks in rep en roer. Dan moet de managementrapportage worden opgesteld. Alle targets worden nog eens nagelopen

en cijfermateriaal moet (liefst in prachtige power-point opmaak) de mate van realisatie adstrueren. De afdelingen Beleid en Plannen en de afdeling van de controller maken dan overuren. Het resultaat wordt naar de Directeur Control gestuurd. In een enkel geval komt er nog wel eens een vraag van deze of gene stafbehandelaar (die de controller van de RVE inmiddels goed kent) en daar blijft het verder bij. Dit is ook logisch, omdat commandanten niet over werkelijke bevoegdheden beschikken om in welke uitgavenpost dan ook substantiële veranderingen aan te brengen. Uiteindelijk is iedereen in het papieren circuit gelukkig wanneer alles zoveel mogelijk conform het plan verloopt en dat is meestal het geval. Het merkwaardige is dat de 'werkers' in het primaire proces hiervan nauwelijks iets merken.

Ondertussen gaat het primaire proces gewoon zijn gang. Medewerkers doen hun werk als altijd en hebben tot hun 'genoegen' in elk geval geen last van de papieren wereld.

Zo ontstaan twee werelden: een papieren wereld en een reële wereld, waarin voor het overgrote deel mensen met veel toewijding aan de militaire organisatie werkzaam zijn (zo is mijn ervaring). Deze situatie is vergelijkbaar met de eerder genoemde managementsystemen als PPBS, MBO en Zelfbeheer; ook daar onstonden al snel papieren werelden die een geheel eigen leven gingen leiden.

We kunnen daarom concluderen dat welslagen van de beoogde resultaatverantwoordelijkheid slechts mogelijk is wanneer de papieren wereld en de wereld van de 'werkers' gekoppeld worden.

Kernvragen

In deze paragraaf behandel ik verschillende kernvragen die moeten worden beantwoord alvorens beslissingen genomen kunnen worden over de keuzes die noodzakelijk zijn voor

het realiseren van een effectieve defensieorganisatie. Zonder beantwoording van deze vragen door de defensieleiding zal de huidige weg alleen maar leiden tot het verder uit elkaar groeien van papier en werkelijkheid.

Product-marktcombinaties in de KL

Invoering van RVE-en is geen vrijblijvende zaak; RVE-en overstijgen de traditionele op interne beheersing gerichte hiërarchische structuur en cultuur (top-down). Binnen een RVE wordt een commandant verantwoordelijk gesteld voor zijn output conform de filosofie van de divisiestructuur. Die verantwoordelijkheid blijkt vooral uit de invloed die de commandant heeft op zijn product-marktcombinaties.

Ook de eerder genoemde onderzoeksresultaten wijzen erop dat RVE-commandanten weinig vrijheid hebben. Heeft hij die vrijheid niet, dan is het onzinnig om van een RVE te spreken. Er is dan immers sprake van een onderdeel dat verplicht is voor een bepaalde hoeveelheid middelen een vaststaande prestatie te leveren. Dat is exact de manier waarop in een bureaucratische organisatie wordt gestuurd. Met minimale bevoegdheden voor wat betreft de positionering van producten en markten wordt van commandanten verwacht op efficiënte wijze hun doelen te bereiken.

In feite doet Defensie al decennialang niet anders. Ook al tuigen we dit op met afdelingen Beleid en Plannen en Managementcontrol, het verandert niets aan de fundamentele situatie van een op interne beheersing gerichte organisatiestructuur en -cultuur.

Defensie, en in het verlengde daarvan de KL, moet zich afvragen hoeveel eenheden als RVE-en in de ware zin des woords kunnen worden aangemerkt. Daarbij moet eerst de vraag worden beantwoord of – en zo ja, in hoeverre – de KL wel een 'echte' RVE is, gezien de sterke centralisatie van bevoegdheden bij de CO voor wat betreft de operationele inzet. →

¹⁰ Everts, 1999, pagina 296.

Sinds enkele jaren is de KMA al erkend als RVE. Het gevolg is dat de KMA ook intern volledig in het 'circus' van Beleid en Plannen en Managementcontrol meedraait. Maar is de KMA daadwerkelijk een RVE?

De instroom van cadetten wordt door anderen bepaald; zowel kwalitatief als kwantitatief. Onderwijsmodel (qua inhoud en opleidingsduur) en OTAS zijn op hoger niveau vastgelegd. De eisen van de officier (het product dat de KMA aflevert) worden door de klant bepaald. Het merendeel van de ondersteunende processen, zoals investeringen, onderhoud, transport, bewaking, messes, enzovoort liggen ook buiten de directe invloedssfeer van de gouverneur van de KMA (deze zijn gekoppeld via trekkingsrechten aan DICO en NATCO).

In de ware zin des woords kan de KMA dus niet als RVE functioneren vanwege allerhande conditioneringen in de producten (afgestudeerde officieren), 'markten', het primaire proces en de ondersteunende diensten. Zolang deze blijven bestaan is er 'gewoon' sprake van een eenheid die wordt gestuurd via inputfinanciering en waar de vrijheid van de commandant zich beperkt tot interne procesbeheersing. In alle andere situaties is hij afhankelijk van de medewerking van anderen.

Wanneer we de opvattingen over divisiestructuur grondiger bezien, blijkt dat het alleen zinvol is om divisies (RVE-en) te onderscheiden wanneer deze in hoge mate onafhankelijk van elkaar kunnen functioneren. Geen enkel bedrijf zet divisies op wanneer er sprake is van een grote mate van onderlinge afhankelijkheid tussen deze divisies. Immers, dan kiest men voor een organisatie-model dat een toenemende noodzaak tot coördinatie legt op het topniveau; en het is nu juist de bedoeling van de RVE-filosofie om die noodzaak tot coördinatie in de top te verminderen.

De 11^e Luchtmobiele brigade is een RVE, evenals 1 Divisie '7 December'. Ook de Tactische Helikopter Groep (THG) is een RVE. In de praktijk blijken 11 Luchtmobiel en THG niet zonder elkaar te kunnen. Niets zou meer voor de hand liggen dan van deze twee eenheden één RVE te maken, omdat een kenmerk van kiezen voor RVE is, dat eenheden worden gevormd op basis van *samenhang en onderlinge afhankelijkheid*. Door dit niet te doen neemt de noodzaak tot coördinatie tussen beide eenheden enorm toe; zelfs tot boven het niveau van die commandanten. Het gevolg is dat men te maken krijgt met de nadelen van een verkeerde keuze van de grenzen van de RVE, te weten: hoge coördinatiekosten en minder flexibiliteit.

Bij de beantwoording van de vraag naar het aantal RVE-en dat Defensie (en daarmee de KL) wenst in te voeren, moet dus eerst worden nagedacht over de volgende aspecten:

- Willen we RVE of niet, en willen we dat voor alle eenheden op dezelfde wijze? Denk aan het onderscheid tussen operationele eenheden en ondersteunende eenheden.
- De mate van vrijheid die een eenheid kan krijgen om tot zelfstandig beleid te komen.
- De mate van onderlinge afhankelijkheid tussen eenheden.

Het aantal RVE-en dat is ingevoerd, doet de vraag rijzen of men niet ondoordacht een aantal eenheden het RVE-schap in de schoot heeft geworpen. Ontegengesteld is de KL zelf als RVE aan te merken, omdat de bevelhebber een zekere mate van speelruimte heeft om eigen verantwoordelijkheden in te vullen. Voor alle niveaus daaronder is dat nog de vraag; zeker waar het operationele eenheden betreft.

Waarop sturen commandanten?

Essentieel bij sturen op output is dat commandanten weten wat hun output

is en waarop zij dus moeten sturen. In de divisiestructuur waarvan het RVE-concept is afgeleid, ligt dit eenduidig vast in enkele kengetallen: winst, omzet en marktaandeel. Hoe lager in de organisatie, des te gedetailleerder de informatie.

Bij Defensie (en dus ook bij RVE-commandanten) is het onduidelijk waarop gestuurd moet worden. In het kader van Managementcontrol zijn de doelstellingen veel minder eenduidig dan voorheen, toen de operationele resultaten de 'meetlat' waren. Vandaar dat men nu hard doende is met kengetallen, kritische succesfactoren, SWOT-analyse¹¹ en zelfs met de Balanced Score Card om de gevraagde meetresultaten te leveren. Er zijn zelfs commandanten druk doende in navolging van de bevelhebber een eigen dashboard en passend managementinformatiesysteem te ontwikkelen.

De ervaring leert dat er tegenwoordig een onvoorstelbare hoeveelheid zogenaamde managementinformatie van hoog tot laag door de organisatie wordt geschoten. Opvallend daarbij is dat de mate van gedetailleerdheid per niveau nauwelijks verschilt en – wat nog erger is – dat het niet altijd geschikt is als stuurinformatie. Dat kan ook niet, omdat de vrijheidsgraden van de commandanten om zelfstandig beslissingen te nemen op de verschillende niveaus uiterst beperkt is. Daardoor treedt het 'schoorsteen-effect' in werking, waardoor alle informatie – hoe gedetailleerd ook – als vanzelf naar boven wordt gezogen. Moderne IT-technieken maken dit op eenvoudige wijze mogelijk en de filterende werking van tussenlagen verdwijnt.

Substantiële bevoegdheden?

Om daadwerkelijk als RVE te functioneren, moet de defensieleiding bevoegdheden diep in de organisatie durven en kunnen leggen. Juist het geven van daadwerkelijke bevoegdheden kan een belangrijke drijfveer zijn

¹¹ SWOT: Strengths, Weakness, Opportunities, Threats.

voor commandanten om de RVE-filosofie tot leven te brengen.¹² De defensieleiding moet echter nadenken over de vraag of dat wel kan, dan wel of dat verstandig is.

In het traditionele oorlogsbeeld, waarin de RVE filosofie ontstond, is beantwoording van deze vraag onomstotelijk bevestigend. Grote, massale operaties vragen een zekere mate van decentralisatie om gebruik te kunnen maken van de creativiteit van ondercommandanten. Sindsdien zijn de tijden sterk veranderd. Defensie wordt nu vooral ingezet in crisis- en vredesoperaties en operaties worden – mede door de moderne informatietechnologie – tot in detail vanuit de top van de organisatie gestuurd. Hier past geen decentralisatie; laat staan RVE. Ook al zou de defensieleiding daadwerkelijk tot de noodzakelijke delegatie van bevoegdheden in het kader van RVE willen komen, dan kan men zich dus afvragen of dat wel zinvol is.

Defensie lijkt steeds minder vergelijkbaar met een concern waar op hoofdlijnen wordt gestuurd en onderdelen werkelijk de vrijheid hebben een eigen beleid te voeren.

Degenen die Defensie met een concern vergelijken (zie BBD 2000) zouden hier nog eens goed over moeten nadenken. De centrale vraag is, in het verlengde hiervan, of de defensieleiding daadwerkelijk substantiële bevoegdheden kan delegeren.

Voorwaarde daarvoor is dat de defensieleiding zelf over substantiële bevoegdheden beschikt. Deze worden al aanzienlijk ingeperkt door het regeerakkoord waarmee Defensie moet werken. In het regeerakkoord ligt – afhankelijk van de omvang van de defensieparagraaf – al een aantal zaken vast: uitgavenplafonds, ingeboekte besparingen, personeelssterkte en accenten van beleid bij alle krijgsmachtonderdelen. De vrijheden worden verder ingeperkt door Defensie-

nota's, de Hoofdlijnennotitie en invullingen van bezuinigingsrondes. Op het niveau van de bevelhebbers is daarmee al het overgrote deel van de *strategische beleidsruimte* verdwenen, die kenmerkend is voor een concernmodel, waar juist divisie-managers een grote strategische bewegingsvrijheid overnemen van de concernleiding.

Zo staat in de Hoofdlijnennotitie¹³ tot op bataljons- en eskadronsniveau beschreven waar de bevelhebber het mee moet doen. Bovendien maakt de Hoofdlijnennotitie melding van een centralisatie van alle operationele activiteiten bij de CDS¹⁴, hetgeen de bevoegdheden van de bevelhebbers over het primaire proces nog verder inperkt en hen tot *toeleveranciers* maakt aan het primaire proces van de krijgsmacht. De vraag is dan ook gerechtvaardigd wat er nog te delegeren valt binnen de krijgsmachtdelen, behalve zorg voor interne beheersprocessen. En ook die worden op dit moment in hoge mate voorgeschreven!

Stimulansen voor medewerkers?

Ook is de vraag relevant naar de 'motivatoren' voor commandanten en medewerkers om RVE-gericht gedrag te vertonen. Deze discussie deed zich ook al voor in het RVE-tijdperk. Eindeloze discussies en nota's over de besteding van inderdiende middelen waren het gevolg; tot op het niveau van het percentage dat de commandant van zijn efficiencywinst mocht behouden, inclusief tips hoe hij deze zou kunnen besteden (bijvoorbeeld aan het verfraaien van de messes).

Kortom, de bureaucratie ging al weer aan de slag met het dicteren van de 'motivatoren'. Een vergelijkbare situatie lijkt zich nu ook voor te doen. Om RVE te laten slagen, zal tot op de werkvloer duidelijk moeten zijn wat men er aan heeft. Wordt het werk gemakkelijker? Krijgt men meer zicht op het eindproduct dat men levert? Komen er vormen van prestatiebeloning voor RVE-gedrag? Worden de capaciteiten van medewerkers meer aangesproken en gewaardeerd?

Het feit dat RVE niet of onvoldoende leeft bij het overgrote deel van de medewerkers in de eenheden, duidt erop dat het niet is gelukt om drijfveren in te bouwen voor RVE-gericht gedrag van medewerkers binnen RVE-en. Zeker wanneer RVE voor hen betekent dat zij alleen maar méér moeten administreren en nauwkeurig hun begroting in de gaten moeten houden, levert de RVE meer lasten dan lusten. Bij hen ontstaat dan een houding van: laat ze maar doen, als ik er maar geen last van heb.

Overkill aan methoden en technieken

Invoering van de RVE-filosofie is gepaard gegaan met een ware vloed aan 'moderne' managementmethoden en -technieken. Allerlei 'geavanceerde' managementmethoden en -technieken worden als warme broodjes bij commandanten – die daar vaak niet om gevraagd hadden – neergelegd. Gezagsgetrouw en gecommiteerd aan onze organisatie als ze zijn, proberen zij de broodjes te verorberen, hoewel de honger ontbreekt.

Te denken valt aan Concernmodel, Managementcontrol, kengetallen, Balanced Score Card, Total Quality Management, dashboards, bedrijfsplannen, Mission Statement, targets, managementcontract, procesbeschrijvingen, audits, Verbetering Bedrijfsvoering, basementrapportages, product-marktcombinatie, klantbenadering, SWOT-analyse, managementinformatiesystemen, kritische succesfactoren, enzovoort.

Gezien de uiterst beperkte manoeuvreerruimte van commandanten op verschillende niveaus binnen de krijgsmachtdelen lijkt hier sprake van het schieten met een kanon op een mug. Bovendien is het de vraag in hoeverre deze besturingsmethoden passen bij de defensieorganisatie. Liggen bij toepassing van deze methoden in vredessituaties de besturingsaspecten nog wel in het verlengde van situaties waarin sprake is van operationeel optreden? Terecht merkt kolonel drs. P.L.E.M. Everts¹⁵ op dat de genoemde methoden een organisa-

¹² Oonincx, 1997, pagina 313.

¹³ Hoofdlijnennotitie 2000, pagina 27-29.

¹⁴ Hoofdlijnennotitie, pagina 34.

¹⁵ Everts, 1999, pagina 294.

tiecultuur uitstralen waarvan het maar zeer de vraag is of deze bij het defensiebedrijf past. Omdat er weinig bevoegdheden (kunnen) worden gedelegeerd, verliezen deze systemen zich in stuitende details aangaande de interne beheersprocessen. Dat brengt ons weer terug bij de klassieke bureaucratische organisatie met haar sturen op processen in plaats van op output.

Conclusies

Defensie is door haar taken en inbedding in de politiek geen 'gewoon' bedrijf; laat staan een concern. Door in het kader van de RVE-filosofie scherp in te zetten op planning en control is een bureaucratische beheersmethode ontstaan die zich voor een belangrijk deel buiten de lijnfunctionarissen en buiten de werkelijkheid heeft geplaatst. Lijn- en stafverantwoordelijkheden lopen in de besturing van de KL door elkaar heen. Daarmee schiet men het doel – integrale en transparante procesbeheersing – voorbij.

Juist omdat het er op dit moment alle schijn van heeft dat het moment van de RVE-filosofie voorbij is – we zijn er al zes jaar mee bezig en vele 'werkers' merken er nog niets van –, lijkt een herijking op zijn plaats.

Bovendien voltrekt zich momenteel, zoals blijkt uit de Hoofdlijnennotitie – een tendens tot centralisatie die nog meer bevoegdheden bij de bevelhebbers wegtrekt waardoor er nog minder te delegeren overblijft. Een ontwikkeling die haaks staat om het idee van concernmodel en die de RVE-filosofie – in de ware zin des woords, met de daaraan door de KL gekoppelde ambities – ondergraaft.

Het is van groot belang dat de fundamentele vragen die zijn gesteld in dit artikel eerst worden beantwoord alvorens beslissingen te nemen over de aard en de ondersteunende systemen

van de bedrijfsvoering in de KL. Op dit moment bestaat de indruk dat de RVE-filosofie in de vorm van managementtechnieken een geheel eigen leven gaat leiden en doel op zichzelf wordt. De RVE-filosofie moet worden ontdaan van alle franje en de KL moet op zoek naar de essentiële stuurmechanieken in de lijn. Pas als men die op het spoor is, kan worden bezien in hoeverre onderdelen van de RVE-filosofie hierin een zinnige plaats kunnen krijgen. Worden deze vragen niet beantwoord, dan houdt de papieren tijger zijn eigen dynamiek, zonder enig contact met de werkelijkheid en blijven we leven in twee werelden die elkaar steeds minder raken.

Fundamentele herbezinning op de uitgangspunten van de inrichting en besturing van de KL is noodzakelijk, zonder dwang vooraf om voor een bepaald managementconcept te kiezen. Daarbij zal moeten worden aangesloten bij heersende of gewenste waarden en normen die de defensieorganisatie eigen zijn en die belangrijk zijn voor het uitoefenen van de primaire taak.

Ook bedrijven in de particuliere sector zoeken besturingsmethoden die passen bij hun organisatiecultuur. Managementconcepten met inbegrip van RVE – zijn een middel en geen doel op zich.

In hoeverre de positieve zaken, die de RVE-filosofie ook gebracht heeft, daarin een plaats kunnen krijgen, wordt pas duidelijk wanneer eerst de genoemde fundamentele vragen beantwoord zijn. Daarbij zal – in navolging van BBD 1993 – tevens moeten worden nagegaan in hoeverre er sprake moet zijn van verschillende vormen van aansturing voor de 'groene' (lees: operationele) KL en de ondersteunende eenheden.

Dit onderscheid is in de loop der jaren uit het zicht verdwenen en alle eenheden worden over één kam geschoren. Het is zeer de vraag of dit verstandig

is. Ook zal de besturing in vrede-tijd in het verlengde moeten liggen van besturing bij operationele inzet.

Beantwoording van de in dit artikel gestelde vragen zou een bijdrage kunnen leveren aan het herdefiniëren van de RVE-filosofie binnen Defensie. Een 'passende' RVE-definitie levert een opstap voor transparante en vooral ook realistische managementconcepten, die leiden tot het verenigen van de planning en control-wereld enerzijds, en de wereld van het primaire proces anderzijds. Dan komt het misschien weer goed tussen de bestuurders in de lijn en hun ondersteunende staven.

En wie weet, zal de werkvloer er dan ook iets van merken en er zijn voordeel mee kunnen doen, waardoor de KL daadwerkelijk een effectieve en efficiënte organisatie wordt, waarin medewerkers hun energie van harte aanwenden.

Literatuur

- B.J. Baars, 'De landmachtstaf: oude wijn in nieuwe zakken?', MS 168 (1991) (1).
P.L.E.M. Everts, 'Taal en Bedrijfsvoering', MS 168 (1999) (5).
J. Heijnsdijk, *RVE binnen defensie; droom of werkelijkheid?* Research Paper KMA/KOC FMB 97-39.
Heijnsdijk, *RVE binnen defensie; stilstand of vooruitgang?* Research Paper KMA/KOC FMB 98-46.
Hoofdlijnennotitie voor de Defensienota 2000.
J.A.M. Oonincx, 'Commandant en bedrijfsvoering, RVE en VEB', MS 166 (1997) (7).



Geweldsexcessen bij vredesoperaties: Somalië 1992-1995

E. Muller - kapitein van de Koninklijke Luchtmacht*

Een Belgische para die op het hoofd van een gesneuvelde Somaliër staat te urineren; een tweede soldaat die zijn woestijnlaars op het hoofd van een eveneens dode Somaliër zet; en het afmaken door Belgische para's van een Somaliër. Dagelijkse praktijk van de Belgische paratroepen in Somalië?

De krant het 'Laatste Nieuws' heeft gisteren opnieuw foto's gepubliceerd die bewijzen dat Belgische paratroepen zich tijdens hun vredesoperatie 'Restore Hope' in 1993 in Somalië onmenselijk hebben gedragen. De foto's zijn afkomstig van een getuige uit het leger, aldus de krant. De wandaden zouden zijn gepleegd door soldaten van het derde bataljon van de paratroepen uit Tielen. De fotograaf noemt de Belgische vredesoperatie in de krant 'een bende onmenselijke geweldenaars'.

Enkele weken geleden publiceerde de krant een foto van de voormalige Belgische militair Marco X, die met een collega een Somalische jongen boven het vuur stond te 'roosteren'. Volgens de getuige van dit incident, een zekere Kris Z., die ook foto's heeft gemaakt, waren de militairen

'bijzonder fier' op hun daad. 'Zij pochten dat ze Somaliërs van kant hadden gemaakt. Nadien riepen ze dat ze zouden teruggaan om er nog wat meer neer te maaien.'

Inleiding

Doordat militairen geweld uitoefenen is daarbij de mogelijkheid aanwezig dat de grens tussen geweld en 'geweldsexces' overschreden wordt. Over geweldsexcessen tijdens oorlogen is al het nodige geschreven. Zeker naar de casus Me Lay is uitgebreid onderzoek gedaan. In dit Vietnamese dorp werden op 16 maart 1968 zo'n 500 mannen, maar met name vrouwen en kinderen, gedood door de C-Compagnie van de 11e brigade van de 'American Division'. Het ging hier om militairen in een reguliere eenheid die als combattant werden ingezet in een conventioneel conflict.

Tegenwoordig is de kans dat westerse militairen in een conventioneel conflict worden ingezet weliswaar nog steeds aanwezig, maar behoorlijk afgenomen. Veel groter is de kans dat de militair wordt ingezet bij een (VN-) vredesoperatie. Zo was en is de VN actief in onder andere Angola, Haïti, Cambodja, Somalië en voormalig Joegoslavië. Een van de grote verschillen tussen een conventioneel conflict en een vredesoperatie is dat de militair in het laatste geval er juist is ten behoeve van de bevolking. Een vredesoperatie vindt plaats ter ondersteuning van de vrede, waarbij de vre-

desmilitair in veel gevallen zelf niet als strijdende partij aanwezig is.

Ondanks dit wezenlijke verschil hebben er gedurende een aantal vredesoperaties ook geweldsexcessen plaatsgevonden 'tegen' de plaatselijke bevolking. Deze paradox, dat militairen die deelnemen aan een vredesoperatie met als doel de plaatselijke bevolking te helpen, toch geweldsexcessen plegen 'tegen' die bevolking, is de aanleiding geweest voor dit artikel, waarbij wordt ingegaan op de casus Somalië.

Gegevens over de casus zijn verkregen door een secundaire analyse van recente onderzoeken van Winslow en Leman, die in opdracht van respectievelijk de Canadese en Belgische regering werden uitgevoerd. De opgenomen Engelstalige en Nederlandse citaten zijn afkomstig uit deze onderzoeken. Doel is uiteindelijk om een verklaring te vinden voor het ontstaan van geweldsexcessen bij vredesoperaties.

Is het gezien bepaalde omstandigheden te voorspellen dat geweldsexcessen bij vredesoperaties zich zullen voordoen? Is het, met andere woorden, mogelijk dat iedereen onder bepaalde omstandigheden in staat is tot het plegen van een geweldsexces? Een bevestigend antwoord op deze vraag maakt dit onderzoek in de huidige tijden van vele vredesoperaties zeer relevant. Niet alleen voor buitenlandse eenheden maar ook voor Nederlandse, gezien de discussies en onderzoeken over de Nederlandse bijdrage aan vredesoperaties in voor-

* E. Muller is werkzaam als plv. CC van de Opleiding Koninklijke Militaire Academie en studeerde in augustus 1998 af aan de KMA met de scriptie: 'Geweldsexcessen bij vredesoperaties: mogelijke oorzaken en achtergronden'.

De auteur is dr. J.B.G. Born dankbaar voor zijn medewerking aan dit artikel.

¹ De Volkskrant, 17 april 1999.

malig Joegoslavië en Angola². Nadere bestudering van wat er in Somalië is gebeurd, kan meer inzicht bieden over het ontstaan van geweldsexcessen en mogelijk aanbevelingen opleveren over de wijze waarop geweldsexcessen kunnen worden voorkomen.

Definities

Vredesoperaties

In de (inter)nationale discussie over het defensie- en veiligheidsbeleid heeft zich sinds het einde van de Koude Oorlog een heel nieuw begrippenapparaat ontwikkeld. Begrippen als oorlog, vrede, vredesoperatie, conflict, crisis en crisisbeheersing worden vaak op meerdere manieren geïnterpreteerd. Voor een eenduidige definitie van het begrip 'vredesoperatie', wordt aansluiting gezocht bij het rapport *An Agenda for Peace* van de toenmalige secretaris-generaal van de Verenigde Naties, Boutros Boutros-Ghali. Traditioneel had het begrip 'vredesoperaties' een beperkte inhoud: het verwees uitsluitend naar zogenaamde *peace-keeping* operaties. De ontwikkelingen van de afgelopen jaren hebben ertoe geleid dat onder vredesoperaties tegenwoordig het hele scala van VN-operaties bij de handhaving van de internationale vrede en veiligheid wordt verstaan. De door mij gehanteerde definitie luidt dan ook als volgt:

een vredesoperatie is het continuüm van een reeks diplomatieke, humanitaire en militaire maatregelen ter handhaving van de vrede en veiligheid dat loopt van een operatie waarbij getracht wordt een conflict door diplomatieke maatregelen te voorkómen, tot een operatie waarbij met militair geweld getracht wordt een aanwezig conflict te beëindigen.

Geweldsexces

Het tweede centrale begrip in dit artikel is 'geweldsexces'. De basis hier-

van ligt in het begrip 'agressie'. Agressie is een houding die onder andere in geweld tot uiting kan komen. Bij het uitoefenen van geweld is er sprake van een grens waar genormeerd geweld omslaat in een geweldsexces.

Er is sprake van een geweldsexces bij het gebruik van ontoelaatbaar, buitensporig geweld dat in strijd is met algemeen geaccepteerde normen zoals deze zijn vastgelegd in het humanitair oorlogsrecht, waarbij de normen met betrekking tot de mate van geweld deels afhankelijk zijn van het soort (vredes)operatie.

De vredesoperatie in Somalië

De vredesoperatie in Somalië begint op 24 april 1992 met het zenden van een vijftigtal VN-waarnemers en noodhulp voor de hongerende lokale bevolking. Bijna drie jaar later verlaten de laatste 2500 militairen onder Amerikaanse escorte de stranden van Mogadishu. In deze periode is er sprake geweest van een drietal in elkaar overlopende vredesoperaties, UNOSOM I, UNITAF / Restore Hope en UNOSOM II, waarbij op het hoogtepunt meer dan 30.000 militairen in de hoorn van Afrika aanwezig waren. Door sommige militairen, onder wie in ieder geval Belgische en Canadese para's, zijn geweldsexcessen gepleegd tegen de plaatselijke bevolking. Een dieptepunt hierbij vormde het martelen, met de dood als gevolg, van de Somalische tiener Shidane Arone door Canadese militairen. Hoe kunnen we deze marteling nu verklaren terwijl de Canadese militairen er juist waren om de Somalische bevolking te helpen? Welke factoren hebben in Somalië een rol gespeeld bij het ontstaan van geweldsexcessen?

Ambigue opdracht

Over het uiteindelijke doel van de vredesoperatie in Somalië bestonden vanaf het begin verschillende meningen. Ging het er alleen om te zorgen dat de internationale hulporganisaties

hun voedsel en medicijnen aan de lijddende bevolking konden leveren, of moest er duidelijk een basis worden gelegd voor langdurige vrede? Met name de Amerikanen waren voor de eerste optie, terwijl de VN meer ambities hadden.

De onduidelijkheid over de opdracht werd versterkt door de twee verschillende mandaten waarmee gedurende de gehele vredesoperatie, dus van UNOSOM I via UNITAF tot en met UNOSOM II, werd gewerkt. Aan de ene kant was hoofdstuk 6 van het handboek van de VN van toepassing (bemiddeling en *peace-keeping* met de toestemming van alle partijen), terwijl aan de andere kant hoofdstuk 7 (verplichtende sancties en het gebruik van geweld) gebruikt werd. Vanuit een academisch gezichtspunt zoals dat op de hogere niveaus wordt toegepast, is dit misschien nog wel te begrijpen. Maar voor de soldaat onder aan de keten werkt dit zeer verwarrend. Hij of zij wordt geconfronteerd met de uitvoering van de *Rules Of Engagement* (ROE) en voor hem moeten ze dan ook duidelijk zijn. In Somalië was dit zeker niet het geval en waren de ROE voor vele militairen een bron van frustratie. Sommige soldaten waren het er gewoon niet mee eens omdat ze vonden dat de ROE te beperkend waren:

We moeten ons tonen zonder weerstand te bieden. We moeten op ons laten schieten.

Meer in het algemeen was voor de soldaten die gedurende hun optreden in direct contact kwamen met de Somaliërs, ondanks het lezen van de ROE, niet duidelijk wat ze in bepaalde situaties moesten doen. Of, zoals een Canadese militair het verwoordt:

We had far too many ambiguous orders given to us and every day things would be changing. Orders changed daily, so if you missed a day, you didn't know where you were. Shoot in the air, shoot in the ground. Shoot wherever. Don't shoot. That was a problem.

² [HTTP://WWW.MINDEF.NL/NIEUWS/RAPPORT/300897.a.htm](http://WWW.MINDEF.NL/NIEUWS/RAPPORT/300897.a.htm).

Naast de onduidelijkheid vormde in een aantal gevallen ook de onmogelijkheid van de opdracht een bron van frustratie. Want als er dan duidelijkheid werd geschapen over het ontwapenen van de Somaliërs, was het de vraag waar te beginnen. Bijna elke mannelijke Somaliër is namelijk in het bezit van een wapen. Naast zijn vrouw en zijn kameel beschouwt hij dat als zijn voornaamste bezit omdat hij het nodig heeft voor zijn bescherming.

Ontwapenen was dan ook zeker niet gemakkelijk en als een dorp dan eenmaal ontwapend was, leverde dit ook weer frustraties op bij de militairen. Het ontwapende dorp werd dan namelijk binnen de kortste keren van zijn hulpgoederen geplunderd door de nog wél bewapende fracties van de krijgsheren.

Ook de onmogelijkheid om het stelen van goederen, doordat insluipers de kampen binnendrongen, tegen te houden, werkte erg frustrerend. Ondanks dat de Somaliërs regelmatig werden opgepakt en vervolgens overgedragen aan de autoriteiten, bleven ze maar terugkomen. Dit had tot gevolg dat bijvoorbeeld veel militairen de Somalische insluipers dan maar op hun eigen manier een lesje wilden leren:

Tensions were high. A lot of people were wondering why we weren't doing something with the Somalis. We got to teach them a lesson so they stop coming into camp.

Nu zijn we heel dikwijls bestolen door voornamelijk kleine kinderen die erin slaagden om binnen te dringen in onze bases, meestal op zoek naar eten en brandstof, zaken die schaars waren...(...). Op den duur geef je iemand een vijg in de hoop en illusie dat dit zou kunnen werken. Niet om iemand bont en blauw te slaan, maar om hem een lesje te leren.

De agressie die hier getoond wordt is een vorm van instrumentele agressie. Het doel is niet iemand bewust pijn te doen maar om het stoppen van het insluipen te bereiken. Bovendien is er

sprake van een vorm van *image building*: wij als elite-eenheden laten toch niet over ons heen lopen.

De militairen worstelen met hun nieuwe opdracht: het uitvoeren van een vredesmissie. Dit concept wijzigt hun identiteit en in zekere zin provoceert het hen. Traditioneel staat het leger voor oorlogvoering en alles in de organisatie van het leger, en vooral in de traditionele gevechtseenheden als de para's van België en Canada, verwijst hier ook naar. Paradoxaal genoeg dienen de militairen echter aansluiting te vinden bij het concept van een vredesoperatie. Dit omvormen van 'groen' naar 'blauw' optreden kost veel militairen moeite:

Ik verkies zeker een oorlogsmissie, want dan weten we tenminste waar we het over hebben. Maar met de blauwe baretten en de ROE, steekt men de twijfel in ons hoofd.

Internationaal was de inhoud van de opleiding weinig aangepast aan de nieuwe 'blauwe' opdracht. Ze

Beeldvorming over de Somaliërs: cultuurschok

De beeldvorming over de Somaliërs was bij een groot aantal militairen onvolledig en negatief. De basis hiervan vormde de voorbereiding op de vredesoperatie. Veel militairen voelden dat ze niet goed voorbereid waren op de omgeving waarin ze terechtkwamen. De VN had erg weinig informatie voorhanden om te verspreiden onder de deelnemende landen aan de vredesoperatie. Hierdoor waren deze landen zelf verantwoordelijk voor de informatievoorziening, maar ook zij bleven grotendeels in gebreke. Zo bevatte het handboek van de Canadese militairen slechts drie paragrafen van in totaal zo'n zes zinnen over de omgang met Somaliërs en die zijn nog extreem negatief ook.

Don't trust the Somalis, an alley one minute can become an enemy the next. Any locals with weapons must be considered as dangerous and potentially hostile on every encounter.

Don't trust the Somalis, an alley one minute can become an enemy the next

bestond nog voor een groot deel uit gevechtstraining, daarmee onterecht suggererend dat er tijdens de missies alleen maar gevochten dient te worden. Deze 'misfit' tussen opdracht en opleiding kan frustratie tot resultaat hebben:

De grote frustratie bestaat erin om zich niet van een wapen te mogen bedienen.

Men staat in een spanningsveld tussen macht en onmacht. De frustratie hierover kan leiden tot agressie waarvoor men naar een uitlaatklep zoekt. In Somalië was deze aanwezig in de vorm van een bevolking die niet voldeed aan de westerse beeldvorming van de Belgische en Canadese troepen.

Hierbij vergat men te vertellen dat alle Somalische nomaden een wapen dragen om hun vee te beschermen en dat het één van hun belangrijkste bezittingen is. Aan de negatieve stereotypering van de Somaliërs werd verder bijgedragen door te vertellen dat ze op de een of andere manier vies en vervuild waren. Als er zaken gedaan moest worden met een Somaliër dan kon je maar beter handschoenen aantrekken. Bij mensen met tuberculose lijkt dit verstandig, maar niet alle Somaliërs hebben tuberculose!

Ook in de Belgische opleiding voor Somalië zijn er voorbeelden die de negatieve stereotypering versterken:

(...)We hadden schietoefeningen en de instructeur zei ons: 'Denk dat je

op vuile zwartzakken aan het schieten bent, dan gaat dat nog zo goed'. Niemand heeft daar op gereageerd. Er zijn er die er het hunne van denken, maar ik ben er zeker van dat er gasten tussen staan die daar geen problemen mee hebben en die er misschien nog een vorm van zelfbevestiging in zoeken.

In Somalië zelf wordt het beeld over de bevolking bij een groot deel van de militairen alleen maar negatiever. De kennismaking met de Somalische samenleving vormde een cultuurschok, in het bijzonder het gedrag van de mannen die, aldus een Belgische militair:

vrouwen laten sloven en zelf niet eens als een vent pissen.

Het insluipen in het kamp en het stelen versterken deze gevoelens alleen maar. Anderzijds zijn er ook militairen die echter minder negatief zijn over de Somaliërs en er ontstaat dan ook een duidelijke scheiding in de beeldvorming. De ene groep ziet ze als hulpbehoevende mensen voor wie zij als vredesmilitairen met een humanitaire taak moeten zorgen. Aan de andere kant staan de militairen in de rol van *warriors* die zeer negatief over de Somaliërs denken en hen het liefst eens duidelijk maken wie de baas is.

'This place is a nightmare'

De hiervoor beschreven drang bij de vredesmilitairen om de insluipers een lesje te leren, komt vooral omdat men de situatie als bedreigend ervaart. Men voelde 's nachts constant gevaar omdat de insluipers maar bleven komen en niet alleen je spullen kunnen stelen, maar je ook in je slaap kunnen verrassen. Dit gevoel van bedreiging gold in veel gevallen alle Somaliërs. De militairen konden namelijk niet onderscheiden wie nu de daadwerkelijke vijand was. Door veel militairen werd dan ook de vergelijking met Vietnam getrokken:

The threat was always there in the back of your mind. The first few

weeks, I felt threatened by all Somalis. Again, who's the enemy, who's the bad guy, who's the good guy? And remembering again the Vietnam experience where those Vietnamese were all friends and all of a sudden they put a grenade in your Jeep.

Behalve het gevoel van gevaar vergeden de omstandigheden in Somalië van veel militairen een grote mate van aanpassing. Zo moesten de militairen, met name de westerse, erg wennen aan de klimatologische omstandigheden: zeer hoge temperatuur (gemiddeld 45 graden Celsius) en vele zandstormen:

This place is a nightmare. It is so hot and dusty here that you can't keep clean enough to enjoy it. I haven't had a shower yet after three weeks and we are living in trenches.

De leefomstandigheden in de verschillende kampen in Somalië verschilden in grote mate. Twee aspecten waren hierbij van belang; de afstand tot Mogadishu, waar alle materialen binnenkwamen, en de rijkdom van het uitzendende land. Zo ontbrak het bijvoorbeeld de Noren in het basiskamp bij Mogadishu aan bijna niets, terwijl de Indiërs dieper in Somalië aan alles

makes you not want to eat them that often.

Veel militairen in Somalië verloren dan ook gewicht door de combinatie van het zeer warme weer en het niet voldoende eten.

Door de gebrekkige infrastructuur in Somalië waren de mogelijkheden tot contact met het thuisfront met name in het begin van de operatie problematisch. Uit Amerikaans onderzoek kwam naar voren dat dit gebrek aan contact, na eenzaamheid en de zorg om de eigen veiligheid, als twee na grootste stressor werd ervaren.

Zeker in perioden van verveling was er behoefte aan contact met het thuisfront. Deze verveling stak naarmate de vredesoperatie langer duurde steeds vaker de kop op bij de vredesmilitairen.

We don't see any starving Somali,

dus wat komen we eigenlijk doen? Hierbij moet wel worden opgemerkt dat sommige eenheden wel continu werk hadden, zoals bijvoorbeeld het beveiligen van belangrijke posten in Mogadishu of het verzorgen van voedseltransporten. Anderen waren na verloop van tijd echter alleen nog maar veroordeeld tot het lopen van patrouilles.

The overall attitude is: what's worth dying for in this country? Nothing is worth dying for here

gebrek hadden. In de meeste kampen was vooral in het begin van de operatie gebrek aan water, wat de hygiëne niet ten goede kwam. Vrijwel alle deelnemende militairen waren gedurende zeer lange perioden veroordeeld tot het eten van noodrantsoenen.

Six months of rations is unreal... We were eating them so much that it

De aard van de missie verplichtte de militairen in Somalië geregeld om passief te blijven, terwijl ze juist getraind waren voor het gevecht. Dat niet-ageren was een bron van frustratie en staat haaks op het traditionele beeld van de gewapende militair. Deze inactiviteit bleek voor velen moeilijk te hanteren en vormde een voorname bron van frustratie:

Het ergste is de verveling, de verveling doden is het essentiële probleem. Het racisme ontwikkelt zich omdat de troepen zich ter plaatse vervelen.

Deze verveling gecombineerd met het gevoel dat ze niet gewenst waren door de Somaliërs, leidde tot negatieve gedachten over de gehele operatie – zeker omdat men nog wel steeds gevaar liep:

The overall attitude is: what's worth dying for in this country? Nothing is worth dying for here. We have the feeling we are not wanted here.

Groepsprocessen: traditionele para-eenheden

Tijdens de opleiding van gevechtseenheden wordt in grote mate een solidariteitsgevoel aangekweekt. Deze eenheden kenmerken zich door traditionele militaire waarden en normen. Nieuwkomers worden op intensieve wijze bekend gemaakt met de heersende normen en waarden in de groep. Een grote nadruk wordt gelegd op de eigen 'ingroup' die als een elite beschouwd wordt en zich kenmerkt door deels formele en deels informele symbolen, rituelen en tradities. Dit proces vindt bij bijzondere eenheden, zoals de Canadese en Belgische para-eenheid, versterkt plaats.

De verschillende 'outgroups', zoals burgers van het eigen land, andere militaire eenheden en de plaatselijke bevolking bij een vredesoperatie, worden inferieur geacht. Bij het vergelijken van de eigen groep met andere groepen wordt getracht de verschillen met de 'outgroup' te maximaliseren en de verschillen tussen de groepsleden uit de eigen 'ingroup' te minimaliseren.

De benadering van de 'outgroup' kenmerkt zich door stereotypering. Zo spraken militairen nooit over enkele kinderen die kwamen stelen of gevaarlijk waren, maar werden alle kinderen in Somalië als gevaarlijke dieven beschouwd. In een vijandige

omgeving zoals in Somalië, die hoge eisen stelt aan de stressbestendigheid, worden de groepsprocessen versterkt. Groepsleden neigen ertoe om zich te conformeren aan het prototype om op deze wijze een positieve sociale identiteit binnen de groep te bereiken, wat een veilig gevoel geeft. Het eigen individu 'verdwijnt' hierbij als het ware in de groep. Mensen kunnen hierdoor gedrag gaan vertonen dat niet met hun eigen maatstaven overeenkomt maar dat door het prototype wordt voorgeschreven. De maatstaven van de groep kunnen hierbij steeds extremer worden; de groepsleden juttten elkaar als het ware op (polarisatie). Een insluiper wordt de eerste keer nog verbaal gecorrigeerd, de tweede keer krijgt hij al enkele klappen en uiteindelijk wordt er iemand gemarteld met de dood als gevolg.

Gebruik van 'disinhibitors': drank

Drugs en alcohol worden gezien als 'disinhibitors': middelen die er bijdragen dat emoties de boventoon gaan voeren. Er is sprake van een afname van de zelfbeheersing, (rationele) remmingen verdwijnen. Zowel bij de Canadese als de Belgische krijgsmacht is de laatste jaren met succes aandacht besteed aan het gebruik van drugs en met name aan overmatige consumptie van alcohol. Ondanks de afname van het gebruik van disinhibitors blijkt er echter nog steeds een klimaat te heersen waarin het overmatig gebruik van alcohol een element is dat bijdraagt aan het imago van een 'goede' soldaat. Vooral in traditionele gevechtseenheden, zoals bijvoorbeeld de para's, blijkt deze stelregel nog steeds te gelden.³

Tijdens de vredesoperatie in Somalië was drankgebruik ook een middel om alles even te vergeten en de verveling te doorbreken:

³Leman, J. et al, *Studie naar de mechanismen die kunnen leiden tot racisme bij de Belgische strijdkrachten* (Brussel: centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, 1998).

There was very little to do. Like I said, the drinking was way out of proportion there...

Tegen dit overmatig drankgebruik werd zelden tot nooit opgetreden. De Amerikaanse eenheden vormden een uitzondering als het ging om het gebruik van alcohol, dat was namelijk volledig verboden. Het 'droog leggen' van de eenheid had volgens een onderzoek positieve gevolgen: het droeg bij aan de algemene discipline en zorgde in vergelijking met andere 'natte' operaties voor een afname van het aantal incidenten. Bij de Canadezen daarentegen stroomde de alcohol op de avond van de dood van Shidane Arone behoorlijk omdat het het begin van de verjaardag van het regiment was.

Gebrek aan voorbeeldgedrag

Een leidinggevende heeft door zijn formele en als het goed is ook door zijn informele positie, op alle hiervoor beschreven factoren invloed. Goed leiderschap is daarom essentieel. Ook bij de militairen zelf is dit besef aanwezig:

In zo'n zending hebt ge een goeie groepsleider nodig die vlug goede beslissingen kan nemen. Dat geeft een goed gevoel aan de anderen. 't Beste is ook wel om die beslissingen zo goed mogelijk te volgen, want als men begint te discussiëren, kan het kalf wel eens verdrongen zijn en staat de vijand plots voor u neus en weet je niet wat te doen natuurlijk, behalve flaters schieten.

De meeste soldaten beschouwden een oude ervaren onderofficier meer als de leider dan de officier. De officieren werden door de manschappen veelal beoordeeld als passanten:

The officers come and go. They come in, and spend maybe a year, and then go on to a staff job, and all of a sudden they come back a couple of ranks higher.

Het carrièrepatroon was dus al een eerste aantasting van de autoriteit

→

van de officieren, terwijl in Somalië in een aantal gevallen slecht voorbeeldgedrag dit verder aantastte. Het overschrijden van de grens van het toelaatbare, zoals het toestaan van overmatig drankgebruik, kan door de manschappen als een boodschap zijn ontvangen dat ontoelaatbaar gedrag is toegestaan, en de regels geschonden mogen worden:

How could he expect us to respect him when he ordered us to have two beers per day and he walks by with a six-pack under his arm?

Bij disciplinaire incidenten werd door de militaire leiding in Somalië nog wel eens een oogje dichtgeknepen. De dood van Shidane Arone was niet de eerste keer dat de Canadese para's

Leiderschap heeft invloed op vele aspecten die bijdragen aan het ontstaan van een geweldsexces. Falend leiderschap (te jong en onervaren, inadequate leiderschapsstijl, gebrek aan filosofische referentiekaders, gebrek aan inzicht in de opdracht, gebrek aan lokale culturele bagage) bleek uit Belgische ervaring veelbetekend als verklaring van geweldsexcessen.

Voorkómen van geweldsexcessen

De hiervoor beschreven factoren zijn van invloed geweest op de gepleegde geweldsexcessen door Belgische en Canadese militairen in Somalië. Getracht wordt om uit deze ervaringen

How could he expect us to respect him when he ordered us to have two beers per day and he walks by with a six-pack under his arm?

een Somalische insluiper martelden. De leiding accepteerde dit en zette met verholde bevelen,

insluipers moet goed duidelijk gemaakt worden dat ze niet welkom zijn

hier misschien zelfs wel toe aan. Canadese soldaten kregen bij het martelen zelfs het idee dat de hoogste leiding achter hen stond:

After all, Colonel Mathieu had said he intended to be the toughest warlord on the hill, and this was one way to do it.

De militairen handelden naar hun eigen mening dus in de geest van de commandant en rechtvaardigden daarmee hun handelen.

gen een aantal maatregelen te destilleren die dit in de toekomst kunnen voorkómen. Daarbij kunnen een tweetal variabelen onderscheiden worden: tijd en plaats. Bij 'tijd' kan onderscheid worden gemaakt in korte- en lange-termijnmaatregelen. Korte-termijnmaatregelen oefenen direct invloed uit; de werking ervan is onmiddellijk en direct waar te nemen. Lange-termijnmaatregelen kunnen geweldsexcessen in de toekomst voorkómen.

Met 'plaats' kan de plaats worden bedoeld waar het geweldsexces zich voordoet. Daarnaast kan de plaats waar maatregelen worden genomen buiten het operationele gebied liggen, in het oorspronkelijke werkgebied van de militairen (de eenheid, de kazerne en zelfs het thuisland of de VN).

Lange-termijnmaatregelen

Thuis

Voordat een vredesoperatie plaatsvindt wordt een aantal randvoorwaarden gecreëerd. Zo is er de door de politiek bepaalde opdracht. Wanneer er een opdracht wordt gegeven om een probleem op te lossen, is het eerste belang dat met de uitvoering van de opdracht het probleem ook daadwerkelijk opgelost kan worden: het probleem en de opdracht moeten op elkaar aansluiten. Hetzelfde geldt voor de opdracht en de middelen. Wil een opdracht goed uitvoerbaar zijn, dan moet er een evenwicht bestaan tussen de opdracht en de middelen die de militair ter beschikking heeft. Bij de Belgische krijgsmacht duidt men dit aan met het begrip 'materiële operationeleiteit'. Behalve het beschikken over de juiste middelen moeten de militairen zelf ook beschikken over de juiste vaardigheden en fysieke gesteldheid (fysieke operationeleiteit). Militairen die deelnemen aan een vredesoperatie moeten beschikken over de kwalificaties die vereist zijn voor die specifieke operatie.

In voormalig Nederlands-Indië is gebleken dat een 'misfit' tussen de kwaliteiten van de militair en zijn opdracht een bron van frustratie kan zijn⁴. De eerste stap om te komen tot militairen met de juiste kwalificaties is de selectie. Mensen met 'verkeerde' persoonlijkheidskenmerken moeten niet geselecteerd worden. Voorkómen moet worden dat potentiële probleemgevallen in het opleidings-traject komen. Dit opleidingstraject dient voorts te bestaan uit het trainen van vaardigheden die daadwerkelijk zijn afgestemd op de uit te voeren vredesoperatie. Naast de (basis) militaire vaardigheden en de traditionele aspecten van het leidinggeven moet de training leren om om te gaan met unieke situaties. Dit is nodig omdat in vredesoperaties van militairen op alle niveaus gevraagd wordt de zaken te

⁴ Doorn, J.A.A. van, en Hendrix, W.J., *Ontsporing van geweld, over het Nederlands Indisch conflict* (Rotterdam, 1970).

	KORTE TERMIJN MAATREGELN	LANGE TERMIJN MAATREGELN
OORSPRONKELIJK WERKGEBIED (THUIS)	Tijdens training en opleiding ter voorbereiding op uitzending maatregelen 'on the spot' aan de orde laten komen.	<ul style="list-style-type: none"> • fit tussen opdracht en probleem • fit tussen middelen en opdracht • fit tussen opleiding en opdracht • vaststellen van uitzendgeschiktheid tijdens de keuring en psychologische selectie • in opleidingen omgaan met stress opnemen
PLAATS GEWELDSEXCES ('ON THE SPOT')	Leiderschap: <ul style="list-style-type: none"> • duidelijke opdracht • 'management of meaning' • voorkómen van verveling • zo aangenaam en veilig mogelijke omstandigheden • gebruik 'disinhibitors' • detectie van en interveniëren bij problemen • voorbeeldgedrag 	Logistieke maatregelen: <ul style="list-style-type: none"> • verblijf naar omstandigheden zo aangenaam mogelijk maken

Afb. 1 Maatregelen ter voorkóming van geweldsexcessen bij vredesoperaties

evalueren en beslissingen te nemen die 'normaal' nooit van ze gevraagd zouden worden. Behalve training van vaardigheden moet er tijdens de opleiding ook voldoende informatie aan de militair worden verstrekt over onder andere reden en doel van de operatie, en het inzetgebied, de plaatselijke bevolking en haar eigen cultuur.

'On the spot'

De lange-termijnmaatregelen zijn dominant tijdens de voorbereidingen die plaatsvinden in het oorspronkelijke werkgebied van de militair. Echter, ook op de plaats waar het geweldsexces zich kan voordoen ('on the spot'), worden lange-termijnmaatregelen genomen. Zeker nu uitzendingen steeds vaker een langdurig karakter vertonen, zoals het verblijf op bijvoorbeeld de Balkan. De lange-termijnmaatregelen bestaan dan vaak uit logistieke handelingen om het verblijf van bijvoorbeeld zes maanden naar omstandigheden zo aangenaam mogelijk te maken.

Korte-termijnmaatregelen

Thuis

De hierna te bespreken korte-termijnmaatregelen zijn dominant op de plek waar het geweldsexces zich kan voordoen. Maar ook in de voorbereidende fase in het oorspronkelijke werkgebied van de militair, dienen deze maatregelen aan de orde te komen. Hierbij moet vooral worden gedacht aan de oefeningen en trainingen die worden gehouden ter voorbereiden op de uitzending.

'On the spot'

Bij deze maatregelen ter voorkoming van een geweldsexces tijdens een vredesoperatie speelt leiderschap een essentiële rol. De commandant ter plaatse dient er ten eerste voor te zorgen dat de opdracht voor zijn personeel zo duidelijk mogelijk is. Verder dient hij het gevoel te geven dat de opdracht van belang is en dat deze uitvoerbaar is. De leidinggevende speelt bij het scheppen van een eerste indruk een belangrijke rol. Hij doet als eerste aan betekenisgeving: feiten

worden geïnterpreteerd en die interpretaties zijn van doorslaggevend belang voor de manier waarop mensen zich vervolgens neigen te gedragen. Deze *management of meaning* door de leidinggevende kan op de indruk van de ondergeschikte militair een grote invloed hebben.

Een juiste indruk bij de militair zorgt dat hij beter beslissingen kan nemen en draagt tevens bij aan het besef dat hij belangrijk en zinvol werk doet; de militair moet zich nuttig voelen. Verveling moet door de leidinggevende dan ook voorkómen worden, door binnen de mogelijkheden zo aangenaam en veilig mogelijke omstandigheden te creëren.

De leidinggevende zal erop moeten toezien dat het gebruik van disinhibitors binnen de gestelde regels blijft. Mocht een geweldsexces toch dreigen, dan is er voor de leidinggevende een belangrijke rol als detector weggelegd; hij dient negatieve (groeps)-processen en probleemgevallen op te sporen. →

Bij de Belgische krijgsmacht wordt de leidinggevende hierbij geassisteerd door een Raadgever Mentale Operationaliteit (RMO), een militair uit de eigen eenheid die opgeleid is door psychologen. De belangrijkste functie van deze militair is het signaleren van mogelijke gedragsproblemen, deze te analyseren en vervolgens te interveniëren. Dit vindt plaats in de operationele zone, waarbij het uitvoeren van de operationele opdracht centraal staat. Interventie bij probleemgevallen bestaat dus niet uit therapie, deze vindt plaats buiten de operationele zone. De interventie bestaat uit het nemen van passende maatregelen tegen degene die de regels heeft overtreden. Er moet hierbij sprake zijn van *zero tolerance*, ook bij kleine misdrijvingen moet worden ingegrepen. Dit ingrijpen kan variëren van het praten met de militair(en) tot en met repatriëring. Dit laatste zal

gecombineerd moeten gaan met een straf, omdat repatriëring voor niet vrijwillig uitgezonden ook wel eens een doel zou kunnen zijn.

Bij het uitdelen van straffen moet dit duidelijk, snel, consequent, informatief, afgestemd op het vergrijp en met progressieve discipline gebeuren. Voorwaarde om te kunnen ingrijpen is dat de leidinggevende duidelijkheid verschaft met betrekking tot de mate waarin het uitoefenen van geweld is toegestaan.

Voorbeeldgedrag is hierbij een eerste vereiste en de leidinggevende moet geen verholde opdrachten geven. Mocht er bij een vredesoperatie een geweldsexces zijn gepleegd, dan dient de afhandeling ervan in een sfeer van openheid plaats te vinden. Niet alleen naar de eigen organisatie toe, maar ook naar de maatschappij.

Literatuur

- Leman, J. et al, *Studie naar de mechanismen die kunnen leiden tot racisme bij de Belgische strijdkrachten* (Brussel: centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, 1998).
- Muller, E., *Geweldsexcessen bij vredesoperaties, mogelijke oorzaken en achtergronden*, afstudeerscriptie Koninklijke Militaire Academie (Breda, 14 juli 1998).
- Winslow, D., *The Canadian Airborne Regiment in Somalia: a social-cultural inquiry: a study* (Ottawa, 1997).
- Avenarius, M.J.H., *Personele aspecten van het moderne gevecht, de positieve en negatieve kanten van groepscohesie* (Den Haag: afdeling Gedragswetenschappen DPKL, 1994).
-



MENINGEN van anderen

Ontwikkelingen in Frankrijk

Gaarne wil ik reageren op het artikel 'Ontwikkelingen in Frankrijk' van mijn geachte collega Ikol drs. A.J.A. Beukering.* Ik realiseer mij dat hij slechts de grote lijnen aangeeft van de reorganisatie van de Franse krijgsmacht. Toch moet mij van het hart dat hij de logistieke staf waar ondergetekende, de andere KL-overste in Frankrijk, als *officier d'échange* werkzaam is, wel heel weinig tekst gunt. Het betreft het *Commandement de la Force Logistique Terrestre*, het CFLT in Monthéry, even ten zuiden van Parijs. Beukering zegt hiervan: „het CFLT functioneert als een soort logistiek Commando van het legerkorps”.

Los van het feit dat de logistiek wel vaker wordt achtergesteld bij de beschrijving van reorganisaties, hetgeen Beukering zonder twijfel onderschrijft, is de genoemde zin onvolledig en ook nog incorrect. De schrijver constateert immers terecht dat het legerkorpsniveau in Frankrijk niet meer bestaat en is vervangen door het overkoepelende landmachtcommando in Lille, het CFAT. Ik maak daarom van de gelegenheid gebruik om in het kort aan te geven wat het CFLT dan wel is en doet.

Zoals u in afbeelding 8 op bladzijde 347 heeft kunnen zien, staan het CFLT en het CFAT in de structuur van de Franse landmacht op gelijke hoogte, rechtstreeks onder de CEMAT (BLS). De staf is evenals het CFAT in opbouw, bestaat uit ongeveer 400 personen en geeft direct leiding aan de twee Franse logistieke brigades. Het CFLT heeft als doelstelling de continuïteit en samenhang te verzekeren van de operationele logistieke ondersteuning van de landmacht in tijd van vrede, crisis en oorlog. Hiertoe heeft het CFLT een permanente verantwoordelijkheid op het nationale Franse grondgebied en, als de omstandig-

heden dit vereisen, tevens in buitenlandse operatiegebieden. Al het optreden van het CFLT gebeurt in nauwe samenwerking met het CFAT.

Voor wat betreft het aansturen van logistieke eenheden op het nationale grondgebied is het CFLT verantwoordelijk voor de benodigde operationele opleiding en training, zowel voor de logistieke staven als de logistieke eenheden. Dit houdt in dat het CFLT *leading* is bij het opstellen en uitvoeren van logistieke orders en richtlijnen, het bewaken van de operationele gereedheid van de beide logistieke brigadestaven en tevens verantwoordelijk is voor het voorbereiden en uitvoeren van het logistieke optreden in nationale en internationale oefeningen waarbij het CFAT is betrokken. Daarnaast houdt het CFLT zich bezig met studie en doctrine-ontwikkeling in het logistieke functiegebied. Het CFLT treedt op in de volgende gebieden:

- *Ondersteuning van ontplooiende eenheden.* Hiertoe bewaakt het hoofdkwartier nauwkeurig de operationele logistieke capaciteit van het leger en volgt het de situatie van de logistieke eenheden teneinde de benodigde voorraden te kunnen beheersen.
- *Transport en transit.* De voorbereiding en uitvoering van de verplaatsingen van eenheden en goederen naar en vanaf een *Point of Embarkation* (POE) worden door de staf gerealiseerd en tevens het transport naar en vanuit het inzetgebied.

Buiten het nationale grondgebied ten slotte ontplooit het CFLT desgewenst een *Support Command*, waarbij de logistieke ondersteuning voor *joint/combined* operaties tot de mogelijkheden behoort. Daarnaast levert de staf daar waar nodig personeel op individuele basis ter versterking van multinationale staven.

- *Point of Debarkation en logistieke bases.* De beide brigades die onder het CFLT ressorteren, zijn verantwoordelijk voor de inrichting van de logistieke bases in het inzetgebied.

Een groot voordeel van de 'CFLT-structuur' is mijns inziens het feit dat de verantwoordelijkheid voor de gehele logistieke keten, vanaf Frankrijk tot en met de

ingezette eenheid, voor wat betreft de uitvoering in de handen van één Logistiek Commando met zijn onder bevel gestelde eenheden ligt. Duidelijkheid, korte lijnen en een ongedeelde verantwoordelijkheid komen het logistieke proces zonder meer ten goede.

Ik hoop hiermee het belang van het CFLT duidelijk te hebben gemaakt en tevens het feit dat dit logistieke hoofdkwartier in Monthéry een staf is waarvan de Koninklijke Landmacht het belangrijk genoeg vindt om er een Nederlandse officier te plaatsen.

Ikol J. BLACQUIÈRE

CIMIC: onderdeel van een hedendaagse strategie

Met belangstelling en grotendeels instemmen heb ik het artikel van Janssens en Visser in de *Militaire Spectator* gelezen.* Jarenlang heeft het onderwerp in een wat duffe uithoek van de defensie-inspanning verkeerd. Nu heeft niet alleen de minister van Defensie in de Hoofdlinjennotitie een duidelijke intentie uitgesproken, maar ook heeft het onderwerp een prominente plaats gekregen in het vernieuwde Strategisch Concept van NAVO, mede door een Nederlands initiatief. Daar staat: „*The interaction between alliance forces and the civil environment (both governmental and non-governmental) in which they operate is crucial to the success of operations. Civil-military cooperation is interdependent: military means are increasingly requested to assist civil authorities; at the same time civil support to military operations is important for logistics, communications, medical support, and public affairs. Cooperation between the Alliance's military and civil bodies will accordingly remain essential*”. Een redelijk robuuste tekst.

Op een onderdeel van het artikel heb ik echter een andere mening, die derhalve prima past in deze rubriek. Het gaat met name over de zinsnede op bladzijde 284, waar de auteurs stellen dat „een bijko-

* MS 168 (1999)(6) 341-350.

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

mend voordeel van CIMIC tijdens operaties is, dat militairen zich eerder kunnen terugtrekken vergeleken met een operatie zonder CIMIC". Ik meen dat de peperdure militaire middelen met allesoverheersende prioriteit moeten worden ingezet voor die taken, waar die middelen voor zijn ontworpen. Tot zover de klassieke opvatting. Maar de lange duur van de huidige NAVO-operaties is ook de reden dat CIMIC per definitie moet worden verknoopt in de plannen, juist omdat dit de duur van de operatie kan bekorten. Zo komt men weer terug bij de regel: militaire middelen alleen inzetten voor de doelen waarvoor zij specifiek zijn ontworpen.

Welke organisatie is er echter nu goed op toegesneden door haar wijze van opereren om zogenoemde gouvernementele en niet-gouvernementele organisaties in een nog niet geheel veilige omgeving hun werk zodanig te laten doen dat de normale situatie van vrede en veiligheid zich weer grotendeels herstelt? Precies, de krijgsmacht.

Wanneer CIMIC op afgewogen wijze wordt aangewend, dan behoort bekorting van de operatie tot de mogelijke hoofddoelen van een bredere strategische missie. Door de krijgsmacht hier haar zinvol werk te laten doen, kan worden bespaard op de langdurige inzet van de krijgsmacht in crisissituaties. Deze contradictie vond ik onderbelicht terug in bedoeld artikel.

Als intermediair tussen een land in verval als gevolg van een militair conflict en de wederopbouw, die specifiek geen taak van de krijgsmacht is, vervult de krijgsmacht een onmisbare rol. Door juist die middelen aan te wenden kan het gebruik van die dure militaire capaciteit, eerder dan anders het geval zou zijn, worden beëindigd. Daarmee ga ik wellicht verder dan de gangbare opvatting, waar militaire capaciteit van CIMIC wordt gezien als intermediair tussen krijgsmacht en het civiele opbouw-circuit, en niet echt als speler tussen die organisaties optreedt.

Ten slotte nog een opmerking over de beelden die gewoonlijk bij militairen leven over civiele hulporganisaties. Ik meen dat die organisaties met reden beducht zijn voor samenwerking met

militairen. Immers, militairen worden ingezet om een politiek geformuleerd doel te bereiken, meestal ook een gevolg van een politieke 'deal' en zijn derhalve per definitie niet onzijdig, maar maken deel uit van het conflict.

Anderzijds verbazen militairen zich met enige regelmaat over de klungeligheid van acteren van *officials* van bedoelde organisaties. Daarom is het van belang te investeren in militairen om hen een goed idee te laten krijgen van mogelijkheden, beweegredenen en positie van het humanitaire 'circus'. Indien nu militairen van deze notie goed zijn doordrongen en rekening houden met de diverse gevoeligheden, ontstaat een meer kansrijke basis voor deugelijke samenwerking dan anders het geval zou zijn.

Ter overweging.

kol mr. C.H. BLOK

ANTWOORD op meningen van anderen

CIMIC: onderdeel van een hedendaagse strategie

Wij willen graag onze instemming met het schrijven van kol mr. C.H. Blok betonen. Terecht verwijst hij naar de belangrijke rol van de NAVO om CIMIC op de agenda van hedendaags militair optreden te plaatsen. Uit ons onderzoek blijkt dat de positieve ervaringen van de Amerikaanse *Civil Affairs Brigades* in Koeweit, op Haïti en in Bosnië daarin een grote rol hebben gespeeld.

Ook zijn wij het eens met zijn respons op de geschetste beeldvorming onder militairen betreffende civiele hulporganisaties. De ondertekende majoor bevindt zich reeds enkele weken in Albanië en stelt vast dat er weinig begrip is onder militairen voor, bijvoorbeeld, de *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR). Meer begrip leidt mogelijk tot betere samenwerking, hetgeen weer tot een beter resultaat kan leiden. Overigens

kan een beter begrip van militaire instanties door civiele organisaties hiertoe eveneens bijdragen, zoals recent tijdens een bijeenkomst over CIMIC door Pax Christi duidelijk werd.

De (schijnbare) tegenstelling waar kolonel Blok op duidt, door een grote inzet van dure militaire middelen uiteindelijk de operatie te bekorten en de kosten op lange termijn te verminderen, is inderdaad enigszins onderbelicht gebleven in het artikel. De nadruk ligt in de tekst met name op de definities en de verschillende vormen van CIMIC. Het stuk is een eerste product van een onderzoeksproject naar CIMIC op het Koninklijk Instituut voor de Marine, waarbij het voornemen bestaat om binnenkort de onderzoekskrachten te bundelen met de Koninklijke Militaire Academie. Het is de bedoeling dat in verder onderzoek tijdens dit project, onderwerpen zoals aangeroerd door kolonel Blok meer aandacht zullen krijgen.

dr. R.V.A. JANSSENS
majmarns H.P. VISSER

BOEKEN bespreking

Politiek-bestuurlijk management

Een blik achter de gouden muur, door Jouke de Vries en Marcel van Dam, 272 blz., Samson, Alphen aan den Rijn, 1998.
f 69,-
ISBN: 90 4220 252 1

De gedachte dat de overheidsbureaucratie slecht functioneert, is wijdverbreid en niet afhankelijk van politieke voorkeuren. Een bestuurskundige stroming die bekend staat als 'nieuw publiek management', heeft hiervoor de oplossing geformuleerd: ambtelijke organisaties in het algemeen en ambtenaren in het bijzonder moeten bedrijfsmatiger gaan werken. Hierdoor is resultaatgerichtheid binnen de 'terugtre-

dende overheid' zeer in de mode geraakt. Paradoxaal is echter, dat wanneer experimenten met bedrijfsmatig werken falen of haperen, politici reflexmatig terugvallen op hun eigen primaat en daarmee de daadkracht van ambtenaren beperken.

Deze paradox is ook binnen Defensie herkenbaar en nadrukkelijk aanwezig, niet in de laatste plaats omdat dit departement – noodgedwongen door teruglopende begrotingen – het concept van verbeterde bedrijfsvoering wel heel erg loyaal heeft omarmd.

In het boek gaan de auteurs diepgaand in op deze tegenstelling tussen resultaatgericht en verantwoord werken. Tegenover de binnen de overheid alom bejubelde marktwerking en bedrijfsmatig denken plaatsen zij een meer genuanceerde en afgewogen benadering, waarin het politieke karakter van de overheid en de uniciteit van de te leveren diensten – waaronder interne en externe veiligheid – centraal staan. Deze benadering noemen zij politiek-bestuurlijk management. De verhouding tussen resultaat, verantwoording en politiek is uitgewerkt aan de hand van verschillende thema's, zoals publiek ondernemerschap, besluitvormingsprocessen, agendavorming, beleidsnetwerken, de rol van de media en vraagstukken van verantwoording en controle binnen het domein van de overheid.

De inzichten en methoden van nieuw publiek management zijn zeker waardevol om overheidsorganisaties efficiënter te laten werken, waarbij resultaatgerichtheid de traditionele oriëntatie op regels en procedures aanvult. Helaas heeft het nieuw publiek management onvoldoende oog voor de essentie van publieke organisaties: de sterke politieke context waarin zij opereren. Politiek-bestuurlijk management is een reactie op dit te ver doorgeslagen bedrijfsmatig denken bij de overheid. Het accepteert resultaatgericht werken, maar stelt dat politieke processen en daaraan gerelateerde kwesties van controle en verantwoording meer aandacht moeten krijgen. Dit wil niet zeggen dat nieuw publiek management geen aandacht heeft voor controlevormen; prestatie-indicatoren, output-controle en kentallen krijgen juist veel aandacht.

Positief hierbij is dat dit de verantwoording van ambtenaren en gezagsdragers kan systematiseren. Voorts bieden zulke gegevens politici de mogelijkheden om bij te sturen. Het grote bezwaar tegen een te grote nadruk op deze vormen van controle is echter dat kengetallen alleen bij hoge uitzondering alle processen en uitkomsten kunnen weerspiegelen. Politieke verantwoordelijkheid dreigt daarmee te worden ingeperkt tot alleen datgene wat kengetallen meten. Politiek-bestuurlijk management zoekt de oplossing voor dit probleem in een combinatie van klassieke en nieuwe vormen van controle. Het richt zich daarbij op een herwaardering van politicologische theorieën binnen bestuurskunde: meervoudige en gekoppelde verantwoordingsmechanismen, die niet zozeer in de plaats van traditionele vormen van politieke verantwoordelijkheid komen, maar er een geïntegreerde aanvulling op vormen.

De moderne output- en productbenadering die op dit moment binnen veel organisaties hoogtij viert, heeft veel kenmerken van het *Scientific Management* van Taylor. Net als in het verleden is het wachten nu op een nieuwe variant van de *Human Relations*-benadering. Na het primaat van het resultaat zullen vragen over democratie en menselijke verhoudingen in organisaties weer meer aandacht moeten krijgen. Bovendien dienen publieke organisaties te kiezen tussen collectivisering of privatisering, tussen uniciteit of kloon. Een hybride tussenvorm is volgens de auteurs geen zinvol alternatief, omdat hybride organisaties gemakkelijk kunnen perverteren; de waarden van de markt zijn voor medewerkers dikwijls verleidelijker dan de waarden van de publieke sector. Is dit voor u als lezer van de *Militaire Spectator* wellicht herkenbaar?

Politiek-bestuurlijk management, dat overigens als leerboek gebruikt wordt bij de *in-company* opleiding bestuurskunde van de Koninklijke Landmacht, is zeer leesbaar geschreven en bevat enkele duidelijke tabellen en figuren. Theoretische verhandelingen worden inzichtelijk gemaakt en verlichtigd met interessante en vaak actuele case-studies. Aardig is bijvoorbeeld de case over de colocatie van de stafscholen van Defensie.

Een aardige bijkomstigheid is ook dat de auteurs regelmatig aandacht besteden aan de politiek getinte activiteiten van luitenant-generaal b.d. H.A. Couzy. De in de subtiel genoemde 'Gouden Muur' is een knipoog naar de roman *De ontdekking van de hemel* van Harry Mulisch (1992). Ervoor is het een chaos, erachter ligt de wereld van macht, waar alles in orde is. Maar wie eenmaal werkelijk achter de Gouden Muur is geweest, die weet dat dat alleen schijn is en dat daar de besluitvorming net zo'n geïmproviseerde janboel is als ervoor. *Déjà vu?*

Voor wie inzicht wil hebben in de werking van de moderne overheid en zich afvraagt of de oplossing voor een structureel tekort aan geld moet worden gezocht in het eenzijdig benadrukken van verbetering van de bedrijfsvoering en de kritiekloze vergelijking van overheidsorganisatie met op winst gerichte bedrijven – daarbij voorbijgaand aan het speciale karakter van de overheid – is dit boek zeer aan te bevelen. Misschien bevestigen de conclusies datgene wat u al vermoedde, maar tot dusver niet goed onderbouwd onder woorden kon brengen. Wellicht dat menigeen na het lezen van dit wetenschappelijk verantwoorde boek tot de conclusie komt dat niet alle waarden van de moderne democratische samenleving in geld zijn uit te drukken, en dat efficiëntie in tijden en plaatsen van algemene voorspoed nimmer ten koste mag gaan van de beoogde (militaire) effectiviteit in crisissomstandigheden. Verplichte kost dus voor ambtenaren en militairen!

drs. P.J.E.J. VAN DEN AKER, kol cav

→



Pracht en praal op Prinsjesdag

door T. van Leeuwen (red), 160 blz., rijk geïll. Europese Bibliotheek, Zaltbommel, 1998.

f 75,00

ISBN: 90 2881 116 8

Voortgekomen uit een burgerlijke handelsnatie zijn de Nederlanders in het algemeen niet bijster geïnteresseerd in uniformtradities en militair vertoon. In verband met Prinsjesdag worden wel eens opmerkingen gehoord over 'mannen in apenpakken' en 'overdreven poppenkast'. Dit illustreert het feit dat niet iedereen het ceremonieel op de derde dinsdag in september op zijn historische waarde weet te schatten. Pracht en praal verdragen zich slecht met de aard van ons volk. 'Doe maar gewoon, dan doe je al gek genoeg' is niet voor niets een veel gebruikte Nederlandse uitdrukking.

Na de Tweede Wereldoorlog was koningin Wilhelmina, mede ingegeven door de omstandigheden, ook een voorstander van een sobere plechtigheid. In haar boek *Eenzaam maar niet alleen* schrijft zij over Prinsjesdag 1945:

„De auto werd geëscorteerd door de B.S. in donkerblauwe overall en de onderdelen van leger, vloot en luchtmacht droegen slechts *battle-dress*. Naar mijn oordeel de mooiste opening

van de Staten-Generaal die er ooit is geweest”.

Voor degenen die ceremoniële tradities wél op prijs stellen, is in het kader van het vastleggen van militaire activiteiten en ceremonieel optreden de pracht en praal van Prinsjesdag nauwgezet verwoord en in beeld gebracht. In dit boek wordt in negen hoofdstukken inzicht gegeven in de oorsprong en het karakter van de Nederlandse ceremoniële tradities tijdens Prinsjesdag. Hieruit blijkt dat de gebeurtenissen op Prinsjesdag enerzijds verlopen volgens gedeeltelijk vaststaande patronen, maar daarnaast ook sterk worden beïnvloed door de tijd waarin zij plaatsvinden. Ook de regerend vorst heeft zijn of haar stempel regelmatig op het draaiboek van de ceremonie gedrukt.

In kort bestek gaat het boek in op de geschiedenis van Prinsjesdag, zoals het ontstaan van de naam en de reden waarom Prinsjesdag uiteindelijk op de derde dinsdag in september valt. Ook wordt belicht waarom thans niet meer over de opening van de Staten-Generaal wordt gesproken. Bij dit alles komen markante details aan de orde, zoals de samenstelling van de koninklijke stoet; de achtergronden van uniformering; bewapening en uitrusting van de ere-escortes, erewachten en ereafzettingen; als ook de rol die deze onderdelen van marine, land- en luchtmacht, marechaussee, politie en de saluutbatterij – die de minuutschoten lost – vervullen.

Het is goed te beseffen dat alle pracht en praal op Prinsjesdag in feite een eerbetoon is aan de Nederlandse vorm van de parlementaire democratie, en de rol van het staatshoofd daarin. Daarom komen ook de niet-militaire aspecten van het ceremonieel aan bod. Kamervoorzitters, de minister met het koffertje, koetsiers en lakeien, veteranen, studenten, medewerkers van het Rode Kruis, ambtenaren van de Dienst Stadsbeheer van de gemeente Den Haag en niet te vergeten het publiek dat rijendik langs de route staat.

Daarnaast wordt de pracht en praal van Prinsjesdag in ruim 250 in kleur gebrachte foto's en prenten in beeld gebracht. Enkele jaren was de fotograaf Casper van Bruggen elke derde dinsdag van september in Den Haag aanwezig om een beeld-

verslag samen te stellen van de vaste tradities, maar ook om een indruk te geven van de veranderingen in uniformering en samenstellen van stoet, wacht en afzetting.

Desondanks zijn er toch nogal wat kanttekeningen te maken. De beschrijving van de geschiedenis van Prinsjesdag is zodanig kort samengevat dat het te fragmentarisch is en daardoor niet altijd goed te volgen. Op sommige plaatsen is het bijschrift bij de foto's verwisseld, zoals bij de foto's 19 en 20 en bij de foto's 120 en 121. Een andere onzorgvuldigheid betreft het niet volledig zijn van het personenregister, waarin onder meer Rauscher en Piet Hein niet zijn vermeld. Ietwat ludiek komt het register van plaatsen over, te meer daar eilanden, landen en zeeën daar ook in zijn opgenomen.

Hoewel de auteurs aangeven dat zij bij het vergaren van militair-historische informatie en gegevens over uniformen, bewapening en uitrustingsstukken veel dank verschuldigd zijn aan deskundigen van de betrokken instellingen, geeft de informatie niet altijd de laatste wetenschappelijke stand van zaken (zoals bij de vermeldingen over de Natres) aan.

Het zijn kleine gebreken, in een boek dat, behalve het vastleggen van militaire activiteiten en ceremonieel optreden, bedoeld is voor de liefhebber van pracht en praal op Prinsjesdag.

drs. J. TERPSTRA, kol mpsd



Samenvattingen

H. Sonneveld, C.T.J. van Langen, H.J. Pasma. Kennisondersteuning voor de krijgsmacht

Technologie is vandaag de dag een strategische factor. Moderne commandovoering, 'information-based warfare', precisie, lethaliteit en bescherming zijn niet denkbaar zonder technologie. Investeren in technologie is dus noodzakelijk. Er zijn nog meer redenen om in 'research and development' (R&D) te investeren. Het confronteert besluitvormers met ontwikkelingen; ondersteunt besluiten over de aanschaf van wapensystemen en ander materieel; ondersteunt commandovoering met behulp van simulatie, enzovoort. R&D maakt het mogelijk de juiste eisen te stellen, een 'smart designer' te zijn, en verstandig te kopen. Het merendeel van dit onderzoek gebeurt via TNO. Deze organisatie is dan ook min of meer het 'huislaboratorium' van Defensie. Het steunt niet alleen rechtstreeks, maar is ook intermediair naar de bredere nationale en internationale wereld. De verschillende instituten concentreren zich op uiteenlopende gebieden. Het Prins Maurits Laboratorium is, als voorbeeld, een van de zeven instituten die door de OPCW is gecertificeerd. R&D is geen kostenpost: het is een investering in kwaliteit en doelmatigheid.

J.A.M. Oonincx. Controller, control en informatievoorziening

Zoals de auteur aangeeft, bestaat er een wisselwerking tussen bestuur en cultuur. In deze werkelijkheid moet 'control' betekenis krijgen en moet de 'controller' handelen en zich zo nodig aanpassen. Binnen Defensie, niet anders dan in het bedrijfsleven, is er een kloof tussen de verwachtingen die bestuurders (of commandanten) en controllers van elkaar hebben. Volgens de auteur bestaat de controller niet en verschilt zijn of haar functie per organisatie. Publicaties in 1997 en 1998 zetten vraagtekens bij de werkelijke bijdrage van controllers aan de resultaten. Tegelijkertijd doet zich de vraag voor wat de positie is van een directeur of commandant als de controller zich niet beperkt tot control in engere zin, maar zich richt op bredere analyse en adviezen. Het COSO-rapport 'Internal Control: Integrated Framework' zou nieuwe gedachten kunnen aandragen. Een minder rigide controle hoeft niet te betekenen dat er géén controle is. Als het gaat om informatievoorziening lijkt er een belangrijke taak om te heroverwegen welke informatie nu echt relevant is voor sturing en verantwoording. Waar verandering een gegeven is, zullen controller en control zich moeten aanpassen.

J. Heijnsdijk. Resultaatverantwoordelijke eenheden: papier of werkelijkheid?

Resultaatverantwoordelijkheid had – als managementconcept – verschillende voorgangers, zoals 'Planning, Programming and Budgeting Systems' (PPBS) en 'Management by Objectives' (MBO). Sinds het begin van de jaren negentig is het RVE-concept richtinggevend. Actuele bevindingen stellen de werkelijke betekenis van het concept ter discussie. Resultaatverantwoordelijkheid heeft alleen inhoud waar commandanten over een zekere vrijheid kunnen beschikken en waar sprake is van een zekere onafhankelijkheid. Als deze elementen ontbreken, en misschien niet kunnen bestaan, is er een groeiend risico dat theorie en praktijk afwijken. De auteur geeft de landmacht en zelfs Defensie haar basisconcepten over 'command and control' nogmaals ter overweging, opdat er een brug kan worden geslagen tussen concept en werkelijkheid.

E. Muller. Gewelddsexcessen bij vredesoperaties: Somalië 1992 – 1995

Vredesoperaties vinden plaats om vrede te ondersteunen. Zij behoren de lokale bevolking te ondersteunen. Er lijkt sprake van een paradox omdat vredeshandhavers zich soms tegen de bevolking keren die zij zouden moeten steunen. In deze bijdrage staat Somalië centraal. De operatie begon op 24 april 1992, toen er vijftig VN-waarnemers aankwamen. Bijna drie jaar later verlieten de laatste 2500 soldaten de stranden van Mogadishu. In feite vonden er drie operaties plaats: UNOSOM/UNTAF; 'Restore Hope' en UNOSOM II. Op het hoogtepunt waren er 30.000 soldaten aanwezig. Diverse omstandigheden droegen bij aan de gewelddsexcessen: onduidelijke opdrachten; frustratie over de mogelijkheden om een wapen te mogen gebruiken; de confrontatie met een volledig afwijkende cultuur; een heel andere omgeving en klimaat; 'ingroups' versus 'outgroups'; drankgebruik en leiderschapsproblemen. Vooral het ontbreken van positief voorbeeldgedrag van officieren en onderofficieren speelde hierbij een rol. De auteur geeft voorstellen om gewelddsexcessen te voorkomen. Deze betreffen zowel de korte als de lange termijn. Zij hebben betrekking op de voorbereiding en de uitvoering ter plaatse. Eenvoudige oplossingen zijn er echter niet. Toch zijn oplossingen noodzakelijk om de integriteit van de betrokken eenheden en individuen zeker te stellen.

Summaries

H. Sonneveld, C.T.J. van Langen, H.J. Pasman. Knowledge in support of armed forces

Technology is nowadays a strategic factor. Modern command and control, information-based warfare, precision, lethality and protection are unthinkable without technology. Investing in technology is a must. Yet there are more reasons to invest in research and development (R&D). R&D confronts decisionmaker with future developments; it supports decisions concerning the purchase of weapons systems and other equipment; it supports command and control through simulation, et cetera. R&D makes it possible to be a smart specifier, a smart designer, and a smart buyer. Most of the R&D-activities are provided by the Netherlands Organization for Applied Scientific Research (TNO). This organization is, more or less, the 'defence-laboratory'. As such, it supports defence-activities. Yet it has broader meaning, being the bridge between defence and national and international scientific research. The different institutes each concentrate on special capabilities. The Prince Maurits Laboratory, to give an example, is one of the seven laboratories worldwide accredited by the Organization for the Prohibition of Chemical Weapons (OPCW). R&D should not be defined as costs; it is an investment in quality and efficiency.

J.A.M. Oonincx. Controller, control and supply of information

As the author indicates, steering and culture interact. It is within this reality that control must get meaning, and a controller has to act and sometimes adjust. Within Defence, as within trade and industry, one observes a gap between the expectations of 'the man in charge' versus the controller. According to the author, 'the' controller does not exist and his or her position differs with each organization. Publications in 1997 and 1998 question the real contribution of controllers to results. Yet, if the controller changes from control to broader analyses and advice, what is the position of a director or a commander? The COSO-report 'Internal control: Integrated Framework' might bring new ideas. Loose controls need not be lost controls. Concerning the supply of information, 'the' controller has to rethink what information has real value regarding accountability and steering. Where change is routine, control and the controller will get lost without adaptation.

J. Heijdsdijk. Result-accountable units: theory of reality?

Result-accountability has – as a management concept – several predecessors, such as Programming and Budgeting Systems (PPBS) and Management by Objectives (MBO). Since the beginning of the nineties this new philosophy is the leading concept. Recent observations question the real meaning of this concept. Accountability only has meaning if commanders have a certain freedom of action and a certain independency. Where these elements do not exist, there is a growing risk that theory and practice do no longer meet. The author suggests that the army and even Defence rethink its basic concepts regarding command and control, in order to build a bridge between theory and reality.

E. Muller. Excesses of violence during peace-operations: Somalia 1992 – 1995

Peace-operations are intended to support peace; they should support the local population. There seems to be a paradox as peacekeepers sometimes seem to turn against this population. This contribution focusses on Somalia. The operation started on April 24, 1992, by sending fifty UN-observers and almost three years later the last 2500 soldiers leave the beaches of Mogadishu. Altogether three peace-operations took place: UNOSOM/UNTAF, 'Restore Hope' and UNOSOM II. At its peak 30.000 soldiers participated. Several factors contributed to excesses of violence: ambiguous orders; frustrations by limitations to use weapons; the confrontation with a fully different culture; a very difficult environment and climate; 'ingroups' versus 'outgroups'; drink as a 'disinhibitor'; and problems of leadership – especially the lack of NCO's or officers to model on. The author indicates measures to prevent excesses, both at short and at long term; 'at home' and 'on the spot'. There are no easy solutions. Yet solutions should be found in order to maintain the integrity of the units and individuals involved.

KOPIJVERZORGING

De redactie verzoekt de auteurs de omvang van hun artikelen zoveel mogelijk te beperken. Dat komt de leesbaarheid van hun bijdrage alsmede de variatie van de inhoud ten goede. Een pagina telt circa 800 woorden; dit komt globaal overeen met 2 bladen A4, getypt met ruime marge en 1,5 regelafstand. Auteurs wordt verzocht tevens een beknopte samenvatting (maximaal 150 woorden) aan te leveren, waarvan elders in het nummer een Engelstalige versie zal worden gepubliceerd.

Bij het manuscript de diskette aanleveren: WordPerfect of Word.

Vergeet niet uw adres, telefoon- en bankrekeningnummer te vermelden!

Geen speciale codes en lay-out-elementen invoeren (dus géén vetten, tabs e.d.)
en afbreekprogramma uitzetten s.v.p.

1 MANUSCRIPT

1.1 Tekst

- a Onder de titel (kort houden): naam auteur met eventueel academische titel; rang of functie; wapen- of dienstvak.
- b Kopij typen met anderhalve regelafstand, corps 12.
- c Linker- en rechtermarge totaal minimaal 6 cm.
- d Pagina's doorlopend nummeren.
- e Voorkeursspelling gebruiken.

1.2 Tabellen

- a Niet in tekst opnemen, maar op aparte pagina('s) aan het slot toevoegen.
- b Doorlopend nummeren en nummer onder tabel plaatsen (Tab. 1, Tab. 2, enz.)
- c Daarachter titel(s) van de tabel(len).

1.3 Literaturopgaven

- a Samen te vatten aan het slot, onder kopje Literatuur.
- b Literaturopgaven nummeren in volgorde van vermelding in artikel. Indien in een artikel niet expliciet naar de literatuur wordt verwezen, kan nummering van de opgaven achterwege blijven.
- c Verwijzingen in de tekst door middel van superieur-nummer aan het einde van de zin of citaat.
- d Vermelding tijdschriftartikelen in literatuurlijst als volgt:
Auteur – Tijdschrift jaargang(jaar)(nummer) blz.
Voorbeeld: A.C. Tjepkema – MS 167(1998)(7) 347.
- e Vermelding van boeken: Auteur – Volledige titel. Uitgever, plaats, jaar. Voorbeeld: A. Etzioni – De moderne organisatie. Spectrum, Utrecht, 1970.
- f Vermelding brochures: Auteur – Titel brochure. Uitgever, plaats, jaar.
Voorbeeld: N. Schrijver – De toekomst van de vrede. *Internationale Spectator* 53(1999)(1).
- g In literaturopgaven is vermelding van titulatuur bij auteursnamen niet gebruikelijk.

1.4 Voetnoten

- a Deze beïnvloeden de leesbaarheid van een artikel ongunstig en dienen zoveel mogelijk te worden vermeden.
- b Indien gebruik van enkele voetnoten onvermijdelijk is, dan per artikel doornummeren in met ¹ beginnende reeks.
- c Voetnootcijfers in de tekst, ná desbetreffende zin, superieur typen, zónder haken: ¹
- d De voetnoten zélf, ook met voorin het cijfer superieur, graag aan het slot typen (bij opmaak komen ze zoveel mogelijk onder de kolom waarin de verwijzing staat).

2 ILLUSTRATIES

2.1 Algemeen

Foto's en computertekeningen niet in de tekst opnemen, maar altijd los bijvoegen.

2.2 Foto's

- a Foto's bij voorkeur zwart-wit, glanzend: formaat liefst 9x12 of 13x18 centimeter.
- b Op de achterzijde vermelden: bijschrift, naam fotograaf, en/of beeldarchief, copyright, nummer waarmee in tekst naar de afbeelding wordt verwezen.

2.3 Tekeningen/afbeeldingen

- a Afbeeldingen in kleur zijn niet bruikbaar. Computertekeningen zijn slechts in elektronische vorm bruikbaar indien ze zijn opgeslagen als EPS-, TIFF- of PICT-format. Graag apart uitdraaien; dus niet in de tekst zelf.
- b Letters, cijfers zo groot maken dat ze bij verkleining van tekening tot de breedte van twee kolommen (circa 11 cm) goed leesbaar blijven.
- c Tekeningen vóór inzending goed controleren: in een eenmaal vervaardigde opname is correctie vrijwel onmogelijk.

2.4 Onderschriften/legenda's bij afbeeldingen

- a Nummering van foto's en tekeningen doorlopend en dóór elkaar.
- b Verwijzingen in de tekst met: afbeelding 1 t/m afbeelding ...
- c Onderschriften bij afbeeldingen zijn essentieel; dus niet alleen maar nummers.
- d Bevat een legenda tekens/symbolen die niet kunnen worden gezet, dan dient de gehele legenda in de tekening te worden opgenomen.

3 DRUKPROEF

- a Als regel ontvangt de auteur een drukproef ter correctie.
- b Hiervan kan worden afgeweken op verzoek van auteur of bij ontbreken van voldoende tijd voor deze procedure.

4 MENINGEN VAN ANDEREN

4.1 Aantal exemplaren

Bijdragen voor de rubriek 'Meningen van anderen' worden door de redactie op prijs gesteld. Diskette graag bijvoegen.

4.2 Tijdstip inzending

Indien een reactie op een artikel uiterlijk 1 week na verschijnen van dat artikel in het bezit van de redactie is, kan ze in principe, samen met een eventueel wederwoord, binnen twee maanden worden gepubliceerd.

5 BOEKBESPREKINGEN

5.1 Titelbeschrijving

Medewerkers die van de redactie een boek ter recensie ontvangen, wordt verzocht de bespreking te doen voorafgaand door een volledige titelbeschrijving, bevattende: Titel, auteur, aantal blz., geïll. uitgever, plaats, jaar. (Eventueel: importeur.) Prijs. ISB-nummer.

Voorbeeld:

To end a war

Door R. Holbrooke, 410 blz., geïll. Random House, New York, 1998.

\$ 25.95

ISBN: 03 7550 057 X

5.2 Verhouding

Kritiek dient te worden onderbouwd. Een recensie dient te bestaan uit een samenvattend en een beoordelend gedeelte.

Idealiter is de verhouding: 100 woorden bij een recensie van 400 woorden; 150 bij 600 woorden, et cetera.

5.3 Honorering

In tegenstelling tot artikelen worden besprekingen niet gehonoreerd; de recensent mag het besproken boek behouden.

6 BEWIJSNUMMERS

Iedere auteur ontvangt automatisch en zonder kosten vijf bewijsexemplaren van het nummer waarin zijn artikel is opgenomen.

Meer exemplaren à f 4,- te bestellen door storting/overschrijving op ABN-AMRO 51 43 38 997 t.n.v. Militaire Spectator, Den Haag, Postbus 165, 2501 AP Den Haag, onder vermelding van het gewenste nummer.

7 HONORARIUM

Het auteurshonorarium voor artikelen bedraagt f 50,- per gedrukte pagina.

8 NAAM, ADRES, GIRO/BANK AUTEUR

De auteur dient bij zijn manuscript te vermelden: naam, adres en giro- of bankrekeningnummer, telefoon- en eventueel faxnummer.

9 KOPIJ-INZENDING/OVERLEG

Uw bijdrage wordt door de redactie zeer op prijs gesteld. Kopij kunt u zenden aan:

Instituut Defensie Leergangen
Redactie Militaire Spectator
Postbus 20701, 2500 ES Den Haag

Door auteurs gewenst overleg kan via evengenoemd adres plaatsvinden.

Overleg met betrekking tot reproduceerbaarheid van illustraties, alsmede over drukproeven en planning:

Instituut Defensie Leergangen
Bureauredactie Militaire Spectator
Mw. drs. A. Kool
Postbus 20701, 2500 ES Den Haag

tel. 015 - 215 27 20 (dinsdag, donderdag en vrijdag).
fax 015 - 215 27 13.