



169
—
1

MILITAIRE SPECTATOR



**'Managing this crisis
is not perfect science'**

(zie blz. 17)



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
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
ir. R.G. Tieskens
luitenant-kolonel van de technische staf

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
Foto omslag: Een patrouille begeleidt
Albanese vluchtelingen (Bron: AVDKM)

JAARGANG 169 NUMMER 1 2000



MILITAIRE SPECTATOR

2 Editoriaal:
Nota bene

4 Mededelingen

5 Reacties op de Defensienota 2000
– Feit of Fictie? (H. van Foreest)
– Een visie vanuit landmachtperspectief (G.J. Folmer)
– Een visie vanuit luchtmachtperspectief (H.J.W. Manderfeld)
– Levensverwachting van defensienota's daalt snel (K. Colijn)

17 P.L.J. Bos:
'Managing this crisis is not perfect science'

30 Y.Th.van Marle en L. Veringmeier:
Taakstelling van de krijgsmacht
Mogelijkheden van civiele inzet

37 F.F.A. Kleyheeg:
De Nederlandse krijgsmacht en de nieuwe
NAVO-commandostructuur

42 M. de Haas:
De nieuwe Russische militaire doctrine
Leidraad voor het huidige Russische optreden in Tsjetsjenië?

49 J.W. Severijnen:
Het nieuwe straf- en tuchtrecht: millenniumproof?

59 Samenvattingen/Sumaries

Nota bene

De Militaire Spectator kan en mag niet aan het verschijnen van de nieuwe defensienota voorbij gaan. Wij hebben enkele auteurs benaderd met het verzoek de eigen visie op de defensienota te geven. Op deze wijze maakt de lezer kennis met meningen vanuit verschillende invalshoeken. Wij zijn de auteurs dankbaar voor hun bereidwilligheid om hun gedachten en opvattingen met ons te delen.

Precies drie jaar geleden droeg het editoriaal de titel 'visie gevraagd'.¹ Er werd gewezen op drie verschijnselen die in het bijzonder aandacht vroegen. Ten eerste de effecten van het verdwijnen van een zekere voorspelbaarheid in de internationale arena. Ten tweede wat kan worden geduid als *the transformation of war*. Het lijkt er meer en meer op dat het conventionele interstatelijke conflict een achterhaald concept is. Geweld lijkt steeds meer een zaak van andere partijen en groeperingen te worden. Ten slotte de effecten van technologische ontwikkelingen. In het verlengde daarvan werd geconstateerd dat veiligheid een zodanig complex begrip lijkt te zijn geworden dat het de aandacht van meer ministeries vraagt dan die van Buitenlandse Zaken en Defensie. Het lijkt logisch dat ook Algemene Zaken, Economische Zaken, Justitie, Financiën en Binnenlandse Zaken aan een integrale benadering gaan bijdragen. Eenzelfde logica, aldus de boodschap uit 1997, pleit ervoor ook binnen internationale kaders als NAVO en Europese Unie na te gaan of veiligheid niet vanuit een te eng perspectief wordt benaderd. Deze boodschap is nog steeds relevant. Het voorbeeld *Information Operations* moge dit verduidelijken.

¹ MS 166 (1997) 1-97, blz. 2-3.

² Lezing tijdens het symposium 'Information Operations' aan de KMA te Breda. De tekst is opgenomen in de *Netherlands Annual Review of Military Studies 1999: 'Information Operations'*.

Generaal-majoor Gardeta van de *International Military Staff, NATO Headquarters* gaf bij een lezing begin december aan dat dit thema van kritiek belang is voor de lidstaten.² Information Operations kunnen het functioneren van de staat beïnvloeden. Dat informatie een essentieel middel is en dus een belangrijk doel kan zijn, is een oude wijsheid. Inlichtingen en veiligheidsdiensten ontlenen er hun bestaansrecht aan. Dat informatie een wapen kan zijn, is ook niet nieuw. De NAVO heeft niet voor niets sinds 1995 een *Command and Control Warfare Policy* (C2W). Deze ligt vast in de MC-348. Het doel van C2W is duidelijk:

to deny information to, influence, degrade or destroy an adversary's command and control capability while protecting against similar actions.

De NAVO heeft de nodige ervaring met het toepassen van dit concept bij het uitvoeren van operaties. Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat de wereld complexer is geworden. Crisis en conflict komen veelal niet uit de lucht vallen. Daarnaast is veelal – zeker in de aanloop naar een dergelijke situatie – minder duidelijk wie vriend, tegenstander of belangstellende toeschouwer is. Informatie speelt dus een belangrijke rol, ook in wat wel als 'alledag' wordt geduid. De media vormen daarbij de brug tussen boodschappen en ontvangers. Hun invloed moet niet overschat, noch minder onderschat worden.

De andere kant van de technologie-medaille is dat staten, bondgenootschappen en anderen voor het opslaan, behandelen, gebruiken en verspreiden van informatie afhankelijk zijn geworden van energie, computers en verbindingen. Ten slotte wordt meer en meer duidelijk dat besluitvorming in de internationale arena een spel is waarin vele spelers van invloed kunnen zijn. Overigens leiden deze bevindingen niet alleen tot het onderkennen van risico's. Er liggen in deze bevindingen ook kansen. Gegeven het vorenstaande zou immers ook kunnen worden gezocht naar wegen om informatie te gebruiken om conflicten te voorkomen of om een crisis te de-escaleren. Dit alles bracht de NAVO tot het formuleren van een *Information Operations Policy*. De NAVO-council stemde in januari 1999 met dit document, de MC-422, in. Dergelijke operaties worden gedefinieerd als:

actions taken to influence decision-makers in support of political and military objectives by affecting others information, information based processes; Command and Control Systems and Command Information Systems while exploiting and protecting one's own information and/or information systems.

Wartegen is bescherming nodig? Een opponent kan het bondgenootschap, al dan niet direct, raken door mediacampagnes, psychologische oorlogvoering, elektronische oorlogvoering, misleiding, fysiek geweld en het aangrijpen van netwerken en verbindingen. Omgekeerd staat ook het bondgenootschap in theorie dezelfde instrumenten ter beschikking. Het zal niet verbazen dat het document nadrukkelijk vaststelt dat het bondgenootschap afstand neemt van valse propaganda en leugens. Men is zich bewust van de oude waarheid: al is de leugen nog zo snel, de waarheid achterhaalt haar wel. Information Operations omvatten dus zowel de continue besluitvorming binnen het bondgenootschap, het politieke consultatieproces, de militair-strategische werkelijkheid én de dialoog met de omgeving. C2W is de militaire toepassing van Information Operations tegen een of meer feitelijke tegenstanders. In de komende periode gaat men zich op de nadere consequenties bezinnen.

Belangrijk onderdeel van het concept is overigens *Information Assurance*. Hoe stellen we zeker dat de nationale, internationale en bondgenootschappelijke informatie-infrastructuren worden beschermd? Hoe beveiligen we vitale informatie in databanken en computersystemen? Op dit gebied zijn er beduidend meer vragen dan antwoorden. Robert Ayers schetst dit probleem tijdens een in 1998 door het *Royal United Services Institute for Defence Studies* (RUSI) georganiseerde conferentie.³ Hij was in 1995 directeur *Information System Security* programma van het Amerikaanse *Department of Defence*. In 1992 begon hij met het controleren van de veiligheid van defensiesystemen. Eind 1995 waren er 18.000 systemen getest. In 88 procent van de gevallen verkreeg men controle over het systeem; de eigenaar had als het ware

het beheer over het systeem verloren. In 96 procent werd niet ontdekt dat een ander 'in control' was. Wat nog meer verbaasde: de 4 procent die ontdekte dat er iets niet klopte, reageerde niet of nauwelijks. Ayers komt tot de conclusie dat slechts één op de 500 acties tegen computersystemen wordt gerapporteerd.

Gegeven het feit dat er 1995 555 acties 'van buiten defensie' werden gerapporteerd zouden er 250.000 acties kunnen hebben plaatsgevonden.

In 1995 vond in de VS de oefening 'Global 95' plaats. Het scenario omvatte een systematische aanval op de nationale informatie-infrastructuur. Doelwit waren telefoonsystemen, digitale netwerken, *air traffic control*, spoorwegen, en de olievoorziening. De belangrijkste les was wel dat er geen enkele structuur bestond waarin overheid en bedrijfsleven met elkaar konden overleggen over de problemen, de effecten en mogelijke oplossingen. De overheid heeft allang haar greep op de informatie-infrastructuur losgelaten. Het beveiligen ervan wordt daarmee tot een complex probleem en dit geldt voor alle moderne westerse landen.

Ayers gaf aan hoe hij een informatieoorlog met de VS zou voeren. Hij zou het met één miljoen dollar kunnen doen. Hij zou naar de Universiteit van Californië gaan en de tien beste computerdeskundigen onder de studenten aantrekken. Hij zou ze 100.000 dollar per jaar geven en opdracht geven om met zestig voorstellen te komen om de nationale infrastructuur aan te grijpen. Het zou hen waarschijnlijk slechts ongeveer acht uur werk kosten. Zoiets zou iedereen kunnen bedenken.

De *Defensienota 2000* geeft aan dat het besef van kwetsbaarheid bestaat: 'gegeven de grote afhankelijkheid van Informatie- en Communicatietechnologie (ICT) kan immers niet worden uitgesloten dat in de toekomst wordt getracht Defensie juist op dit terrein te treffen'. Dit is waar; de veiligheid kan echter ook op heel andere manieren in het geding raken. Niet alleen defensie is een mogelijk doel. Ook de energievoorziening, de financiële wereld, handel, verkeer en transport en de telecommunicatie kunnen tot doel worden. Veiligheid wordt meer en meer een zaak van allen. De boodschap van januari 1997 is voor herhaling vatbaar.

³ Robert Ayers. 'The New threat: Information Warfare', RUSI-Journal, oktober 1998, blz. 23-27.

Mededelingen



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

'Defensienota 2000'

Iets minder dan een jaar geleden organiseerden beide verenigingen een bijeenkomst over de toen juist gepubliceerde Hoofdlijnennotitie. In dit debat kreeg de Hoofdlijnennotitie van K. Koch de kwalificatie 'invuloefening' mee, terwijl luitenant-generaal Van Baal sprak over 'het programma van de minste spijt'. Sedert deze bijeenkomst is er veel gebeurd. Zo is de Strategische Toekomstdiscussie gevoerd, speelde Nederland een aanzienlijke rol in het conflict op de Balkan en rond Kosovo in het bijzonder, omarmde de NAVO een nieuw Strategisch Concept en publiceerden diverse politieke partijen een eigen visie op de toekomst van Defensie. Deze ontwikkelingen zullen ongetwijfeld hun weg hebben gevonden in de Defensienota 2000. De tijd voor een beschouwing op deze Defensienota is dus aangebroken. Deze vindt plaats op:

Dinsdag 25 januari 2000

Perscentrum Nieuwspoor - Lange Poten 10, Den Haag

De sprekers zijn: **luitenant-generaal A.P.P.M. van Baal** (plaatsvervangend Chef Defensiestaf)
M.J. Faber (secretaris IKV)
prof.dr. K. Koch (Universiteit Leiden en Groningen)
prof.dr. R. de Wijk (Instituut Clingendael en hoogleraar KMA)

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

In verband met de te verwachten belangstelling verzoeken wij u zich schriftelijk of per fax aan te melden bij de Atlantische Commissie, Bezuidenhoutseweg 237-239, 2594 AM Den Haag. Faxnummer: 070-3646309. Medio januari ontvangt u dan een bevestiging van uw deelname.

Aankondiging

Het Kennis en Onderzoek Centrum van de Koninklijke Militaire Academie en de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap nodigen leden en belangstellenden uit voor een lezing van Stephen Toulmin over:

'MAURITS VAN NASSAU, THE INVENTION OF DISCIPLINES AND THE REDISCOVERY OF REASONABLENESS'

Maurits stond aan de wieg van de Koninklijke Militaire Academie als een trainingscentrum waar de opleiding op nieuwe wijze werd 'gedisciplineerd'. Dit was de start van het moderne idee van rationele, intellectuele en praktische disciplines. Het idee van het 'rationele' heeft echter de laatste decennia de aandacht afgeleid van het tweeling-idee van het 'redelijke'. Toulmin laat zien hoe beperkend het idee is dat wetenschap 'waardenvrij' moet zijn, en hoe bevrijdend het idee van wetenschap als instrument van menselijke behoeftes. De aandacht gaat daarbij vooral uit naar menselijk welzijn. De lezing vindt plaats op:

Dinsdagmiddag 25 januari 2000

KMA Breda (Aula) - Kasteelplein 10

Stephen Toulmin (University of Southern California) was een leerling van Wittgenstein en doceert sinds 1949 in Engeland en in de VS. Hij publiceerde onder meer over de wetenschapsfilosofie en over de historie van ideeën.

De lezing zal worden gehouden in de Engelse taal.

Vanaf 13.30 uur is de Aula geopend. De lezing begint om 14.00 uur. Gaarne aanmelden tijdens kantooruren:

tel. 076 - 5273242
3319
3317
fax. 3322

Feit of fictie?

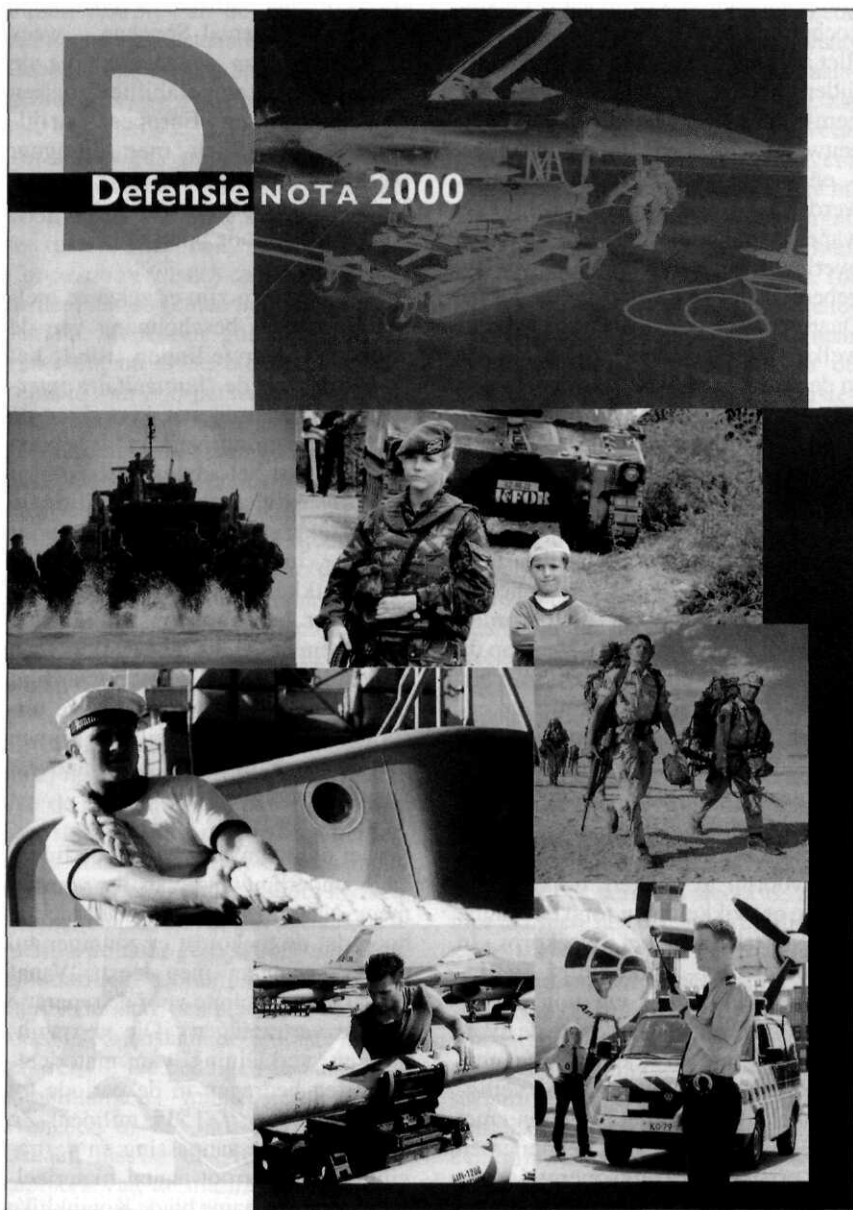
H. van Foreest*

Al tijdens de Strategische Toekomstdiscussie Defensie over de Hoofdlijnennotitie kon men van gene zijde de opmerking horen dat minister de Grave geen 'echte keuzes' maakte bij de inrichting van onze krijgsmacht voor de toekomst. Ik bestrijd die opvatting. Zijn keuze is de voortzetting van de lijn die is ingezet met de Defensienota 1991 en de Prioriteitennota 1993. Nog steeds geldt dat voor vredesbewarende operaties gelijktijdig, gedurende lange tijd, moet kunnen worden deelgenomen aan maximaal vier operaties met eenheden van bataljons-grootte of een equivalent daarvan.

Natuurlijk zijn er bijstellingen nodig. Zo lezen wij dat de financiële taakstellingen tot het jaar 2010 leiden tot een korting op het defensiebudget van in totaal ruim f 5600 miljoen. Voorts heeft Defensie uit der aard lessen getrokken uit de vredesbewarende operaties onder meer in Cambodja, Bosnië en Kosovo. Het is geen wonder voor een ingewijde dat de Defensiekrant 'kopt' met 'Meer Groen op de Grond'. De structuur en het voortzettingsvermogen van onze grondstrijdkrachten zijn niet in overeenstemming gebleken met het politieke ambitieniveau. Er bestaat aldaar een structurele spanning tussen taken en middelen.

Overigens komen hierbij direct twee zaken aan de orde. De eerste handelt

* Jhr. H. van Foreest is vice-admiraal buiten dienst en oud-Bevelhebber der Zeestrijdkrachten.



over de fundamentele keuze die is gemaakt om onze personele bijdrage aan vredesbewarende operaties te vergroten. Binnen de financiële randvoorwaarden kan het niet anders zijn dat dit ten koste gaat van onze materiële inspanningen. De voorgenomen inkringing van onze zeemacht en het

afstoten van een squadron hoogwaardige F-16 jachtvliegtuigen toont dit aan. Gezien onze welvaart en de gevorderde staat van onze technologie zou een keuze voor een meer kapitaalsintensieve bijdrage aan vrede en veiligheid in de wereld zeer goed verdedigbaar zijn geweest. →

Hoe dan ook, men treft deze afweging niet aan in de analyse. Daarbij komt dat Nederland nauwelijks kan bogen op wat ik maar noem een 'militaire traditie' in de zin van ondersteuning van ons buitenlands beleid met militaire middelen. Als het maar even kon kochten de Staten-Generaal een conflict af in plaats ervoor te vechten, zelfs tijdens het hoogtepunt van onze maritiem-economische expansie in de 17e eeuw. Pas als onze vitale belangen – en met name ons grondgebied – werden bedreigd, was men bereid de wapens ter hand te nemen. Hetgeen overigens in zulke gevallen steeds gebeurde en wel op uitstekende wijze. Daarmee kom ik aan het tweede punt, welke samenhangt met het risico dat in de nota verscholen ligt, te weten de werving op jaarbasis van 7000 jongelieden om de organisatie te vullen. Hoewel men waardering kan hebben voor de aangekondigde maatregelen op dit gebied, blijven er gegronde twijfels bestaan over de haalbaarheid hiervan. In ieder geval valt te hopen dat de aanname-eisen niet worden verlaagd. Zulks zou haaks staan op de noodzakelijke professionaliteit voor de uitvoering van het nieuwe takenpakket. Hoe dan ook, een haalbaarheidsstudie naar dit probleem lijkt op zijn plaats.

Hoe moeilijk het is op veiligheidsgebied vooruit te blikken, blijkt uit de laatste ontwikkelingen rond deelname van Nederland in het Eurokorps. In hoofdstuk 1 – Een actief veiligheidsbeleid – lezen wij nog dat de nauwe verbondenheid met de Verenigde Staten en Canada uitgangspunt blijft van het Nederlandse veiligheidsbeleid; voorts dat Nederland met succes heeft gepleit voor het opnemen van crisisbeheersingsoperaties als kerntaak van het bondgenootschap en tot slot dat de regering de voorkeur geeft aan de NAVO voor zwaardere crisisbeheersingsoperaties in en nabij Europa. Hopelijk komt er een creatieve oplossing voor de inpassing van onze Europese wensen binnen het NAVO-bondgenootschap. In ieder geval moeten wij ervoor zorgen dat de garantie voor onze collectieve vei-

ligheid blijft stelen op de transatlantische band. Dat zal (financiële) offers vragen, zeker gezien bekend is dat Europa in toenemende mate op militair-technologisch gebied achter begint te lopen op Amerika. De vorige *Supreme Allied Commander Atlantic* – generaal Sheehan – wees bij herhaling op de gevaren die de afnemende interoperabiliteit tussen Amerikaanse en Europese strijdkrachten met zich mee brengen. Wellicht biedt het nieuwe *NAVO-Defence Capabilities Initiative* hiervoor een passende oplossing.

Punten van zorg zijn er zeker te melden bij nadere beschouwing van de nota. De leerstellingen rond het vraagstuk van de 'humanitaire interventie' lijken mij wat kort door de bocht. Het zou mij verstandig hebben geleken eerst het advies in te winnen van de Adviesraad Internationale Vraagstukken en de Commissie voor Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken alvorens te pomen dat onder bepaalde omstandigheden 'ingrijpen op eigen gezag door een groep landen als gerechtvaardigd moet worden beschouwd'. Deze uitspraak valt wel erg moeilijk te rijmen met de Preambule van het Handvest van de Verenigde Naties.

Verder punt van zorg betreft de financiële onderbouwing van de voornemens. Naar goed gebruik geldt hier de hoop dat de toekomst er zonniger zal uitzien, wanneer men leest: 'Vanaf 2008 ontstaat ruimte voor de reparatie van de verdragen'. Die verdragen en verkleining van materieelprojecten bedragen in de periode tot 2010 ongeveer f 1535 miljoen. Zo lees ik over de aanpassing en vertering van een groot aantal materieelprojecten, met name bij de Koninklijke Marine zoals het moderniseringsprogramma van de M-fregatten, vervanging van het bevoorradingschip Hr Ms Zuiderkruis en indienststelling van de NH-90 helikopters. Dit is een risicovolle koers.

Vraagtekens bestaan er tevens over de ingeboekte winsten te behalen door

compensatie, doelmatigheid en uitbesteden. Het bedrag van f 1460 miljoen komt mij wat optimistisch voor. Daarnaast voorzie ik niet onaanzienlijke meerkosten in de personele sector. De extra wervingsinspanning, de oplossing van het overtolligheidsprobleem (5200 personen), een nieuw stelsel van diensteinderegelingen, het *employability*-beleid met een streven naar exogene (co)financiering en de invoering van een reservistenbestand leiden allen tot onzekerheid voor wat betreft de daaraan verboden uitgaven. Mijn ervaringen zijn dat de daaraan verbonden kosten nooit lager doch veelal hoger uitvallen dan voorzien. In conclusie kan men waarnemen dat de financiële onderbouwing van de nota nogal wat 'spanning' vertoont. Weliswaar houdt dat de druk op de ketel, anderzijds dwingt dat tot tijdige *contingency* planning voor het geval de wind tegenzit.

Tot slot is een opmerking op zijn plaats over het voortzettingsvermogen. Het 3 op 1 'accentmodel' spoort met de les die wij reeds als adelporst leerden; te weten 'een in de was, een in de kast en een aan je bast'. Inderdaad is met dit model over een lange reeks van jaren geopereerd. Vraag is of dit in de huidige tijd voor langere duur haalbaar blijft. Naar ik begrepen heb tenderen de Britten naar een verhouding van 4 op 1. Daarnaast is gebleken dat er aan het uitgangspunt 'een eenheid bereidt zich voor op uitzending, een is beschikbaar voor uitzending of is uitgezonden en een recupereert' een groot nadeel kleeft. Dat nadeel heeft te maken met het feit dat er onvoldoende tijd resteert om het personeel klaar te maken voor de oorlogstaak. Mariniers moeten voor hun taakstelling binnen het *UK/NL Amphibious Force* verband koudweer getraind blijven. Daarvoor leent de recupereerperiode zich slecht, de voorbereidingsperiode voor uitzending eveneens. Oorlogsschepen die in het 3 op 1 tempo embargooperaties uitvoeren, verliezen door gebrek aan oefening langzaam maar zeker hun bekwaamheid op het gebied van luchtverdediging en onderzee-

bootbestrijding. Het zal bij de Koninklijke Landmacht niet anders zijn, lijkt mij.

Is het dan allemaal kommer en kwel? Neen, zeker niet, is mijn antwoord. Terecht wordt gesproken van een samenhangend veiligheidsbeleid waarbij naast Defensie ook Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking zijn betrokken. Naast de ontelbare keren dat men het woord Kosovo kan waarnemen leest men tot geruststelling ook dat 'de aandacht moet niet uitsluitend uitgaan naar het vorige conflict'. Hopelijk blijven de lessen uit de Golfoorlog van 1991 mede het beleid sturen. Het door minister Ter Beek ingevoerde concern-model voor het departement blijkt gelukkig gehandhaafd, de centrale regie en decentrale uitvoering versterkt. Het spreekt aan dat de functionele comités niet langer besluitvormingsfora zijn. Daarmee wordt functionele verkokering voorkomen en recht gedaan aan het feit dat het product tot stand komt in een evenwichtige samenhang van de factoren: behoeftestelling, personeel, materieel en geld; op regieniveau in het politiek beraad, op uitvoerend niveau in de krijgsmacht-deelraden.

Te prijzen valt dat het personeelsbeleid in de nota de aandacht heeft gekregen die het als kritieke succesfactor verdient. De nota is een aanzienlijke verbetering van de Hoofdlijnnotitie waarin - vriendelijk gezegd - de personele aspecten wat onderbelicht waren gebleven. De verschuiving BBT/BOT van 40/60 naar 60/40 is onvermijdelijk, de daarmee samenhangende frictieproblemen evenzeer. De aanpassingen van het personeelsbeleid aan de eisen van de huidige tijd zijn te loven. Ik denk hierbij aan zaken als werk en privé alsmede case-management. Toch ligt er nog veel werk voor de boeg. Het wegwerken van de overtolligheid, het werven van het gewenste aantal BBT-ers, het regelen van een passende uitstroom van uitgediende BBT-ers en het daadwerkelijk kunnen beschikken over de (nieuwe) catego-

rie reservisten zal de nodige inventiviteit vereisen. Dat geldt zeker voor de voornemens op het gebied van het verhogen van de ontslagleeftijd en de aanscherping van de uitkeringsvoorzieningen. Het zou mij niet verbazen indien daarbij van de zijde van het personeel de bestaande anti-cumulatiebepalingen ter sprake worden gebracht.

Tot slot wil ik mijn waardering uitspreken over de voornemens om onze voornemens om onze krijgsmacht toe te rusten met een *Civil Military Cooperation* (CIMIC) capaciteit alsmede het plan de geniecomponent te versterken. Voor een goede uitvoering van IFOR, nu SFOR, bleek een CIMIC-eenheid van 500 personen noodzakelijk. Daarvan werden ongeveer 400 geleverd door de Verenigde Staten, 50 door de Fransen en de rest - met moeite - door alle andere deelnemende landen. Voorts bleek tijdens het *force generation process* dat ons bondgenootschap niet in staat was de nodige genie-eenheden op te brengen. Landen als Hongarije en Roemenië boden toen uitkomst.

Sprekend over de Koninklijke Marine moet mij van het hart verheugd te zijn dat de structuur gehandhaafd blijft. De stelling dat de onderscheiden delen elkaar aanvullen en in samenhang het operationele product leveren is nog steeds van kracht. Helaas treft men in de nota geen woord aan over de maritiem-economische betekenis van Nederland; een betekenis die zich toont in Rotterdam, de grootste haven ter wereld. De belangen die daarmee samenhangen manifesteren zich evenzeer in de Indische en Stille Oceaan als op de Atlantische. Het kenmerk van de maritieme wereld is de wereldwijde omspanning, niet voor de glorie maar voor het zaken doen. Als zeeman ervaar ik aldus het kader waarbinnen de Koninklijke Marine in de nota is geplaatst, als te beperkt, zowel naar taakstelling als naar operatiegebied.

Grote zorg is geboden over de investeringsquote. In algemene zin daalt

deze aanzienlijk ten opzichte van de Prioriteitennota 1993. Zulks geldt ook voor de KM, die op grond van wat narekenwerk mijnerzijds lijkt uit te komen op circa dertig procent in de eerste helft van de planperiode en zeker ruim daaronder in de tweede helft. Voor het op termijn geloofwaardig voortbestaan van een kapitaalsintensief krijgsmachtdeel als de KM is deze ontwikkeling buitengewoon risicovol. Hetzelfde geldt overigens ook voor de Koninklijke Luchtmacht. De streefnorm voor investeringen bij deze krijgsmacht delen kan men immers stellen op veertig procent. Tot slot valt te betreuren dat in het materiële hoofdstuk geen uitsplitsing naar krijgsmachtdeel is gemaakt van de militaire omzet van de defensiegerelateerde industrie in ons land en het percentage defensieopdrachten direct bij Nederlandse producenten geplaatst. De studie van de Stichting Nederland Maritiem Land aangaande de economische betekenis en structuur van de Koninklijke Marine geeft glashelder aan dat de maritieme factor hier een dominante rol speelt.

Afrondend concludeer ik dat de afdrank van de Defensienota 2000, ook na herlezing, goed is. De kritiek zal zonder twijfel zijn dat het hier handelt om 'oude wijn in nieuwe zakken'. Daartegen poneer ik dat oude wijn niet per definitie slecht is, zeker niet als men het decanteert. Bij integrale uitvoering van de Nota blijft onze krijgsmacht intact en zal ze in staat zijn op geloofwaardige en volwaardige wijze de 'verschillende taken te vervullen, in verschillende scenario's en samenwerkingsverbanden'. Zoals hiervoor aangegeven, wijken mijn inzichten hier en daar af wat betreft kansen en bedreigingen. Al met al, de Defensienota 2000 is een feit. Aan het werk, is mijn afsluitend advies.

Een visie vanuit landmacht-perspectief

luitenant-generaal b.d. G.J. Folmer

Bij vorige defensienota's was het zonder meer duidelijk waarom ze geschreven moesten worden. De politieke omslag aan het eind van de jaren tachtig was zó groot dat het zonneklaar was dat daarbij een andere defensie zou horen. En hoewel we niet wisten of de plotse-ling ingevallen dooi eeuwigheids-waarde zou hebben, wisten we wel zeker dat het met minder kon. Met het innen van het vredesdividend in deze zin liep Nederland dus voorop. Maar het motto van de nota 'Herstructurering en verkleining' werd meer dan waargemaakt door de zinvolle beleidsvernieuwingen, die de landmacht haar luchtmobiele brigade brachten en de luchtmacht haar transportcapaciteit. Ook de *Prioriteitennota* had een doel dat uitging boven het financiële motief, namelijk het inzicht dat – inderdaad – 'een andere wereld' om 'een andere defensie' vroeg.

Kernpunt van deze nota was namelijk het door de gebeurtenissen in het voormalig Joegoslavië ontstane inzicht dat conflictpreventie en conflictbeheersing hoofdtaken in hun eigen recht waren. En naast bezuinigingen was er nieuw beleid, zoals de opschorting van de opkomstplicht en de instelling van het Duits-Nederlandse Legerkorps dat, weliswaar bij de landmacht meer dan bij de andere krijgsmachtdelen, een wezenlijke koersverandering inluide.

Manifest voor de koersverandering was in de *Prioriteitennota* de introductie van het fenomeen ambitieniveau, dat door zijn onverklaarde stelligheid sedertdien voor tal van speculaties heeft gezorgd.

Ambitieniveau

Waarom was er dan nu weer een defensienota nodig? De officiële reden was zoals gebruikelijk een financiële, en wel de in het Regeerakkoord van Paars-II vastgelegde structurele bezuinigingsdoelstelling van 375 miljoen gulden op jaarbasis. Dit handzame gegeven heeft slechts een korte tijd de werkelijke reden van deze nota kunnen verhullen. De werkelijke reden lag namelijk – onuitgesproken weliswaar – in de breed groeiende overtuiging dat het ambitieniveau inderdaad leed aan een overmaat aan ambitie en een teleurstellend gebrek aan niveau. Met kunst- en vliegwerk had de zorgvuldig reorganiserende landmacht aan de gestelde verwachtingen kunnen voldoen – nooit was het aantal uitgezonden zo hoog – maar allengs was duidelijk geworden dat het zowel schortte aan voldoende direct inzetbare militairen als aan de juiste mix van eenheden om aan de specifieke vraag te voldoen. De *Defensienota 2000*, die zonder aansprekend motto door het leven moet gaan, diende niet alleen op deze vragen een binnen de bezuinigingsdoelstelling passend antwoord te formuleren, maar ook op de niet gestelde vraag naar de juistheid van het ambitieniveau. Immers, zonder helder geformuleerd uitgangspunt kan geen verstandig woord over de omvang en de middelen van de krijgsmacht worden gezegd.

Cirkelredenering

De eerste vraag die we ons dus moeten stellen is of de nota dat antwoord

verschafft. De antwoorden daarop staan in paragraaf 1.3.5 van de nota en laten de lezer met een wat onbevredigd gevoel achter. Nadat eerst in constaterende zin is opgemerkt dat het ambitieniveau er is omdat het in het Regeerakkoord is neergelegd op de wijze als het in de *Prioriteitennota* was opgenomen, wordt vervolgens vastgesteld dat dit een passende inspanning is voor een land als Nederland, waarmee het uitdrukking geeft aan onze internationale betrokkenheid.

Daarna volgt het perfecte voorbeeld van een cirkelredenering door te stellen dat het ambitieniveau in hoge mate wordt bepaald 'door het geheel van militaire capaciteiten dat ons land in internationaal verband beschikbaar kan stellen voor de algemene verdediging en voor crisisbeheersings-, vredes- en humanitaire operaties'.¹ Aan het einde van de paragraaf komt tenslotte nog een kleine verrassing. Want waar het ambitieniveau rept van vier vredesbewarende operatie zo nodig gedurende een periode van drie jaar, moet de krijgsmacht in staat zijn diezelfde operaties niet gedurende drie jaar, maar gedurende lange tijd te kunnen uitvoeren.

Kortom, het hoe en het waarom van het ambitieniveau wordt nauwelijks beantwoord, zij het dat de uitsplitsing waaraan zo-even gereleveerd werd helderder dan voorheen een goede planningsbasis aan de krijgsmacht verschafft. Het is te hopen dat de parlementaire discussie deze taakstellingen in alle duidelijkheid bevestigt en

¹ Defensienota 2000, paragraaf 1.3.5, blz. 42.

daar – ook in financiële zin – de nodige lange-termijnconsequenties uit durft te trekken.

Personeel

Wanneer we op basis hiervan naar de Koninklijke Landmacht kijken, moeten we ons dus afvragen of de voorziene maatregelen de onderkende problemen oplossen. Voor de hoofdmoot van deze maatregelen, in het bijzonder de uitbreiding van de pantserinfanteriecapaciteit, herverdeling van de verkenningscapaciteit en de uitbreiding en herverdeling van de geniecapaciteit, kan dat onderschreven worden. Zij leiden op een termijn van een aantal jaren, aangenomen dat de werving ons niet in de steek laat en de verlenging van de contractduur zijn gunstige uitwerking niet mist, inderdaad tot een merkbare verbetering. De uitzenddruk zal daardoor afnemen voordat de wal het schip heeft gekeerd.

Toch is het jammer dat de nota niet een waarschuwend vinger heft en vaststelt dat bij uitblijven van deze zegeningen het ambitieniveau zal moeten worden aangepast. De voorwaardelijke benadering dat door deze maatregelen het formele uitzendritme van zes maanden uitzending, gevolgd door een jaar herstellen en opleiden het karakter van een maximum krijgt, legt wederom het risico bij het personeel in plaats van bij de leiding. Wederom wordt hierdoor impliciet en ten onrechte de loyaliteitstest als basis van nationale ambitie opgevoerd.

De maatregelen moeten natuurlijk ook worden gecompenseerd, vooral omdat anders niet kan worden voldaan aan de financiële randvoorwaarden. De operationele consequenties zitten vooral in de opheffing van drie mobilisabele tankbataljons. Het is vooral de conventionele slagkracht van de Koninklijke Landmacht die hieronder te leiden heeft. Hoe pijnlijk dat ook moge zijn, het is onontkoombaar dat wordt nagedacht over de vullingsmogelijkheden van de mobilisabele component in zijn algemeenheid.

De kern daarvan is dat vooral door de noodzakelijke langere contractduur een 1 op 1 verhouding tussen parate en mobilisabele (of reserve-) eenheden het maximaal haalbare moet worden geacht. Er blijft dus geen keus, meer mobilisabele bataljons vergen meer parate eenheden. Meer parate tankeenheden gaan ten koste van parate pantserinfanterie-eenheden. Het prioriteitsplaatje wordt zodoende helder geschetst en past in een beleid waar conflictpreventie de eerste viool speelt.

De andere compenserende maatregelen hebben een meer indirect karakter. Zowel de reorganisatie van het Nationaal Commando als de verschuiving van Beroeps Onbepaalde Tijd (BOT) naar Beroeps Bepaalde Tijd (BBT) hebben pas op termijn effect, omdat hier ouder personeel, met een doorgaans hogere rang, plaats moet maken voor jonge, uitzendbare intreders. Vanuit het standpunt van logische organisatieaanpassing is hier weinig tegenin te brengen. Vanuit het gezichtspunt van Defensie als betrouwbare werkgever roept het vragen op. De Koninklijke Landmacht verkeert sedert 1991 in een reorganisatieeroes, waarbij het probleem van de overtolligheid een grote druk op het personeel heeft gelegd. Desondanks behoefde aan de loyaliteit van het personeel nooit getwijfeld te worden, en konden uitzending en reorganisatie naast elkaar bloeien. De vervulling van de nationale ambitie, waarmee Nederland zijn plaats op het wereldtoneel verzekert, is in hoge mate te danken aan de bereidheid van het personeel, dat de omschakeling naar een andere inhoud van zijn professie zonder veel morren heeft waargemaakt. Een woord van waardering daarvoor had in de Defensienota 2000 niet misstaan.

Herstructurering

Juist dat langer dienend personeel kan zich, naar men mag vrezen, niet aan de indruk onttrekken dat deze herstructurering zich opnieuw over hun rug voltrekt. En dat uit zich tweërlei.

Ten eerste door de hernieuwde overtolligheid, waarvan men na uitspraken van de Bevelhebber der Landstrijdkrachten in 1998 verlost dacht te zijn, maar ook door de maatregelen die verbonden worden aan de verhoging van de ontslagleeftijd, en die, eufemistisch gesproken, financieel niet op toejuichingen behoeven te rekenen. In dat verband hebben woorden als 'er wordt fors in personeel geïnvesteerd' een wat bittere bijmaak. Tenslotte is de 150 miljoen gulden die jaarlijks extra in personeel wordt gestoken niet meer dan een schamele 1 procent van de defensiebegroting, of, in de woorden van de staatsecretaris, ongeveer 2000 gulden per persoon.² Bovendien komen deze maatregelen, zoals bijlage III ons leert, niet bij deze categorie terecht. Weliswaar worden in paragraaf 4.7 zekere toezeggingen gedaan, zoals de toepasbaarheid van de instrumenten van het huidige Sociaal Beleidskader Defensie en wordt aangeduid dat de inzet zal zijn gedwongen ontslagen te voorkomen, maar niet kan worden verhuld dat voor het personeel een nieuwe periode van onzekerheid is aangebroken.

Materieel

De Nederlandse krijgsmacht wordt veelvuldig benijd om het goede en moderne materieel waarover zij kan beschikken. Dat is de vrucht van jarenlange zorgvuldige planning en tijdige vervanging. Daarom verbaast het des te meer dat deze Defensienota niet rept over de achterstand in investeringen die in de laatste jaren is opgelopen. Zeker tijdens het bewind van Paars-II heerst er een grote stilte. Sommigen huldigen de opvatting dat dit veel, zo niet alles te maken had met de relatieve onzekerheid over hoe de krijgsmacht er na 2000 zou gaan uitzien. Onzekerheden over aantallen en wat dies meer zij worden als redenen opgevoerd. Maar het als bijlage II opgevoerde investeringsoverzicht van projecten groter dan 25 miljoen spreekt andere taal. Ook het komende

² *Defensiekrant*, 2 december 1999, pag. 1.

decennium waarvoor deze nota zegt plannen te maken, vertoont geen opleving in de investeringen.

In de hele planperiode zijn slechts een tweetal megaprojecten van omstreeks twee miljard gulden opgenomen, namelijk de bouw van de LCF-fregaten van de Zeven Provinciën-klasse en de aanloopkosten van de vervanging van de F-16. Vooral de landmacht komt er relatief bekaaid af, wanneer men na optelling van de bedragen in de tabel constateert dat in tien jaar slechts 6,6 miljard aan investeringen is voorzien. Dat betekent voor dit krijgsmachtdeel een aandeel van omstreeks de 38 procent in het totaal van de geplande grotere investeringen, die naar opgave van de nota krijgsmachtbreed 20 procent van de begroting uitmaken. Wil de landmacht aan dit percentage komen, dan moeten er wel bijzonder veel investeringen kleiner dan 25 miljoen gedaan worden, daar deze cijfers een investeringspercentage van rond de 16 procent indiceren.

Zeker wanneer we in aanmerking nemen de hogere slijtage van materieel door de veelvuldige inzet in crisisbeheersingsoperaties – die met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid het komende decennium wel zullen voortduren – is de conclusie onontkoombaar dat de 'opeet'tendens wordt voortgezet. Dit is een zorgelijk verschijnsel, dat het speculatieve karakter van de nota versterkt.

Modules

Het is een reeds jarenlang verkondigde stelling dat de Nederlandse krijgsmacht uitsluitend in internationaal verband zal optreden. Het module-principe is daarvan de verwoording. In zijn meest extreme vorm zou daaruit de conclusie te trekken zijn dat er geen of weinig behoefte bestaat aan specifiek Nederlandse commando-organen. Het is genoeg als Nederland bijdragen kan leveren aan multinationale staven. Gelukkig gaat de defensienota niet zover. Op landmachtgebied wordt de waarde van het Duits-Nederlandse legerkorps hoog inge-

schat, waarbij opvalt dat het streven erop gericht is dit hoofdkwartier als een uitzendbaar kernhoofdkwartier voor vredesmissies te beschouwen. Dit is een belangrijke ontwikkeling, waarvan gehoopt moet worden dat onze Duitse wapenbroeders die delen. Inderdaad bestaat er binnen de NAVO een gebrek aan hoofdkwartieren die een operatie als Kosovo of Bosnië kunnen leiden, vandaar ook dat men steeds teruggrijpt op dezelfde staven (ARCC en JSRC-Central³).

Het Duits-Nederlandse legerkorps, dat een diepere integratie tussen de deelnemers vertoont dan enige andere multinationale legerkorpsstaf, is voor deze rol een goede kandidaat, mits de nodige aanpassingen worden gerealiseerd. Het gaat daarbij vooral om het scheppen van mogelijkheden ook officieren van andere nationaliteiten binnen de staf op te vangen. De oprichting van een *Framework CIMIC Group* is daarbij een belangrijke stap. Veel aandacht moet worden besteed aan de aan deze taken gerelateerde verbindingsverantwoordelijkheden. Dit laatste behoort in de Nederlandse herstructurering een hoofdaandachtspunt te zijn, en de nota besteedt daarvoor terecht de nodige aandacht.

De discussie over de mate waarin Nederland een rol wil en kan spelen op het schouwtoneel van de Europese aspiraties voor een eigen snel inzetbare strijdmacht blijft in de nota nog onbelicht. Na de besluiten van Helsinki is dit echter in een stroomversnelling gekomen en Nederland kan hier, gelet op zijn algemene ambities, niet achterblijven. Het is daarbij goed te bedenken dat het bij een Europese strijdmacht om dezelfde eenheden gaat die we ook in NAVO of ander internationaal verband ter beschikking stellen. Slechts de commandovoering en de eindverantwoordelijkheid in politieke zin verschillen. Een discussie over welke eenheid waarbij hoort, is dan ook overbodig.

³ ARCC – *Allied Rapid Reaction Corps*;
JSRC Central – *Joint Subregional Command Central*.

Het is bijvoorbeeld niet nodig tot het Eurokorps te behoren om onder de vlag daarvan ingezet te worden. Het module-denken vindt hier zijn daadwerkelijke uitvoering. Dat vindt het ook in de manier waarop Nederland gaat deelnemen in een Brits-Canadees-Nederlands hoofdkwartier in Bosnië. De conclusie dat Nederland ook met een van nationale staven (divisie of brigade) de rol van *lead-nation* op zich zou kunnen nemen is een logische, en moet als een uitdaging worden beschouwd.

Conclusie

Alles overziende beschrijft de Defensienota 2000 voor de Koninklijke Landmacht op heldere wijze welke maatregelen moeten worden getroffen om dit krijgsmachtdeel beter geschikt te maken voor zijn rol in het gebruik dat Nederland van zijn krijgsmacht wil maken. Doordat de landmacht een zeer veel personeelintensiever krijgsmachtdeel is dan de marine of de luchtmacht zijn de problemen groter. Het is daarom jammer dat de nota niet nog sterker de absoluut cruciale rol van het personeel benadrukt en zich niet grootmoediger opstelt ten opzichte van hen, die gestelde en gewekte verwachtingen wederom niet in vervulling zien gaan. Hier ziet de leiding van Defensie onvoldoende in dat gedemonstreerde zorg voor het personeel, desnoods tijdelijk ten koste van het volledig bereiken van het ambitieniveau, tevens voor diegenen die nog geworven moeten worden als een signaal moet worden beschouwd. Ten slotte moet ook worden geconstateerd dat de materieel-investeringen achterblijven, waardoor de instandhouding van de modern geëquipeerde krijgsmacht, waarop we terecht trots kunnen zijn, gevaar loopt. Hier wreekt zich politieke loyaliteit aan de financiële begrenzingen van het regeerakkoord, waardoor het niet uitgesloten mag worden geacht dat op een termijn van enkele jaren de exercitie moet worden overgedaan en de krijgsmachtbreed vermeden keuzes alsnog moeten worden gemaakt.

Een visie vanuit luchtmacht-perspectief

luitenant-generaal b.d. H.J.W. Manderfeld

Op 29 november 1999 heeft de minister van Defensie zijn langverwachte *Defensienota 2000* gepresenteerd. Hieronder volgt mijn impressie van deze nota. De door de redactie van de MS beschikbaar gestelde ruimte nopen mij tot een globale toetsing van enkele belangrijke beleidspunten.

Personeelsbeleid

In de nota ontvouwt de minister zijn plannen met betrekking tot de verhoging van de ontslagleeftijd en flexibilisering van de arbeidsvoorwaarden. De invulling is echter nog erg vaag. Er wordt gewag gemaakt van maatwerk, maar een concrete aanzet ontbreekt.

De staatssecretaris heeft in de *Defensiekrant* van 9 december 1999 aangegeven dat de verhoging van de ontslagleeftijd voor militairen niet te vermijden valt. Hij legt daarin verband met soortgelijke ontwikkelingen in het bedrijfsleven. 'De participatie van ouderen op de arbeidsmarkt moet worden bevorderd', zo stelt hij. 'Het leven van de militair is door de toegenomen technologie vergemakkelijkt en er zijn minder fysieke beperkingen.' Met deze opmerking geeft de staatssecretaris wel heel duidelijk te kennen dat hij de positie van het militair personeel van de krijgsmacht niet naar waarde schat.

Naar mijn mening is zijn observatie gedateerd. Ze is wellicht van toepassing op het tijdperk van de Koude

Oorlog, maar de laatste jaren is de fysieke en psychische belasting voor velen aanzienlijk groter geworden. Immers, de veelvuldige uitzendingen, de genoemde belasting van daadwerkelijke inzet in risicovolle omstandigheden en de veelvuldige door bezuinigingen geïnspireerde reorganisaties onder gelijktijdige taakverzwaring wegen niet op tegen de technologische verworvenheden die in sommige situaties slechts de fysieke belasting hebben verminderd.

De bewindslieden menen dat de bijzondere positie van de militair meer dient te worden benadrukt. Vooralsnog doen zij dit – in het verlengde van eerdere beperkende maatregelen op het gebied van arbeidsvoorwaarden – door de ontslagleeftijd te verhogen en de hoogte van de pensioenuitkering ter discussie te stellen.

Het zal moeilijk blijken aan het personeel uit te leggen dat enerzijds de ontslagleeftijd wordt verhoogd en anderzijds de gemiddelde leeftijd omlaag wordt gebracht door een wijziging in de verhouding BOT-BBT, waarbij het zwaartepunt bij BBT moet komen te liggen. De *Defensienota* gaat uit van een streefverhouding 40 (BOT): 60 (BBT) welke binnen tien jaar zou moeten worden bereikt.

Of de verhouding 40:60 voor de Koninklijke Luchtmacht gunstig is, betwijfel ik. Het probleem is nu dat de KLU met de huidige vacaturestand moeilijk op weg zal raken naar een andere verhouding. In knelpuntcategorieën worden verhoudingsgewijs veel BOT-contracten aangeboden om

schaars personeel langdurig te binden. De gewenste verhouding en de gestelde termijn van tien jaar waarbinnen dit bereikt moet zijn, zullen een probleem gaan vormen. Een flexibeler benadering per krijgsmachtdeel en binnen het krijgsmachtdeel biedt daar misschien mogelijkheden.

De bewindslieden wekken hiermee de indruk dat het personeel – in weerwil van het belang dat zij aan goed en gemotiveerd personeel toekennen – opnieuw een sluitpost van de begroting wordt.

Al met al geloof ik dat met deze *Defensienota* de bijzondere positie van de militair geen recht wordt gedaan. Van een verbetering bespeur ik niets.

Het voortzettingsvermogen van de krijgsmacht

Al lezende becroop mij het onbehaaglijke gevoel dat de *Defensienota* er onder andere op is gericht de KLU toch vooral niet te veel te laten profiteren van het bewezen nut van haar optreden tijdens vredesoperaties, recentelijk ten tijde van de Kosovo-crisis. Dat blijkt uit een aantal zaken. Zo wordt ten aanzien van de Koninklijke Landmacht bijvoorbeeld gesteld dat de uitbreiding van haar parate troepen is gebaseerd op de ervaringen met vredesoperaties gedurende de afgelopen tien jaar. Het ligt in de lijn der verwachting dat ten aanzien van de andere krijgsmachtdelen op analoge wijze zou worden geredeneerd.

Echter, bij de onderbouwing van de reductie van de slagkracht van de KLU wordt aangegeven dat aan de ervaringen van de inzet in Kosovo niet zonder meer consequenties voor de toekomst mogen worden verbonden. Dat lijkt erg veel op een doelredenering. Immers, op grond van de ervaringen van de laatste tien jaar zou juist ten minste handhaving van de huidige slagkracht van het luchtwapen eerder op zijn plaats zijn.

In de nota wordt geen recht gedaan aan het toenemende belang van het luchtwapen in moderne conflicten. De KLU heeft in de jaren negentig al haar wapensystemen in operaties ingezet. Daarbij werd ook een groot beslag gelegd op het in Nederland achtergebleven personeel. Naast het succes van de inzet is gebleken dat er veel aandacht moet zijn voor voortzettingsvermogen van de KLU, hetgeen zich vertaalt in voldoende mensen, wapensystemen en wapenvoorraden. De nota trekt ten aanzien van de KLU vrijwel geen lering uit deze lessen. Nu kan dat inderdaad niet slechts op basis van de Kosovo-crisis. Maar de onafgebroken ervaringen van de KLU sinds 1991 met diverse operaties, zoals Desert Storm, Deny Flight, Deliberate Force, Joint Guarantor, Allied Force, et cetera, kunnen niet zo eenvoudig terzijde worden geschoven.

Bij de keuze voor uitbreiding van de landmachtcapaciteit en inkrimping van de luchtmachtcapaciteit, wordt voorbij gegaan aan de inpasbaarheid van die keuze in het streven naar een Europese defensiecapaciteit. De toetreding van de nieuwe NAVO-leden betekent vooral een versterking van de grondtroepen. Zij brengen immers nauwelijks de juist binnen Europa zo broodnodige technisch hoogwaardige systemen in.

Tegen de achtergrond van de realisatie van een Europese capaciteit wekt het daarom – ongetwijfeld ook internationaal – bevreemding dat Nederland technisch hoogwaardige systemen afstoot. Daar komt bij dat krapte

op de arbeidsmarkt het al zeer moeilijk maakt om het huidige bestand aan functies te vullen met adequaat en gemotiveerd personeel, laat staan een uitgebreid functiebestand.

Het voortzettingsvermogen van het jachtvliegwapen

Het is niet onmogelijk dat in de toekomst de vraag naar het luchtwapen groot zal blijven. De bij de internationale gemeenschap toegenomen bereidheid om in te grijpen, de toegenomen afkeer van slachtoffers aan eigen en gene zijde, alsmede het soms tot in het absurde voorkomen van nevenschade, scheppen omstandigheden waarbinnen met name het luchtwapen werkzaam en effectief kan zijn. Duur en intensiteit van een toekomstige inzet mogen dan onzeker zijn, maar de politieke ambitie blijft onveranderd.

De Defensienota spreekt van 'één squadron jachtvliegtuigen voor vredesbewaardende operaties' voor langdurige inzet en 'drie squadrons jachtvliegtuigen voor een vredesafdwingende operatie' voor inzet gedurende maximaal een jaar. Dit betekent dat het voortzettingsvermogen 3:1, zoals aangegeven in de Defensienota, moet zijn gegarandeerd, dat wil zeggen: drie volledig gevulde squadrons voor de daadwerkelijke inzet, en drie eveneens volledig gevulde squadrons voor de garanderen van het voortzettingsvermogen. Per ingezet squadron kan dan zo nodig worden beschikt over een dubbele vliegtuigbemanning voor 24-uurs operaties en de bijbehorende verzwaarde logistieke ondersteuning. Ter voorbereiding daarop zullen reeds in vredetijd voldoende mensen en middelen beschikbaar moeten zijn voor opleiding en training. Door nu 18 jachtvliegtuigen af te stoten, kan één squadron niet worden gevuld en raakt het concept van drie F-16 vliegbases met elk twee gelijkwaardige squadrons in het gedrang. Ik meen dat de ambities van het Nederlands veiligheidsbeleid daarmee onvoldoende kunnen worden gerealiseerd.

Geleide wapens

Het doet mij deugd dat de minister het nut van *Theatre Missile Defence* onderschrijft. De KLU kan daar met haar Patriot-systemen een goede bijdrage aan leveren. Maar de minister schijnt tevens grootse plannen te hebben op het gebied van de grond-gebonden luchtverdediging. Bij grond-gebonden luchtverdediging moet onderscheid worden gemaakt tussen Object Luchtverdediging (OLVD) en Clusterluchtverdediging (TRIAD-Patriot/Hawk.) De laatste, met als taak gebiedsverdediging, maakt onlosmakelijk deel uit van het geïntegreerde NAVO-luchtverdedigingssysteem en is daarmee een aspect van airpower. Het opereren van OLVD-eenheden, daarentegen, is ter zelfverdediging direct verbonden met de grondoperaties van de eenheid waar het deel van uit maakt. De minister heeft besloten tot het samenvoegen en stationeren van alle OLVD-eenheden van de KL en de KLU op GGW/De Peel. De OLVD-eenheden gaan op termijn tot de KL behoren, maar hebben geen operationeel-organisatorische binding met de eveneens op De Peel gestationeerde CLVD-eenheden van de KLU.

Wat is nu de noodzaak tot het overnemen door de luchtdoelartillerie van de KL van de OLVD-eenheden van de KLU en het vervolgens plaatsen van alle KL-Lua op GGW/De Peel? Dat is een vraag die tot op de dag van vandaag niet afdoende is beantwoord. De door de KL zo gewenste geïntegreerde luchtverdediging wordt weliswaar met de mond beleden, maar niet of nauwelijks in de praktijk gebracht. Integratie van luchtverdediging vindt niet plaats op het slagveld, waar ieder element zijn onvervreembare recht op organieke zelfverdediging blijft uitoefenen. Integratie vindt plaats op een hoger gelegen C2-niveau, waar het nodige overzicht aanwezig is en de juiste beslissingen kunnen worden genomen.

De KL heeft behoefte aan organieke luchtverdediging ter bescherming van haar ontplooiden eenheden, niet aan

integratie met andere grond-gebonden luchtverdedigingsmiddelen met mogelijk andere taken. Naar de overige beweegredenen kan ik slechts gissen. Het weer 'terug veroveren' door de KL van de destijds door de KLU 'gestolen' elementen van de lucht-doelartillerie lijkt me te gek voor woorden. Echter, de gehele samenvoeging op De Peel vergt een investering van 110 miljoen gulden. Nu de noodzaak voor de KL om te vertrekken van de huidige Lua-locatie te Ede lijkt te zijn verdwenen, is de vraag naar het nut van deze investering eens te meer gerechtvaardigd.

Transportvliegtuigen

Het valt mij op dat diverse politieke partijen voorstander zijn van het uitbreiden van de luchttransportvloot van de KLU. De KLU heeft de afgelopen jaren maatregelen genomen om de bestaande luchttransportcapaciteit beter te benutten, zoals meer vliegtuigbemanningen per toestel en betere afhandelingfaciliteiten, onder andere een nieuwe aankomst- en vertrekhal op de Vliegbasis Eindhoven. De KLU streeft naar verdere optimalisatie van deze benutting alvorens verwerving van nieuwe toestellen te overwegen. Voorts streeft de KLU in Europees verband naar de vorming van een transportpool, die verder gaat dan de huidige bilaterale *Memorandums of*

Understandings die met verschillende landen zijn afgesloten. Dit streven past in het *European Security and Defence Initiative*. Duitsland heeft een voorstel gedaan voor de realisatie van een *European Air Transport Command*. De concrete invulling hiervan is nog vaag, maar een koppeling aan de *European Air Group*, waarin Engeland, Frankrijk, Italië Duitsland, Nederland, België en Spanje participeren, verdient mijns inziens verder te worden ontwikkeld.

Ten slotte

De output van een gevechtsapparaat is het product van de factoren personeel en materieel. Nederland kan bogen op een in de materieelsfeer kwalitatief goed geoutilleerde krijgsmacht. Voor het personeel staan de arbeidsvoorwaarden en omstandigheden opnieuw en verder onder druk. Deze ontwikkelingen staan op gespannen voet met de door de bewindslieden geventileerde opvattingen over de bijzondere positie van de militair. Deze positie wordt met de mond beleden; in de praktijk wordt uit besparingsoverwegingen selectief voor 'marktconforme' maatregelen gekozen. Defensie verliest meer en meer terrein in de concurrentie met het bedrijfsleven. Afgezien van de 150 miljoen gulden die wordt uitge-

trokken, lijkt de bereidheid om in voldoende mate in personeel te investeren, niet echt aanwezig. Het gebrek aan voldoende en gemotiveerd personeel zal in de toekomst dan ook in toenemende mate het defensieproduct gevechtskracht negatief beïnvloeden. Indien verzuimd wordt het personeel in redelijkheid recht te doen, indien wordt voortgegaan met het plegen van roofofbouw op het personeel, dat nog steeds loyaal is naar zijn - 'politieke' - leiders, zal die leiders misschien wel binnen korte termijn de rekening worden gepresenteerd. De verantwoordelijkheid daarvoor zou ik niet gaarne dragen.

Enkele jaren geleden moest de KLU haar F-16 bestand substantieel verminderen. Het kabinet en de Tweede Kamer twijfelden sterk aan de inzetmogelijkheden van de F-16 bij vredesoperaties en het nut daarvan. De filosofie van het 'basisplan F-16 luchtvloot' met zes operationele squadrons en de uitwerking daarvan werd - hoewel omstreden - uiteindelijk ook door het parlement goedgekeurd. Aan de van de politieke opdracht afgeleide taakstelling is niets gewijzigd. Het is navrant vast te stellen dat het parlement de noodzaak van het instandhouden van het huidige aantal jachtvliegtuigen in dit kader lijkt te onderschrijven, contrair aan de opvattingen van de minister van Defensie.

Levensverwachting van defensienota's daalt snel

dr. K. Colijn*

Hoewel dat nergens officieel zo is geformuleerd, kijken defensienota's een jaar of tien vooruit en zijn ze zeker bedoeld als meer dan een overlevingsdocument van een zittend minister. De praktijk leert anders. In precies 25 jaar tijd was de *Defensienota 2000* de vijfde in zijn soort. De houdbaarheidsdatum is dus vijf jaar. Dat is nog maar een gemiddelde. Tussen 1974 (nota-Vredeling) en 1984 (nota-De Ruiters) lag nog tien jaar. De pas gepubliceerde *Defensienota 2000* is de derde in acht jaar, dus de levensverwachting daalt sterk. Het is niet zo verwonderlijk dat de Koude Oorlog ook de taxatie van behoeften en middelen voor langere tijd bevroor. Turbulentie en onzekerheid hebben na 1989 blijkbaar tot steeds kortere planningstermijnen geleid.

Dat heeft niet alleen oorzaken, maar ook gevolgen. In de eerste plaats valt de realistische planningstermijn hoe langer hoe meer samen met de electorale, dus politieke horizon. Ik beweer allerminst dat dat de verborgen reden is van de verkorting. De internationale situatie kan turbulent genoeg zijn om het herzien van defensieplannen te verklaren. Maar de wetenschap dat defensienota's tegenwoordig gerust een keer in de drie, vier jaar geschreven kunnen worden, wakkert het overlevingsinstinct van de verantwoordelijke bewindslieden

wellicht meer aan dan vroeger. De neiging om grote beslissingen te nemen wordt er niet door bevorderd. Hoewel de snelle opeenvolging van defensienota's went, wordt de kloof tussen verwachting en werkelijkheid zeker niet kleiner. Niet alleen het aandachtige publiek, maar ook ministers zelf hebben aan het begin van hun termijn nog wel eens krachtige ideeën over de veranderlijkheid van de krijgsmacht. Minister De Grave sloot taakafstoting en internationale samenwerking niet uit toen hij in september 1998 aantrad. Nu is hij een stuk voorzichtiger.

In de tweede plaats wordt, omdat de kennelijke greep van de planners op de veiligheidssituatie vermindert, de neiging tot dynamisch plannen nóg groter. Twee factoren lijken dat te bevestigen. De Prioriteitennota van 1993 – het blijkt al uit de naam – was een nadere accentuering van de *Defensienota* van slechts twee jaar ervoor. De *Prioriteitennota* zelf werd amper vier jaar later weer onderworpen aan een *Actualisering(-snota)*. Tussendoor werd *en passant* de dienstplicht afgeschaft, alsof dat op zichzelf al niet een majeur onderwerp was dat een zelfstandige *Defensienota* kon rechtvaardigen. De huidige *Defensienota 2000* was een tweetrapsraket, want werd voorafgegaan door de *Hoofddijnennotitie* van januari 1999. Hoewel ook de *Defensienota 2000* weer wordt aangekondigd als een gids tot 2010, sommige persberichten deinsden er niet voor terug maar meteen de 21ste eeuw te schrijven, lijkt dat dus een te optimistische

verwachting. De commentaren op de defensienota delen deze scepsis. Voorzitter Van den Bergh (PvdA-fractieadviescommissie van defensie) geeft de nota twee à drie jaar. Multi-ingezondenstukkenschrijver generaal-majoor b.d. A.J. van Vuren geeft de nota 'geen langere levensduur dan deze kabinetsperiode'. Waarschijnlijk binnen enkele jaren acterhaald, meende ook generaal-majoor b.d. C. Homan. Een tijdelijke budgettaire rustbrenger, oordeelde commentator J.M. Bik in zijn *NRC-Handelsblad*. Misschien impliceerde alleen prof. R. de Wijk iets meer houdbaarheid, door althans een 'opmerkelijke consensus over de toekomst van de krijgsmacht' te signaleren.¹ Maar dat ging over de gereedstelling ten behoeve van expeditietaken, over de benodigde parate troepen was hij al een stuk somberder.

Ik voeg mij in het koor der betrekkelijk somberen. Misschien is zelfs de aanduiding tweetrapsraket nog wel te veel eer. Bij een defensienota als deze past eerder het beeld van een goederentrein, waar onderweg wagons af- en aangekoppeld worden, lading zoekraakt en weer opduikt, de conducteur soms wordt afgelost en waarvan de bestemming eeuwig onbekend is. Tijdens het rijden kunnen nooit grote ingrepen gepleegd worden, alleen noodzakelijk onderhoud.

¹ Van den Bergh en De Wijk in *NRC-Handelsblad* 30-11-1999, Van Vuren in het *Algemeen Dagblad* 3-12-1999, Homan in de *Volkscrant* 30-11-1999 en Bik in *NRC-Handelsblad* 29-11-1999.

* Dr. K. Colijn is defensiejournalist van het weekblad *Vrij Nederland* en verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Het beeld van een dynamische planning wordt ronduit eufemistisch als men op een rijtje zet wat er *binnen twee weken* na het verschijnen van de nota al weer herroepen, bespreekbaar, veranderd en aangevuld was. De optelsom daarvan is niet gering, en doet de vraag stellen wat een bespreking van de Defensienota 2000 werkelijk waard is.

• In de eerste plaats noem ik de cruciale discussie over de grondslag voor militair ingrijpen op basis van humaniteit en met desnoods voorbijgaan aan soevereiniteit. Existentieel en marginaal belang liggen hier dicht bij elkaar, toegegeven. Wat het laatste betreft: voor de planning van taken en middelen van de krijgsmacht maakt deze kwestie niet veel uit. Maar een defensienota die door een bewindsman van de Buitenlandse Zaken is ondertekend pretendeert natuurlijk meer. Het is bijzonder vreemd dat een belangrijke, zo niet de waarschijnlijkste, grondslag van krijgsmachtelijke inzet, namelijk het optreden in situaties die volkenrechtelijk niet honderd procent zijn afgedekt, eenvoudig wordt afgedaan met 'onbeslist, zie toekomstig advies Adviesraad Internationale Vraagstukken'. Even ontsierend als ongelooflijk is de blunder dat de eerste versie van de defensienota op dit punt de stellige uitspraak bevat dat de regering *uiteindelijk humaniteit boven soevereiniteit stelt* bij de afweging die tot militaire interventie leidt.² Had schrijver dezes zich stipt aan de inleverdatum van de kopij gehouden, dan was hem de cruciale correctie ontgaan, die deze zin weer uit de nota haalde. Voorlopig is de afweging alleen maar weer *moelijk*, aldus de regering.³ Niet meer dan een bedrijfsongeval? Laten wij niet vergeten dat Nederland zich ook aan het nieuwe strategisch concept

van de NAVO heeft verbonden dat qua strekking ook al het volkenrecht-oude stijl passeert. De correctie van 8 december zaait nu weer twijfel aan dát commitment.

• Een tweede majeure gebeurtenis, die te laat kwam voor de defensienota, was de politieke doorbraak van ons land naar de Europese Interventiemacht. De defensienota biedt in dit opzicht nauwelijks meer dan een momentopname. In oktober waren de ministers De Grave en Van Aartsen buitengewoon sceptisch over de gedachte van zelfstandige EU-operaties, anders dan bijvoorbeeld het sturen van een patrouilleboot naar de Donau. De defensienota schoof al wat op, maar in december oarmde het duo na zware peer pressure toch het Frans-Britse plan voor een interventiemacht zoals dat op de Europese Raad in Helsinki werd aanvaard. De Grave stelde prompt een Euro-marine voor, nota bene met tijdelijk aan de NAVO te onttrekken middelen, en nam het initiatief tot een Europees militair zeetransportcommando. Noch over de steun aan het Frans-Britse model, noch over beide maritieme plannen, staat iets in de Defensienota 2000. Ook hier tegen kan weer worden aangevoerd dat de betekenis voor de planning van de krijgsmacht, c.q. de Koninklijke Marine marginaal is. Evenzo ter replek dat de defensienota een *politiek* document is waarin dergelijke voorstellen zeker thuishoren, als zij tenminste geen vrijblijvende bedoeling hebben. Financieel heeft 'Helsinki' zeker ook consequenties die nu niet in defensienota staan.

• In nog een derde opzicht was de defensienota oud papier voordat zij goed en wel gelezen kon worden. De regering is voorstander van opheffing van het 306 F-16 squadron op Volkel. Tevens is zij voor het in de vaart houden van 14 fregatten van de Koninklijke Marine, meer dan PvdA, D66 en klein links in de Tweede Kamer genoeg vinden. De inkt van de defensienota was nog

niet droog of deze voorstellen bleken onderhandelbaar. Onduidelijk is, op het moment van schrijven, in hoeverre zelfs een koppeling tussen beide onderwerpen bespreekbaar is. Zo niet, dan moet een kamermeerderheid maar aangeven waar het geld voor handhaven van het F16-squadron vandaan moet komen. Waar het om gaat is niet het aanboren van financiële vindingrijkheid of het tactisch talent van de bewindsman. De geleidelijke opbouw van de defensienota (via Hoofdlijnennotitie en Strategisch Toekomstdebat en partijnota's naar de uiteindelijke nota) bood reeds alle gelegenheid om in te spelen op her en der ontluikende wensen. Het F-16 'bod' verraadt dat defensienota's niet langer *integrale* beleidsafwegingen zijn, maar ook *marginale*. De oorlog om Kosovo zweept het enthousiasme over de waarde van het jachtvliegtuig op en kan in de Nederlandse verhoudingen onmiddellijk tot ombuigingen leiden. Dat is merkwaardig. Een integrale afweging had kennelijk geleid tot het besef dat *Allied Force* een atypische operatie was, dat de bijdrage van lucht- en zeemacht aan vijftig naorlogse vredesoperaties verhoudingsgewijs klein was en dat de minister – en zijn KLu-chef – er op 29 november nog op goede gronden van overtuigd waren dat Nederland ook met vijf squadrons zijn bijdrage aan vredesoperaties kon leveren. Een defensienota is er niet om marginale sentimenten uit de samenleving te bevredigen. Opportunisme geldt mutatis mutandis ook voor infrastructurele beslissingen. De Defensienota 2000 neemt wel stelling voor het behoud van marinevliegveld Valkenburg, maar ook die stelling bevat een dosis tactiek. Uitwijken naar een andere basis kost geld en het is overduidelijk dat De Grave nu op een bod van collega Pronk wacht, die zich immers al heeft uitgesproken voor sluiting van het terrein ten behoeve van woningbouw in de Leidse regio. Een begrijpelijk geval van 'sur place', maar de defensienota is op dit punt

² Defensienota 2000, Tweede Kamer 1999-2000, 26900, nr. 2, p. 5.

³ Brief ministerie van Defensie aan de voorzitter van Tweede Kamer der Staten-Generaal, D 1999003943, 8 december 1999.

niet *at face value* te nemen. Ten aanzien van de fregatten en het tweede transportschip heb ik het onbewijsbare vermoeden dat de penibele positie van de werf De Schelde een integrale beleidsafweging in de weg staat. Het bouwen van vier kleine kustwachtregatten – zoals PvdA en D66 voorstellen – zou het overlijden van de werf weer een tijdje uitstellen.

- In een vierde opzicht betoont de Defensienota 2000 zich een zeer voorlopige, omdat een aantal zeer belangrijke investeringsbeslissingen naar de nu wel torenhoge boeg-golf 2005-2010 zijn overgeheveld. Wie dan leeft... Nu gebeurt dat wel vaker, maar het is nog niet zo vaak gebeurd dat Nederland zich al zó vroeg, zo duur en zo onherroepelijk(?) verbond aan projecten als de JSF en de NH-90. Tegenvallers en/of dwangposities, ook als gevolg van de toerteding tot OCCAR, kunnen over een paar jaar al zichtbaar worden en tot herziening van de plannen nopen.
- In de vijfde plaats wijs ik op de aankondiging van het kabinet, ook min-

der dan twee weken na het verschijnen van de nota, dat de Nederlandse vredesinspanning op de Balkan geconcentreerd moet worden op Bosnië. Ik treed niet in de inhoudelijke wijsheid van dat voornemen, die ik overigens hoog en efficiënt acht. Ik signaleer slechts dat de regering niet in, maar ná de nota tegen een praktische beperking van haar ambities om in vier vredesoperaties tegelijkertijd *anywhere* te participeren aanloopt. Daarom introduceert zij nu het concentratiebeginsel. Het symbolische belang dat Nederland in een groot humanitair conflict, in Europa nog wel, haar aandeel in vredesbewaring en hulpverlening levert, wordt uit efficiëncy-overwegingen opzijgeschoven. Nogmaals, best begrijpelijk, maar eigenlijk betreft het zo'n essentiële clausulering van onze zo graag gehanteerde ambitie-georiënteerde planning dat deze beslissing wel in de defensienota had behoren te staan. Want staat hiermee het

⁴ Bv. Ko Colijn, Krijgsmacht of Vredesmacht, tussen politiek en analyse, *Internationale Spectator* 53 (9), 1999, p. 500-504.

dogma van de vier simultane operaties nu niet ter discussie? Is geconcentreerde deelname aan een of twee operaties nu niet veel efficiënter en doelmatiger dan aan vier?

Ten slotte wil ik na deze somberheden mijn bijdrage ook relativeren. Ik heb haar beperkt tot het houdbaarheidsthematema en daarmee een beperkte invalshoek gekozen. Er is in het vooreen onmiddellijke natraject al zoveel gezegd over de thema's *prioriteiten* (algemeen verdedigingstaak- crisisbeheersing), *methodologie* (dreigings- of capaciteitengeoriënteerde planning), *bezuinigingsaanpak* (kaaschaaf of hakblok), *besluitvorming* (centrale ingrepen versus lobbying), *knelpunten* (geld, personeel), *lastenverdeling* (bondgenootschappelijk, nationaal) dat ik deze laat rusten, hun belang niet onderschattend.⁴ Mij ging het er nu slechts om te signaleren dat defensienota's ooit een horizon van tien jaar verkenden, maar tegenwoordig soms nog geen tien dagen stand houden.

'Managing this crisis is not perfect science'

drs. P.L.J. Bos - luitenant-kolonel der infanterie*

The humanitarian operation in Southeastern Europe since late-March 1999 has proved to be as politicised, difficult, and complex an operation as has ever been faced by the participating UN humanitarian agencies. A multitude of protection, logistical, and coordination problems had to be addressed in a highly charged political and security environment. While the humanitarian operation achieved its overriding objective – to ensure the security and meet the immediate life sustaining needs of hundreds of thousands of refugees – the multiplicity of actors, including bilateral actors compounded the problems of providing a coherent, effective humanitarian response. Many lessons have already been learned, and UNHCR commissioned an independent evaluation, which started in early July, to ensure that all the appropriate lessons are learned.¹

Inleiding

Kort na het begin van de NAVO-luchtaanvallen op de Federale Republiek Joegoslavië werden Albanië en Macedonië overspoeld met Kosovaarse vluchtelingen. De slachtoffers van de door president Milosovic georkestreerde 'etnische zuivering' stroomden in grote aantallen de grenzen van beide landen over. Deze Albanen waren door de Serviërs op gewelddadige wijze verdreven uit de Joegoslavische provincie Kosovo. Iedereen herinnert zich de televisiebeelden van de geschokte getuigen van wrede daden die van de ene op de andere dag geheel afhankelijk werden van de hulp van anderen. Voorafgaande aan en tijdens de vluchtelingencrisis was ik in Albanië werkzaam bij de OVSE. Met dit artikel wil ik een indruk geven van de sturing en het verloop van de humanitaire actie die in Albanië op gang kwam. Het is een ervaringsbeeld, opgebouwd in de vier maanden waarin ik namens de OVSE werkte bij de *Emergency Management Group* (EMG) van de Albanese regering.

Onder de paraplu van sturing en verloop kunnen natuurlijk veel zaken

worden besproken. Daarvoor is hier geen ruimte. Ik beperk mij daarom tot de aspecten waarvan ik verwacht dat ze tot de verbeelding spreken. Het is mijn bedoeling een beeld over te dragen van een complexe crisiswerkelijkheid. Een werkelijkheid, waarin maar al te vaak een te verwachten streven naar het zo goed mogelijk lenigen van de menselijke noden concurreert met niet per definitie humane belangen of uitgangspunten.

Dit artikel is als volgt opgebouwd. Eerst beschrijf ik hoe Albanië en de internationale gemeenschap werden verrast door de grote toestroom van vluchtelingen. Daarna probeer ik de rol van Albanië als crisismanager te verklaren. Daarop volgt een beschrijving van de werking van het Albanese crisiscentrum (de *Emergency Management Group*). Vervolgens geef ik aan welke bijzondere positie militaire hulpverleners kunnen innemen tijdens zo'n crisis. Ten slotte bespreek ik een aantal voorbeelden, die illustreren dat de kwaliteit van humanitaire actie niet in alle gevallen een gezamenlijk streven is. Mijn slotoverwegingen hebben betrekking op het vraagstuk van de kwaliteit van de humanitaire actie.

De eerste dagen van de vluchtelingencrisis

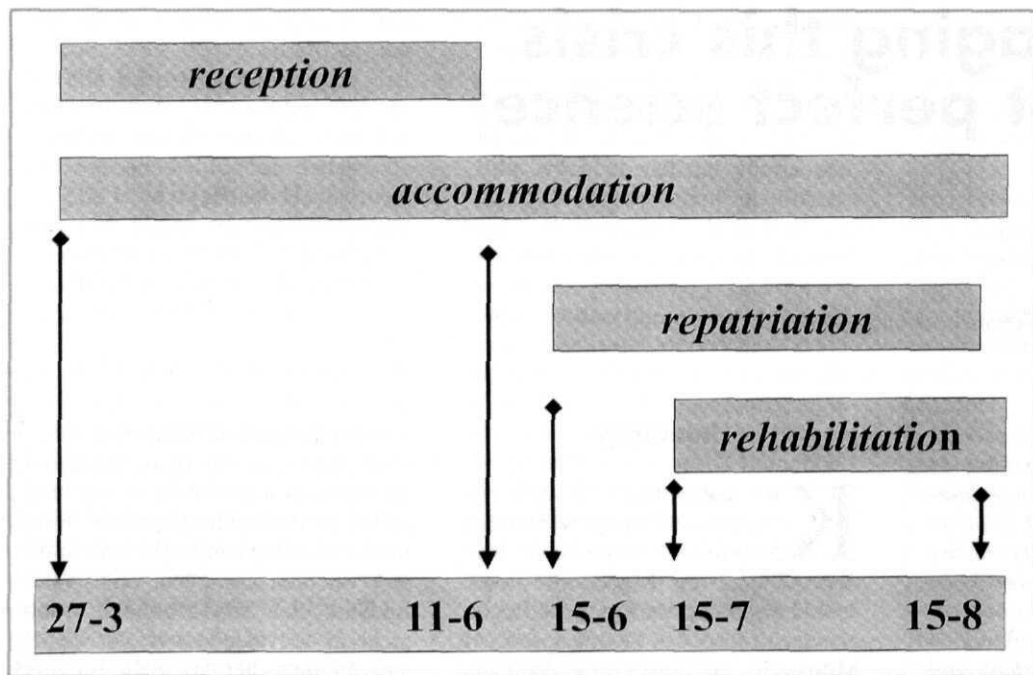
Crisis

Op maandag 29 maart 1999 was ik in de Albanese grensplaats Kukes getuige van de zich ontwikkelende vluchtelingencrisis. In het voorafgaande

* De auteur was van februari tot en met juli 1999 werkzaam als beleidsadviseur op het hoofdkwartier van de OVSE in Tirana (Albanië) en gedurende de vluchtelingencrisis in Albanië als Hoofd Informatie verbonden aan de *Emergency Management Group* van de Albanese regering. Hij werkt thans vanuit het Instituut Defensie Leergangen aan een dissertatie over de invloed van gastlandbelangen op de sturing en het verloop van humanitaire actie. Dit artikel is gebaseerd op een

lezing die de auteur voor de Koninklijke Vereniging te Beoefening van de Krijgswetenschap op 19 oktober j.l. heeft gehouden.

¹ United Nations (1999). *Funding & Donor Relations; revision of the 1999 UN consolidated inter-agency appeal for the Southeastern Europe Humanitarian Operation*: (Internet: UNHCR Homepage, d.d. 061099; <http://www.unhcr.ch/fdrs/kosapp/changes.htm>; hoofdstuk II, p. 3; afdruk beschikbaar)



Afb. 1
Fasering van
Crisismanagement

weekend waren er in totaal meer dan 60.000 Kosovaren naar Albanië gevlucht.² De aanblik van Kukës op die maandag was een trieste. Geen straat zonder grote groepen vluchtelingen op het trottoir. Tienduizenden mensen als vee bijeengedreven op het dorpsplein, lijdzaam wachtend op onderdak en vervoer. Niemand kon hen precies vertellen wat er zou gaan gebeuren.

² 'Maandag 29 maart (dag 6). Sinds zaterdag zijn 60.000 Albanese Kosovaren gearriveerd in Albanië, 30.000 Kosovaren zijn naar Montenegro gevlucht, en 15.000 tot 20.000 wachten aan de grens met Macedonië. Bovendien zijn 280.000 Kosovaren ontheemd. Volgens het UNHCR proberen elk uur 4.000 Kosovaren de grens met Albanië over te steken. Geschat wordt dat er 100.000 vluchtelingen onderweg zijn naar Albanië, 15.000 naar Macedonië, en 40.000 naar Montenegro.' (Danssaert, P. (1999:9).

³ De term 'gastland' is een vertaling van de Engelse term 'host nation', een veel gebruikte term in dit soort omstandigheden. 'Gastheerland' zou als vertaling meer naar de letter zijn, maar wordt zelden gebruikt.

⁴ Rosenthal (1986: 103-129) definieert 'crisis' als: '...a serious threat to the basic structures or the fundamental values and norms of a social system, which - under time pressure and highly uncertain circumstances - necessitates making critical decisions.'

Economische motieven concurreren met menslievendheid. Vluchtelingen betaalden soms hoge bedragen voor een lift van de grensplaats Morini naar Kukës. Niet iedereen bood gratis onderdak aan, sommige inwoners verhuurden dat tegen een flinke vergoeding. Ondertussen hoorden wij geschokt de meest afschuwelijke verhalen over de 'etnische zuivering' aan. De eerste journalisten waren er sneller dan de eerste hulpverleners. In een oogwenk stond Kukës op de wereldkaart en stroomde de ellende uitgebreid de huiskamers in. Albanië werd, of zij dat nu wilde of niet, gastland voor de vluchtelingen en de internationale hulpverlenende gemeenschap.³

Het lokale bestuur had zichtbaar moeite met het organiseren van de opvang. Men vergaderde veel en liep vooral achter de feiten aan. De dependance van de *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) in Kukës werd bemand door twee medewerkers, veel te weinig om van meet af aan een rol van betekenis te kunnen spelen. Kukës liep op haar tenen en UNHCR evenzeer. Er dreigde die eerste dagen in Kukës een crisis binnen de crisis en menigeen vroeg

zich af of Albanië wel in staat zou zijn zoveel vluchtelingen op te vangen.⁴

Geluk

In de eerste dagen van de vluchtelingencrisis temperden een aantal factoren de 'verzorgingsdruk' op Kukës, wat voorkwam dat het vluchtelingenleed nog groter werd. Gelukkig waren veel inwoners van Kukës bereid vluchtelingen in hun gezin op te nemen, soms wel drie gezinnen tegelijk. Bovendien wist de Albanese regering Kukës enigszins te ontlasten. Vanuit heel het land werden vervoermiddelen naar Kukës gedirigeerd om vluchtelingen op te halen.

Maar de grootste rol speelde de factor geluk. Op de derde en vierde dag stakte de toestroom van vluchtelingen en werd de grenspost Morini aan Servische zijde zelfs voor enige tijd gesloten. Kukës en Albanië kregen daardoor tijd om adem te halen. Als er in die eerste dagen bij voortdurend grote groepen vluchtelingen de grens zouden zijn overgekomen, zou de chaos in Kukës niet te overzien zijn geweest. Dan zou de vluchtelingenstroom als een bom zijn ingeslagen in de Albanese samenleving. In dat geval zou die samenleving de opvang

onder nog lastiger omstandigheden hebben moeten organiseren.

Tegelijkertijd werkten de weersomstandigheden enorm in het voordeel. Het was in Kukes droog en niet al te koud. Bij slechtere weersomstandigheden zouden er zonder twijfel onmiddellijk slachtoffers zijn gevallen door uitputting en ziekte, maar ook op de gevaarlijke en slecht onderhouden bergwegen die Kukes ontsluit van de rest van Albanië.

Door het oog van de naald

Vanuit een hulpverlenersoptiek beschouwd, kroop de internationale gemeenschap die eerste crisisdagen door het oog van de naald. De crisis-situatie in Kukes was nauwelijks beheersbaar, en de wereld keek mee. Er was net voldoende plaats, net voldoende voedsel en net genoeg transport om de opvang in goede banen te leiden. Nam de internationale gemeenschap hier wellicht een onnodig risico? Had zij misschien beter voorbereid moeten zijn? Waarom werd de last in het begin van de vluchtelingen-crisis alleen door Albanië gedragen en was UNHCR nog niet op stoom? Het ging hier immers om een situatie die zich had ontwikkeld binnen de Kosovocrisis, een *contingency* die niemand over het hoofd had kunnen zien! Het was te verwachten dat die 'zuivering' zou plaatsvinden in de richting van de Albanese bevol-

kingsgroepen in Albanië en Macedonië.

Kukes en Albanië werden overrompeld en dat was verbazingwekkend. Er was immers tijd en reden genoeg om te plannen.⁵ De Kosovo-crisis sleepte zich namelijk al enige tijd voort. De onderhandelingen tussen de internationale gemeenschap, de vertegenwoordigers van de Kosovaren en de Federale Republiek Joegoslavië hadden lang geduurd en waren moeizaam verlopen. President Milosovic' antwoord op de patstelling waarop de onderhandelingen stukliepen was voorspelbaar. Een 'etnische zuivering' als reactie op de NAVO-luchtaanvallen tegen Joegoslavië kon niet uitblijven, mede gezien de ontstaansreden van het Kosovo-conflict en de

⁵ Turner (1978) spreekt in dat verband van 'failures of foresight'.

⁶ Voor een uitgebreide beschrijving van het Kosovo-vraagstuk zie bijvoorbeeld Detrez, R. (1999). Detrez betoogt dat ook de nieuwe Unie-republiek Joegoslavië een staat is die zich exclusief en uitdrukkelijk als Servisch wil manifesteren. 'Men moet geen illusies koesteren over de bereidheid van de Serven de Albanen als burgers met dezelfde „eigenomsrechten” op de Joegoslavische staat te accepteren. Men moet echter evenmin illusies koesteren over de bereidheid van de Kosovaren om als gelijkgerechtigde burgers in zo'n civiele Joegoslavische staat te leven. Het Kosovaarse nationalisme is immers net als het Servische een etnisch nationalisme, dat alleen vrede neemt met een etnisch-nationale staat'.

positie van de Kosovaren.⁶ Bovendien was Albanië al eerder geconfronteerd met de problematiek van vluchtelingenopvang. In 1998 vluchtten er onder bedreiging van Servische terreur namelijk meer dan 18.000 Kosovaren naar Albanië. Ook toen waren Albanië en de internationale gemeenschap niet voorbereid, en het leek reëel te veronderstellen dat lessen uit die ervaring onder druk van de Kosovo-ontwikkelingen zouden zijn vertaald in concrete voorbereidingsmaatregelen.

Risico?

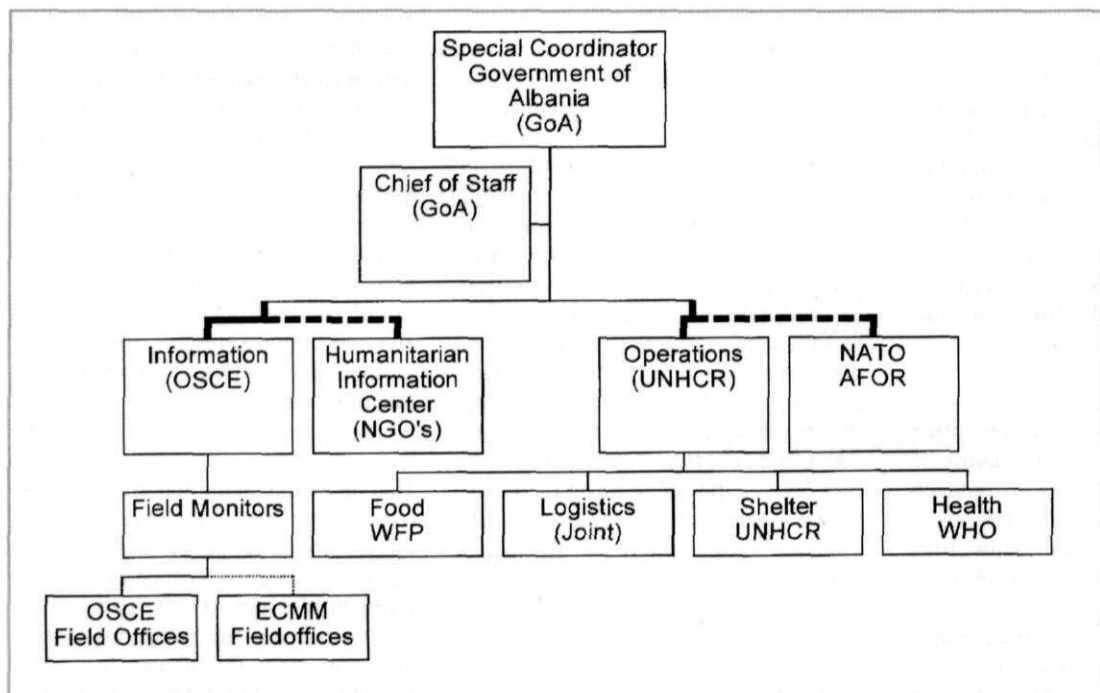
Had de geluksfactor een minder voorname rol gespeeld, dan zou dat in drie opzichten zeer problematisch zijn geweest. Ten eerste zouden de vluchtelingen slechter af zijn geweest en dus de humanitaire ramp omvangrijker; nog meer (zichtbaar) leed! Ten tweede zou het (vervolgens) de internationale gemeenschap zijn aangerekend dat zij meer leed niet had kunnen voorkomen. Daarbij mag niet uit het oog worden verloren dat de NAVO-bombardementen niet eenstemmig werden gesteund en nog volop aan de gang waren. De internationale gemeenschap had op dat moment dus geen behoefte aan een extra (imago) probleem. Ten derde zouden de organisatie en de coördinatie van de humanitaire actie onder complexere omstandigheden van start zijn gegaan. De Albanese samenleving zou in de improvisatiefase zwaarder zijn beproefd, zodat vervolgvactiteiten hadden moeten plaatsvinden vanuit een achterstandspositie. Dat zou de hulpverleners, ook de militaire, zwaarder hebben belast.

Terugkijkend zou men kunnen beargmenteren dat de internationale gemeenschap een flink risico heeft genomen door onvoldoende voorbereid te zijn. De vraag is of dat waar is. Het nemen van een risico veronderstelt immers een soort strategisch handelen, bijvoorbeeld de keuze om welbewust de opvang niet voor te bereiden omdat een zichtbare voorbereiding door president Milosovic had kunnen worden opgevat als een internationaal startsignaal voor 'etnische

- **Circa 465.000 vluchtelingen op 14-6**
- **Waarvan:**
 - 87.000 in tentenkampen
 - 96.000 in 'collective centers'
 - 282.000 in 'host families'

- **Terugkeer:**
 - 15 juni: circa 5000
 - 16 juni: circa 14.000
 - 17 juni: circa 20.000
 - 18 juni: circa 21.000
 - enz.
- **2 aug: 11.000 in Albanië**

Afb. 2 Feiten en getallen



Afb. 3
De Emergency
Management
Group (EMG)

zuivering'. Dat is wellicht wat te ver gezocht.

Ik ben geneigd vast te houden aan de opvatting dat het internationale optreden vooral bij de dag werd geleefd. Daarnaast ben ik van mening dat de onvoldoende voorbereiding exemplarisch is voor het internationale onvermogen om bij dit soort complexe crises de belangrijkste spelers op strategisch niveau bij elkaar te brengen. Zoals een hooggeplaatste UNHCR-medewerker mij antwoordde op een vraag in die richting: 'maar niemand heeft toch UNHCR gevraagd hoe zij over de NAVO-campagne dacht en wat dat voor haar zou betekenen'. Of dat waar is weten we niet, maar van volstrekte samenwerking zal zeker geen sprake zijn geweest. En dat stelt in enige mate het beeld van een complexe crisiswerkelijkheid scherp.

Albanië

Gastland

De Kosovo-crisis kreeg een zichtbare en merkbare transnationale dimensie door het op gang komen van de vluchtelingenstromen. Albanië en Macedonië konden en wilden daar-

voor hun grenzen niet sluiten. Beide landen vormden het humanitaire vangnet van de internationale gemeenschap die probeerde president Milosovic onder druk van bombardementen op de knieën te krijgen. Het sluiten van de grenzen was zowel uit humanitair als politiek oogpunt geen optie. Humanitaire actie was niet alleen dringend gewenst, maar ook een verplichting die de internationale gemeenschap zichzelf had opgelegd vanwege haar aandeel in de *complex emergency* Kosovo.

Complex Emergencies combine internal conflicts with large-scale

⁷ *Global Humanitarian Emergencies*, 1995 (New York: US Mission to the UN, January 1995), p. 1. A. Er zijn ook synoniemen zoals 'complex crises' en 'complex humanitarian disasters'. Roberts (1996:11) pleit overigens voor een al te gemakkelijk gebruik van de term. 'The use of the term and various synonyms does usefully describe a reality of the late twentieth century, but is also open to objection. (...) While it may be true that complicated questions rarely have simple answers, one cannot conclude that multi-faceted answers - as the term 'complex emergencies' often implies - are necessarily right.'

⁸ Zie Miall, H. e.o. (1999: 123); 'Yet in early 1997 the Albanian state partly collapsed,

*displacements of people, mass famine, and fragile or failing economic, political, and social institutions. Some complex emergencies are exacerbated by natural disasters and severely inadequate transport networks.*⁷

De Albanese regering zag zich geconfronteerd met een vluchtelingencrisis tegen de achtergrond van de vele problemen op haar nationale agenda. Er was immers genoeg te doen in Albanië, dat in 1997 implodeerde na het ineenstorten van de piramideschema's en de daaropvolgende grote onrust in de samenleving.⁸ Albanië

armed rebels ransacked the government armouries in the south of the country and 1,800 people were killed in the ensuing anarchy. It was the coincidence of two unexpected events that caused the rebellion: President Berisha's decision to conduct the 1996 elections in a manner that international observers condemned as neither fair nor free, and the extraordinary growth and collapse of the Albanian pyramid schemes.

The result was that Berisha, who had removed almost all legitimate sources of opposition, faced a revolt that was personally directed against himself, and found his army and police force melting away.'

probeerde te koersen op economisch en democratisch herstel. Daartoe moest de openbare orde en veiligheid op een hoger peil worden gebracht en de alomtegenwoordige corruptie onder overheidsdienaren worden uitgeroeid. Maar de humanitaire situatie vroeg om prioriteit en kreeg die ook. De 'Albanië-agenda's' van de internationale gemeenschap veranderden, waardoor de democratische en economische ontwikkeling van Albanië zou worden vertraagd.

Ondernemer

De vluchtelingencrisis confronteerde Albanië met diverse bedreigingen. Het land zou op zijn minst worden vertraagd in zijn vooruitgang. En als de crisis de sinds jaar en dag gevoerde politieke strijd tussen regering en de oppositie zou doen escaleren was Albanië zelfs verder van huis.⁹ Bovendien zou de veiligheidssituatie snel kunnen verslechteren, nu er zich met de komst van de vluchtelingen als potentieel slachtoffer een nieuwe criminele markt aandiende. Deze doos van Pandora, zo bleek later, bevatte diefstal, afpersing, bedreiging, cor-

ruptie, illegaal verkeer, gedwongen prostitutie en zelfs kinderroof. Daar kwam bij dat Albanië een makkelijk doelwit zou zijn voor Servische artilleriebeschietingen of terroristische acties.

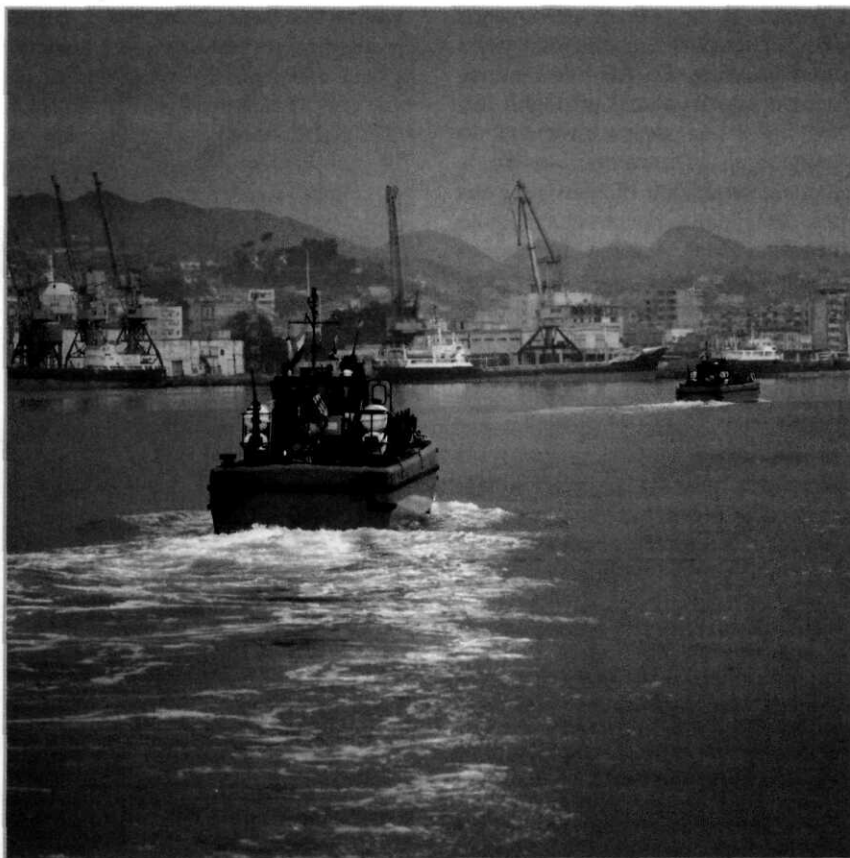
Tegelijkertijd dienden zich kansen aan. In de Albanese kranten werd gediscussieerd over de mogelijkheid van een versneld NAVO-lidmaatschap indien Albanië zich als voorbeeldige bondgenoot-in-spé zou opstellen.¹⁰ Het internationale aanzien van Albanië zou waarschijnlijk toenemen als het land zich zou manifesteren als betrouwbare partner. Bovendien viel er economisch voordeel te behalen, zowel indirect als direct. Een toegenomen aanzien door een opstelling als welwillend gastland zou zich mogelijk betalen in de vorm van meer internationale (donor-) aandacht voor het reguliere opbouwprogramma van de Albanese samenleving en in de

vorm van gulle internationale en bilaterale 'crisisdonaties' voor schade-loosstelling, gebouwherstel en *quick impact rehabilitatie-projecten*. In zekere zin was deze crisis daarom voor Albanië een *window of opportunity*.

Gezien de kansen en bedreigingen bevond de zittende regering zich onder aanvoering van haar jonge premier (Pandeli Majko) in een lastig maar uitdagend parket. De plotselinge toestroom van vluchtelingen zette de toch al wankelende Albanese socio-politieke orde onder enorme druk. De Albanese regering wilde een nationale crisis binnen de internationale crisis voorkomen. Alleen door een goede verhouding met de internationale gemeenschap en een sterke presentie in het crisismanagement zouden bedreigingen kunnen worden gekeerd en kansen kunnen worden verzilverd. Laissez-faire en slechte

⁹ Albanië kent een diepe politieke polarisatie tussen de Democratische Partij, die de verkiezingen van 1992 won, en de Socialistische Partij, die in 1997 aan de macht kwam. De beide partijleiders, respectievelijk Sali Berisha en Fatos Nano dragen bij aan die polarisatie vanwege hun persoonlijke en openbare vete. Vergelijk Miall, H. (1999; 123).

¹⁰ Vertaald door het OVSE-hoofdkwartier in Tirana uit de Albanese krant 'Shekulli' d.d. 6 april 1999: 'The Chairman of the North Atlantic Association Alfred Moisiu says the Albanian Government should repeat its request to become a member of NATO (...). This means Albania takes advantage of the situation in the region but this is indispensable. (...) Sabit Brokaj, military advisor to Meidani said, I do not believe that the specific situation Albania is in today would have any bearing at all on Albania becoming a NATO member any quicker; criteria do not change because situations do. (...) Parliament Speaker Gjinushi declared that now is not the moment to bring up such issues. NATO is giving all its support to Albania without us being a member of the organisation anyway. (...) Jozefina Topalli said that it would be a great fortune if Albania were admitted into NATO. Our Government should be focusing on this.'



Afb. 4 Aankomst LCV's in de havenstad Durres (Bron: AVDKM)

organisatie konden daarentegen politiek desastreus zijn.¹¹

De regering van Albanië richtte haar aandacht daarom op de feitelijke hulpverlening én op de ondernemende rol die zij moest spelen bij het managen van de vluchtelingencrisis. Vanuit haar 'gastlandperspectief' beschouwd, was het dus voorstelbaar dat het landsbelang in sommige situaties zou moeten concurreren met het belang van tijdige en toereikende humanitaire actie. Ook dat bepaalt het beeld van een complexe crisissituatie, een 'competitieve' crisissfeer die kan worden geïllustreerd met de omkaderde voorbeelden.

Voorbeeld 1: sheltermanagement

Tijdens de vluchtelingencrisis moest aan grote aantallen vluchtelingen onderdak ('shelter') worden geboden. Adequaat sheltermanagement (genoeg en tijdig onderdak), vooral in de fase van eerste opvang, was een voorwaarde voor goede hulpverlening. De Albanese belangen druisten soms in tegen de belangen van de hulpverlenende gemeenschap. Locaties voor kampementen werden niet vrijgegeven als het landeigenaarschap werd betwist. Een snelweg in aanleg mocht niet worden gebruikt omdat dit tot politieke discussie zou leiden, mede omdat de bouw ervan door een ander land werd gefinancierd. De selectie van noodopvangfaciliteiten duurde lang omdat het primaat van het lokale bestuur (niet benoemd maar gekozen en daardoor vaak behorende tot de oppositie) moest worden erkend. Vooral in

het begin van de crisis, toen besluitvorming nog plaatsvond onder tijdsdruk en niemand wist hoeveel vluchtelingen er nog zouden komen, was deze opstelling een doorn in het oog van het crisismanagement. Vanuit het gastlandperspectief echter, was het een volstrekt begrijpelijke en goed te verdedigen houding.

Voorbeeld 2: humanitaire hulp

Niet overal in Albanië kregen de vluchtelingen aandacht van de internationale gemeenschap. In het plaatsje Bajram Curri had de Albanese overheid geen grip op de openbare orde en veiligheid; de plaatselijke maffia regeerde er met geweld. In Bajram Curri bood alleen de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) de helpende hand aan de ruim 3000 vluchtelingen en *Internally Displaced Persons* (IDPS).¹²

Veel hulpverlenende instanties vonden het te gevaarlijk om naar Bajram Curri te gaan. De OVSE stelde zich op het standpunt dat UNHCR de verantwoordelijkheid moest nemen voor deze vluchtelingen en IDPS. UNHCR echter, rechtvaardigde haar afwezigheid met een kostenbatenafweging tussen enerzijds de omvang van het probleem en anderzijds de beschikbare capaciteit. Bovendien vond zij dat adequate hulpverlening in een veilige omgeving moest plaatsvinden, hetgeen op de eerste plaats een regeringsverantwoordelijkheid was. De OVSE probeerde meerdere malen het vraagstuk te agenderen, maar slaagde daar pas laat in. De verschillende partijen hadden uiteenlopende dreigingspercepties en belangen, terwijl iedereen ervan uitging dat de OVSE zich niet zo maar uit Bajram Curri zou terugtrekken. De Albanese regering heeft zich in deze discussie altijd afzijdig gehou-



Afb. 5 Konvooi en begeleiding door mariniers in Durrës (Bron: AVDKM)

¹¹ Vergelijk Kowert (1999: 7): 'Yet the coherence of the nation-state is a permissive condition of international relations. (...) Broadly speaking, the nation-state's internal coherence has been explained in three different ways: (1) it satisfies the needs of individuals; (2) it satisfies the needs of powerful social groups; and (3) it is the culmination of larger social processes that neither individuals nor groups can control'.

¹² Onder leiding van de Nederlandse (destijds) majoor Gonggrijp.

Afb. 6
Een beeld dat
schokt.
Vluchtelingen
op weg naar
Albanië
 (Uit: *Revista*
Militare, februari
 1999)



den. Een krachtige stellingname zou hebben geleid tot het verzoek om krachtig optreden in het 'wilde noorden'. Maar het noorden van Albanië is vooral oppositiegezind, en de openbare wanorde en onveiligheid vooral een gevolg van een maffiose opportune uitleg van de 'Kanun', een eeuwenoude traditionele regelgeving voor de Noordelijke Albanese samenleving. De regering had noch de middelen noch de wil om het *law and order*-probleem aldaar grondig aan te pakken. Daarvoor was het probleem te complex (want traditie) en te gepolitiseerd (want oppositie). Handelen onder deze omstandigheden zou mogelijk tot hernieuwde binnenlandse politieke strijd hebben geleid, en daaraan had op dat moment niemand behoefte.

De Emergency Management Group (EMG)

De regering als crisisactor
 Albanië organiseerde haar relatie met de internationale gemeenschap door op regeringsniveau een gecombi-

neerd/geïntegreerd Albanees-internationaal crisiscentrum op te richten: de Emergency Management Group (EMG).¹³ De EMG-constructie beoogde vooral de verschillende belangrijke spelers rond de hulpverlening bij elkaar te brengen zodat de humanitaire actie kon worden gecoördineerd.¹⁴ Vanuit het gezichtspunt van de Albanese regering werd echter een groter belang toegekend aan de notie dat zonder zo'n EMG de regering onvoldoende vat zou hebben op de internationale gemeenschap.

Met en door de EMG kon de Albanese regering donorlanden en internationale organisaties rechtstreeks en als groep aan spreken. Dat was om twee redenen wenselijk. Het arme Albanië

zou afhankelijk kunnen worden van een 'hulpeconomie' als de regering geen vat zou krijgen op de internationale hulp die het land binnenstroomde. Zonder bewaking van de Albanese publieke en private belangen bij de leniging van de humanitaire noden dreigde namelijk het risico van 'erin pompen en verzuipen'. Voorts zou de oppositie vrij spel hebben bij gebrek aan een zichtbare en bewijsbare rol van de regering in het crisismanagement. Beschuldigingen van onvoldoende transparantie en misbruik van hulpgoederen zouden dan door de regering heel moeilijk te ontcrachten zijn geweest.

In het licht van een en ander is het dus niet verwonderlijk dat het feitelijke crisismanagement van de regering

¹³ Vooral op aandringen van ambassadeur Daan Everts, destijds (de Nederlandse) *Head of Presence* van de OVSE-Presence in Albanië.

¹⁴ Volgens order nr. 4, d.d. 31 maart 1999 van de 'Governmental Commission created for facing the emergency situation resulting from the expatriation of the Albanian population from Kosovo' (vertaling door OVSE uit het Albanees). '(...) Its objectives are: dealing with transport problems, supply of food and

health problems of the Albanian population expatriated from Kosovo. (...) exchanging and processing information taken from the organs of local government related to the objectives set by the Governmental Commission. (...) speeding up the implementation of procedures for foreign aid for the refugees, investigating for evidence of requests of national and international subjects willing to help, coordinating with hosting commissions created in the prefectures'.

behoorlijk gepolitiseerd was en zich ontwikkelde rond twee uitgangspunten: bescherming van de Albanese belangen, en zo transparant mogelijk.

De EMG-structuur

De initiële structuur van de Emergency Management Group was sterk ad hoc georganiseerd. In de eerste twee weken van de crisis was de EMG een OVSE-geleide constructie. NAVO (dat wil zeggen de Albanian Force of AFOR) en de UNHCR waren respectievelijk nog niet en nauwelijks aanwezig, en het lag voor de hand dat de OVSE een krachtige en leidende rol zou spelen. De positie van de OVSE in Albanië was (en is) sterk: een groot vertrouwen van de zittende regering, bijna overal in het land vertegenwoordigd, heel goed bekend met de samenleving en niet in de laatste plaats geleid door een buitengewoon invloedrijke ambassadeur.

De OVSE kon deze taak echter niet te lang op zich nemen. Zij is immers geen hulporganisatie en was dus zuiver mandaattechnisch 'de verkeerde organisatie op de verkeerde plaats'.

De OVSE was een vreemde eend in de bijt van de internationale hulpverlenerswereld, een gemeenschap die aan legitimiteit een zwaar gewicht toekent. De OVSE kon haar leidende positie dus niet blijven claimen. Zij moest een stap terug doen om haar eigen mandaat te beschermen en de UNHCR het coördinerende werk te kunnen laten doen.

In de derde week van de crisis onderging de EMG daarom een structuurwijziging die erop gericht was de UNHCR de leiding te laten nemen bij de coördinatie en de planning van de humanitaire actie. Vanaf dat moment stuurde de UNHCR de hulpverlening aan en was de OVSE verantwoordelijk voor het informatiemanagement.

Tot het einde toe is dit een bijzonder lastige taakverdeling gebleven, voornamelijk omdat het organisatorisch loskoppelen van informatie en aansturing haaks staat op de feitelijke verwevenheid ervan. De UNHCR waande zich in competitie met een organisatie waarvan zij vond dat deze geen recht had op een plaats in het EMG-management. Zuiver rationeel

geredeneerd was dit begrijpelijk, maar het machtspolitieke spel liet een andere werkelijkheid zien. De OVSE wilde een speler van gewicht blijven, overeenkomstig haar positie in Albanië. Bovendien financierde zij (dus?) de EMG en beschikte ze als geen ander (want veel goed geïnformeerde veldkantoren) over actuele vluchtelingeninformatie.

De UNHCR

Het maakte het er voor de UNHCR allemaal niet eenvoudiger op en velen waren van mening dat de UNHCR er niet in slaagde haar coördinerende taak naar behoren uit te voeren. Daarvoor zijn meerdere redenen aan te geven, maar de belangrijkste is dat de UNHCR er pas na verloop van tijd in slaagde haar achterstandspositie in te lopen. Omdat de UNHCR in het begin van de crisis volstrekt onvoldoende leidend en handelend aanwezig was leefde zij onder voortdurende – niet malse – kritiek. Het UNHCR-hoofdkantoor reageerde daarop met *inward-looking* gedrag, voortdurend tamboerend op het haar toekomstige primaat van de hulpverlening. Maar wie



Afb. 7
Kosovaarse vluchtelingen op weg naar Macedonië

(Uit: Revista Militare, februari 1999)

de aanval kiest moet wel beschikken over voldoende en goede krijgers, en daar schortte het aan. De facto was de UNHCR daardoor vooral in gevecht met zichzelf. Zij had bovendien nauwelijks grip op de uitvoering van de hulpverlening omdat het haar veel tijd kostte zich decentraal goed te organiseren, zowel in kwalitatief als in kwantitatief opzicht. Daar kwam bij dat de UNHCR niet kon sturen in de activiteiten van de verschillende donorlanden; de meeste landen bouwden hun vluchtelingenkamp zonder de UNHCR te raadplegen of te informeren en dat was voor de UNHCR zeer lastig.¹⁵

Het is de vraag of de UNHCR falend optreden kan worden verweten. Een volmondig 'ja' als antwoord zou mijns inziens te makkelijk zijn, alhoewel in normatieve zin verdedigbaar. Laat ik voorop stellen dat veel de UNHCR-personeel zich buitengewoon heeft ingespannen. Er was echter een organisatorisch probleem: UNHCR liep lange tijd één stap achter de gang der dingen aan. Deels omdat het binnen de organisatie UNHCR niet klopte, deels omdat ook zij werd geconfronteerd met een ongekende eigen dynamiek van de crisis waarbij diverse organisaties hun eigen weg gingen, Albanese overheidsinstellingen inbegrepen. Daar kwam bij dat de UNHCR op de vingers werd gekeken door en in de EMG-structuur. Desalniettemin kan ik mij wel iets voorstellen bij de opmerking van mevrouw Sadako Ogata in een live CNN-uitzending:

¹⁵ Het is de vraag hoe dit gedrag kan worden verklaard. In een vraaggesprek met een UNHCR-medewerker kwam een aantal mogelijke redenen naar voren. Een latente vorm van schaamte omdat de 'etnische zuivering' niet kon worden verijdeld, zelfpromotie om op die manier de eigen nationale politieke druk te kunnen pareren of een trend die zich lijkt voor te doen in de vorm van een verschuiving van multilaterale naar bilaterale hulp. Dit laatste mogelijk als gevolg van het niet al te beste VN-*imago* en de wens om de toch al krappe nationale budgetten op een meer efficiënte manier te besteden.

¹⁶ Sadako Ogata, uitspraak tijdens een live interview in een uitzending van CNN (Q&A), d.d. 23 juli 1999.

'my own office requires restructuring'.¹⁶ Ik ga er dan gemakshalve maar vanuit dat zij niet alleen doelde op haar beleidsvormende staf.

Succes?

De EMG was volgens velen een unieke samenwerkingstructuur. Toen de crisis op zijn einde liep en de vluchtelingen bijna allemaal waren teruggekeerd naar Kosovo, was de internationale gemeenschap bijzonder enthousiast over de EMG en haar functioneren.¹⁷ En dat was ook niet verwonderlijk. Terugkijkend en achteraf oordelend was alles naar tevredenheid verlopen. Iedereen was door de Albanese regering en de UNHCR steeds als een gelijkwaardige partner op de hoogte gehouden en bij het spel betrokken. In *hindsight* was de EMG een 'gouden greep' geweest.

Maar de vraag moet worden gesteld of de waardering-achteraf voortkomt uit de collectieve beleving van het unieke feit en het unieke samenzijn (het erbij betrekken van de actoren) of uit de collectieve waardering voor de kwaliteit van het functioneren als coördinerend orgaan. Ik kies zonder meer voor het eerste, maar haast mij te zeggen dat in geen geval de minst belangrijke waarde van zo'n constructie hoeft te zijn.

Er was zelden sprake van gecoördineerde en afgestemde hulpverlening; crisismanagement in de ware zin van het woord bleek fictie te zijn, met uitzondering van het transportmanagement. De hulpverlening was ondanks een centrale crisismanagementstruc-

¹⁷ Zie bijvoorbeeld: United Nations (1999). *Funding & Donor Relations; revision of the 1999 UN consolidated inter-agency appeal for the Southeastern Europe Humanitarian Operation: '(...) the Emergency Management Group (EMG), the main coordinating body for response to the Kosovo crisis in Albania. The EMG has been acknowledged by international organisations, donors and NGOs to be a highly effective coordination mechanism'*. (Internet: UNHCR Homepage, d.d. 061099; <http://www.unhcr.ch/fdrs/kosapp/changes.htm>; hoofdstuk III, p. 1 van 3 pagina's; afdruk beschikbaar)

¹⁸ Afsouth Operation Allied Harbour; <http://www.afsouth.nato.int/harbour/default.htm>; p.1; afdruk beschikbaar.

tuur toch vooral een individuele en bilaterale exercitie. Grote organisaties zoals de UNHCR voor wat betreft 'shelter', het VN *World Food Program* (WFP) en de VN *World Health Organization* (WHO) lieten zich niet sturen. Donorlanden evenmin. Van enig centraal crisismanagement in de ware zin van het woord, het acroniem 'EMG' suggereert het overigens wel, was dus nauwelijks sprake. De EMG functioneerde als nationaal en internationaal politiek-bestuurlijk beheersmechanisme. Teleurstellend wellicht voor sommigen, maar inherent aan een complexe crisiswerkelijkheid.

NAVO's Albanian Force

AFOR-missie

De 'Albanian Force-missie' (AFOR) arriveerde als eenheid relatief laat in Albanië. Niemand zou graag in de schoenen van de Britse luitenant-generaal Reith (COMAFOR) hebben willen staan op het moment dat het gebouwen van de strijdkrachten plaatsvond. Degene die er oog voor had kon zien dat hier geen sprake was van het in één keer aan land zetten van een complete NAVO-eenheid die snel en gecoördineerd aan het werk ging. Internationale en nationale besluitvorming beïnvloeden nu eenmaal zo'n coherente inzet. Het maakte in de ogen van de doorsnee hulpverlener ook niet zo vreselijk veel uit. Veel elementen van AFOR waren al eerder in Albanië gearriveerd, maar dan als delen van nationale contingents van NAVO-lidstaten. In de ogen van velen was de NAVO dus al lang aan de slag.

*To provide humanitarian assistance in support of, and in close coordination with, the UNHCR and Albanian civil and military authorities, to alleviate the suffering of those who were forced to leave their homes in Kosovo and are now in Albania.*¹⁸

In de taakstelling van AFOR valt de ondersteunende rol op. Dat verklaart waarom AFOR nooit als entiteit deel

uitmaakte van het EMG-management. Beide andere organisaties, de UNHCR en de Albanese autoriteiten, waren immers vertegenwoordigd. Toch kon bij de hulpverlenende gemeenschap al snel de verwachting ontstaan dat zo'n grote, goed georganiseerde en goed uitgeruste militaire macht ook een leidende rol op zich zou moeten nemen. Hier diende zich een potentieel risico van imagobeschadiging aan en daarom moest de verwachting van de 'grote leider' en de 'alleskun-ner' worden getemperd.

Ik herinner me de voor sommigen steeds onbevredigende maar heldere boodschap van de NAVO-vertegenwoordigers van civiel-militaire samenwerking in de EMG: AFOR had geen autonome rol, maar was hier 'ter ondersteuning'! Die boodschap was duidelijk, alhoewel zij aanleiding gaf tot achterdocht. De luchtoorlog was immers nog in volle gang, maar was nog niet succesvol gebleken. Over een landoptreden werd druk gespeculeerd en niet iedereen was ervan overtuigd dat AFOR geen tweede pet in haar broekzak had.

AFOR-imago

AFOR voerde in Albanië een zeer professionele voorlichtingscampagne. Het AFOR-imago werd vakkundig gesynchroniseerd met de AFOR-identiteit en leed mede om die reden geen enkele schade. De militaire macht werd voor de internationale hulpverlenende gemeenschap zichtbaar en merkbaar goed op de kaart gezet. Dat kwam enerzijds door de krachtige 'overname' van het vracht-management van het vliegveld Rinas; zonder AFOR-bemoeienis zou de afhandeling van hulptransporten zonder twijfel problematisch zijn verlopen, met alle gevolgen van dien voor de bevoorrad-ing van de hulpoperatie. Op Rinas bevond zich het logistieke hart van de humanitaire actie dat pompte vanwege AFOR. Anderzijds was iedereen onder de indruk van de inspanningen van de helikopterdetachementen (niet in de laatste plaats het Nederlandse) en van de Taskforce Romeo, de (Nederlands-Belgische) eenheid waar-op de internationale hulpverleners



Afb. 8 Het Internationale Rode Kruis distribueert drinkwater, Mostar
(Uit: Revista Militare, februari 1999)

de gemeenschap kon rekenen op momenten dat er een grote behoefte was aan vervoer of andere soorten steun.

Minstens zo belangrijk was een zorgvuldige uitleg van het AFOR-mandaat. Noch COMAFOR, noch zijn liaisonofficieren in de EMG hebben in dat opzicht ooit overspannen verwachtingen gecreëerd. De opdracht en onder-schikking van AFOR zijn voor de internationale partners altijd zonneklaar geweest. Nooit heeft AFOR de preten-

tie gedemonstreerd de leiding te willen overnemen. COMAFOR is bij mijn weten maar één keer in de dagelijkse plenaire EMG-vergadering verschenen. Vaker aanwezig zijn was onverstandig, hij had immers alleen bilaterale relaties aan te knopen.

AFOR straalde als militaire macht veel vertrouwen uit. COMAFOR's uitleg over de positie en de bijdrage van zijn troepen aan de 150 hulpverleners uit de verzamelde niet-gouvernementele wereld werd ontvangen met een luid

applaus. Ik ervoer zijn toespraak als een vlot pr-verhaal en had verwacht dat juist deze groep een 'het-zal-welhouwing' zou aannemen. De werkelijkheid was volstrekt anders. Ik verklaar het applaus voor een deel uit het gezag dat AFOR, in de persoon van Reith, uitstraalde, maar meer nog uit het feit dat AFOR door zowel de Albanese bevolking als de hulpverlenende organisaties werd gezien als een betrouwbare en goed georganiseerde partner. Een militaire macht in een heldere en geaccepteerde ondersteunende rol, beschikkend over een groot organiserend vermogen.

Hier openbaarde zich een belangrijke randvoorwaarde voor civiel-militaire samenwerking in het geval een militaire eenheid optreedt in een (a)typische ondersteunende en ondergeschikte rol. Het gaat er dan kennelijk om de verwachting van de spelers in de hulpverleningsarena te synchroniseren met de militaire opdracht, zonder aan gezag en betrouwbaarheid in te boeten. Het gaat er ook om voortdurend te streven naar vertrouwen. Let wel, wetend dat bij een groter wordende crisisdruk alle ogen zich op de militaire macht zullen richten.

Illustratief is het voorbeeld van de snel verslechterende veiligheidssituatie in en om de vluchtelingenkampen. Naarmate de tijd verstreek werden steeds meer vluchtelingen slachtoffer van de een of andere vorm van crimineel gedrag. De Albanese politie was te klein in aantal om daartegen adequaat op te treden en in sommige gevallen draaiden ze zich om onder dreiging van maffiose elementen uit de samenleving. De inzet van AFOR-militairen had dit probleem kunnen oplossen en opmerkingen in die richting bereikten COMAFOR steeds vaker. Maar een dergelijke inzet was absoluut onbespreekbaar omdat het AFOR-mandaat dat niet toeliet.

Ook als dergelijke situaties zich voordoen mag er dus tussen identiteit en imago geen gat ontstaan, en dat kan een lastige klus zijn. Wederom een aspect van een complexe crisiswerkelijkheid. Het (integer) positioneren

van de militaire organisatie op een gewaardeerde en vertrouwenwekkende plek in de complexe crisis vraagt, lijkt mij, daarom een behoorlijke politiek-bestuurlijke vaardigheid van de commandant, zijn ondercommandanten en zijn staf.

Voorbeelden van crisismangement

Verloop en kwaliteit

Als je gedurende vier maanden heel direct betrokken bent bij het management van de vluchtelingencrisis krijg je een aardige indruk van het verloop en de kwaliteit van de hulpverlening. Gelukkig was ik niet met handen en voeten aan de EMG gebonden. Ik kon ook vaak 'het veld' in en werd door de veldkantoren van de OVSE en de ECMM goed op de hoogte gehouden

van de actuele stand van zaken met betrekking tot de hulpverlening.

Volgens mij getuigt het niet van veel realiteitszin als je verwacht dat de internationale hulpverlening volledig geïntegreerd en als een goed geoliede machine haar werk doet. Mij is vooral opgevallen dat bijna alle spelers in principe allemaal hun eigen koers varen, ondanks het bestaan van zoiets als de EMG. Je kunt als EMG bijvoorbeeld donorlanden niet dwingen haast te maken met de oplevering van een kamp, om nog maar te zwijgen van het gebod tot aanpassing van de normering van kamp-inrichting en voorzieningen. Daar klinken nationale middelen, cultuur en leefwijze, en dus ook nationale trots heel hard door. Maar hoe realistisch je blik ook is, toch zijn er wel wat opmerkelijke managementvoorbeelden aan te rei-



Afb. 9 Kosovo; de vluchtelingen...

(Uit: Revista Militare, februari 1999)

ken – het Bajram Curri-voorbeeld is reeds eerder aan de orde geweest – die het beeld van de complexe crisis-werkelijkheid scherp stellen omdat ze uitmonden in tentatieve axioma's die realisme kunnen doen omslaan in cynisme.

Voorbeeld 1

Het management van deze crisis is in mijn ogen vooral een organiseren van onderop en een reactieve aanpak geweest. Van enige centrale sturing en tijdige contingency-planning in de opvangfase en de accommodatiefase was nauwelijks sprake. Dit overigens in tegenstelling tot de terugkeerfase en rehabilitatiefase, waar de UNHCR, voor een niet onbelangrijk deel in de terugkeerfase gesteund door de NAVO, wel haar stempel op de planning wist te drukken. Desalniettemin, in die eerste twee fasen waar het vooral ging om de kwaliteit van de feitelijke hulpverlening en het kunnen reageren op kritieke situaties, zijn belangrijke planonderwerpen altijd op de achtergrond gebleven, gehouden of slakachtig traag vooruitgegaan. Ik denk dan aan het volledig ontbreken van bufferkampen voor piekopvang, aan een tijdige start van het wintergereedmaken en aan een tijdig en uitvoerbaar actieplan voor het garanderen van de veiligheid van de vluchtelingen. Gecentraliseerde planning en sturing van hulpverlening heeft vooral een symbolische (politiek-bestuurlijke) waarde.

Voorbeeld 2

Niet overal in Albanië kregen de vluchtelingen aandacht van de internationale gemeenschap. In het plaatsje Bajram Curri, waar de Albanese overheid geen grip had op law and order en de plaatselijke maffia met geweld regeerde, bood alleen de OVSE de helpende hand aan de ruim drieduizend vluchtelingen. Voor de hulpverlenerswereld en de regering was het geen *hot issue*. UNHCR-vertegenwoordigers

reageerden formeel met het standpunt dat het aantal vluchtelingen, gezien de aantallen UNHCR-staf in het land, te gering was om een permanente vertegenwoordiging te rechtvaardigen. Hulpverlening is niet afdwingbaar.

Voorbeeld 3

Tweede van het aantal vluchtelingen werd opgenomen in gastgezinnen ('host families'). Velen deden dat uit menslievendheid, maar ook in opdracht van bestuursautoriteiten. Bovendien anticipeerden zowel lokale autoriteiten als gastgezinnen op een ruime tegemoetkoming in de kosten voor de opvang. De UNHCR en de Albanese regering onderhandelden (te) lang over het bedrag dat aan de gastgezinnen zou moeten worden uitbetaald. Niemand hield zich intensief bezig met de vraag hoe er rechtmatig moest worden uitgekeerd en aan welke personen. Toen de financiële regeling eenmaal formeel rond was kon dus niet onmiddellijk tot uitkering worden overgegaan. Bovendien ontstond er een discussie over het totaal aantal vluchtelingen in gastgezinnen. Het Albanese ministerie van Local Government hanteerde getallen waarin het aantal vluchtelingen in gastgezinnen ongeveer 25.000 hoger uitkwam dan in de UNHCR-getallen. De uitkering aan gastgezinnen werd om deze redenen enorm vertraagd en dat leidde tot onvrede bij de gastgezinnen. De daardoor ontstane *host family fatigue* had een voorspelbaar effect. Veel vluchtelingen werden gedwongen hun gastgezin te verlaten. Gastgezinnen wilden geld zien en verhoogden de huur. Sommige vluchtelingen werden zomaar uit het gastgezin gezet, anderen konden de hogere huur niet langer betalen. Er dreigde een risico van destabilisering van de maatschappelijke orde als gevolg van een eventuele ongecontroleerde uitstroom van vluchtelingen uit gastgezinnen, een gebrek aan opvangmogelijkheden, ontevredenheid onder de gastgezin-

nen en bijgevolg politieke exploitatie van de schuldvraag. Menslievendheid kent haar economische beperkingen.

Voorbeeld 4

In de ogen van velen was Kukes op een gegeven moment overvol en was het op geen enkele manier in staat een volgende grote groep vluchtelingen op te vangen. De leefcondities waren op sommige momenten onacceptabel slecht en het risico van chaos was groot. Bovendien vormde zo'n grote groep mensen dicht bij de grens ook een veiligheidsrisico, omdat het voor de Serviërs een gemakkelijk artillerie-doelwit was. Vergeet niet dat er al verschillende clusterrockets op Albanië waren afgevuurd. Desondanks duurde het heel lang voordat werd besloten Kukes zoveel mogelijk leeg te halen. Crisisbelangen en (dus) risicobeleving lopen uiteen.

Voorbeeld 5

In Albanië werd duidelijk dat de kwaliteit van de hulpverlening gelijk is aan de perceptie en de beschikbare middelen van de wel-doener. Niets minder en niets meer dan dat. Voor sommigen was de 'Auschwitz-achtige' aanblik van de leefomstandigheden in het vluchtelingenkamp in de tabaksfabriek in Shkodra volstrekt onaanvaardbaar. Voor vertegenwoordigers van een grote internationale organisatie was het geen probleem; het was immers nog lang niet zo erg als in Goma. Kwaliteit van hulpverlening stoelt niet op een algemene norm maar op een individuele of organisatienorm.

Voorbeeld 6

Het was heel moeilijk om vluchtelingen te bewegen Kukes te verlaten en te verhuizen naar andere delen van Albanië. Voor velen was dit zeer onaantrekkelijk: te ver weg van Kosovo, een te onzekere toekomst of een te lange reis. Maar het

was net zo moeilijk om hen gecoördineerd te repatriëren of hen te bewegen nog niet terug te gaan naar Kosovo. Zelfs een grote mijndreiging was voor de Kosovaar die terug wilde naar zijn eigen huis geen voldoende argument om voorlopig in Albanië te blijven. Zo zijn er meer voorbeelden, ook van vluchtelingen die om veiligheidsredenen of anderszins verhuisden van het ene kamp naar het andere. Niet iedereen was zich bewust van dit fenomeen en meer dan eens werd de planning gefrustreerd omdat over het hoofd werd gezien dat ook de vluchteling wensen, belangen en een mening heeft. Vluchtelingen vormen geen amorfe massa, maar zijn beslissers.

Afsluiting

Als je terugkijkt op de vluchtelingen-crisis in Albanië zou je in de val kunnen trappen van de misvatting van de wijsheid achteraf. Achteraf gezien kan alles eenvoudig worden verklaard en in dit geval valt te constateren dat alles goed is gegaan want iedereen was tevreden. Ook Albanië, want dat heeft de vluchtelingen geholpen en tegelijkertijd waarschijnlijk toch een aantal potentiële kansen weten te verzilveren.

De Engelse dame die op buitengewoon professionele wijze leiding gaf aan het *Humanitarian Information Center*, het coördinerend orgaan voor

de NGO-wereld in Albanië, typeerde het geheel achteraf als: *the biggest non-emergency I have ever experienced*. Ik ben van mening dat het achteraf beoordelen of een crisis wel of geen crisis is geweest naar de aard van het crisisperspectief een onlogische en daardoor niets-toevoegende bijdrage is. Er zijn vele definities van crisis in omloop, maar ik steun de visie dat het vooral gaat om een situatie waarbij de elementen dreiging, onzekerheid en tijdsdruk de bovenaan voeren. Daarvan was in Albanië gedurende lange tijd zonder meer sprake.

Maar daarmee is niet alles gezegd. Het moet juist een uitdaging zijn om in de geschetste complexe en tegelijkertijd ambivalente werkelijkheid op een gecoördineerde manier te streven naar meer dan hetgeen internationaal wordt aangemerkt als het meest belangrijke leidende principe van humanitaire actie: *'relieving life-threatening suffering'*.¹⁹ Het kwaliteitsdenken moet een centrale plaats krijgen in dit soort omstandigheden en dus onderwerp van centraal crisismanagement zijn.

Crisismanagement mag niet bij de dag worden geleefd, maar vraagt om

een voortdurend streven naar kwaliteit binnen de complexe uitdaging die de hulpverleners aangaan. Essentieel daarbij is het (kunnen) voorzien van kritieke momenten en het verbinden van een norm aan de (te plannen) respons.²⁰ Een norm die stoelt op het besef dat in een bepaalde vluchtelingensituatie de kwaliteit van de hulp voor alle vluchtelingen gelijk moet zijn. De realiteit gebiedt te zeggen dat dit ambitieuze doelen zijn. Door ze zo absoluut te positioneren wordt ook geen recht gedaan aan de enorme en liefdevolle inzet van zovelen die net als in Albanië in dergelijke situaties hun individuele bijdrage aan de hulpverlening leveren.

Een Nederlandse VN-functionaris in Albanië was er blij om dat dit 'gelukkig geen 'Afrika-crisis' was met ondervoeding en een 'outbreak' van een besmettelijke ziekte'. Wie zal zeggen dat in Albanië de situatie beheersbaar zou zijn gebleven als de vluchtelingen pas veel later naar huis hadden gekund? Naderende grote problemen waarvoor nog geen goede oplossing in het vooruitzicht was gesteld waren: host-family fatigue, een sterk toenemende criminaliteit, de zich aankondigende hete zomer en onvoldoende voorbereiding op de winter. In een horrorscenario zouden deze problemen Albanië en de internationale gemeenschap behoorlijk onder druk hebben gezet. Bedenk dat dan ook de druk op AFOR, in termen van verwachtingen, groter zou zijn geworden. Gelukkig speelt geluk ook een rol, maar het is goed te weten dat het managen van dit soort internationale crises geen 'perfect science' is.²¹ Dat besef weert cynisme en voedt het kwaliteitsstreven.

¹⁹ Vergelijk Minear, L. en Weiss, T.G. (1995: 60).

²⁰ Vergelijk in dat verband Boin, A. en Rosenthal, U. in COT (1998: 258) over de complexiteit van crisis en de uitdaging waarvoor crisismanagers komen te staan.

²¹ Zoals leden van de internationale hulpverlenende gemeenschap in het EMG meer dan eens verzochten.

Literatuur

- Crisis Onderzoek Team (COT) Universiteit Leiden (1998), *Crisis, oorzaken, gevolgen en kansen*, Samsom, Alphen aan den Rijn.
- Danssaert, P. (1999), 'De 78 dagen van Kosovo', IPS Brochures 1999, nr 122.
- Detrez, R. (1999), Kosovo, *De uitgestelde oorlog*, uitgeverij Houtekiet, Antwerpen.
- Kowert, P.A. (1999), 'National Identity: Inside and Out', *Security Studies, Special Issue: The origins of national interests*, Volume 8, Numbers 2/3, Winter 1998/99-Spring 1999.
- Miall, H., Ramsbotham, O. en Woodhouse, T.

(1999), *Contemporary Conflict Resolution, The prevention, management and transformation of deadly conflicts*, Polity Press, Cambridge.

Minear, L. en Weiss, T.G. (1995), *Mercy Under Fire, War and the Global Humanitarian Community*, Westview Press, Inc., Colorado (US) en Oxford (UK).

Rosenthal, U. (1986), 'Crisis Decision Making in the Netherlands', *Netherlands Journal of Sociology*, 22.

Turner, B.A. (1978), *Man-Made Disasters*, Wykeham Publications, London.



Taakstelling van de krijgsmacht

Mogelijkheden van civiele inzet

Y.Th. van Marle en L. Veringmeier*

Inleiding¹

Om supportersrellen te voorkomen na de voetbalwedstrijd van Feyenoord tegen Ajax, is een ME-peloton duidelijk zichtbaar gepositioneerd op het plein voor het stadion. In de verte zijn pantservoertuigen zichtbaar en groene uniformen. Het leger is aanwezig om eventueel ondersteuning te geven bij het optreden tegen hooligans. Veel mensen vragen zich af waar het naartoe gaat met ons land wanneer dit beeld realiteit zou worden. Moet de krijgsmacht worden ingezet tegen eigen mensen en zal dit niet leiden tot een gewelds-spiraal waarvan het einde zoek is?

De inzet van het Nederlandse leger in crisisbeheersings- of vredesoperaties op diverse plaatsen in de wereld heeft een nieuwe impuls gegeven aan de discussie over de taken van de krijgsmacht. De nadruk ligt niet langer op de vraag hoe groot het leger moet zijn om de landsgrenzen te beschermen, maar veeleer op de rol die Nederland zou moeten kiezen bij conflicten in het buitenland. Enerzijds gaat het

daarbij om de inzet van het Nederlandse leger in militair-operationeel opzicht, anderzijds om de bijdrage aan de meestal daaruit voortvloeiende vredesoperaties: het herstel van het burgerlijk gezag en het ondersteunen van de wederopbouw in het gebied waar een (militair) conflict is uitgevochten.

Een relatief nieuw aspect dat door deelname aan vredesoperaties in de takendiscussie is geïntroduceerd is deze civiele inzet. In vredesoperaties op Cyprus, in Bosnië, in Kosovo, worden strikt militaire taken (zoals het gescheiden houden van strijdende partijen) gecombineerd met taken die in normale omstandigheden door de lokale overheid worden uitgeoefend. Voorbeelden zijn het handhaven van de openbare orde en het begeleiden van repatriëring van vluchtelingen. Doordat lokale overheden als gevolg van het conflict ofwel zijn verdwenen ofwel geen vertrouwen meer genieten, kan de aanwezige internationale vredesmacht deze rol overnemen.

Door een bijdrage te leveren aan het bewaken van de openbare orde speelt de internationale strijdmacht een waardevolle, de-escalerende rol. De andere kant van dezelfde medaille is dat militairen die op civiele taken worden ingezet vaardigheden opdoen die ook zouden kunnen worden aangewend ten behoeve van de Nederlandse samenleving. Op die manier zouden de strijdkrachten op die momenten dat er internationaal 'weinig vraag' is, in Nederland een nuttige rol kunnen spelen.

Actualiteit

In de Hoofdlijnennotitie, die begin dit jaar in het kader van de periodieke herijking van het defensiebeleid verscheen, wordt het zowel nationaal als internationaal handhaven van de civiele rechtsorde en het ondersteunen van de civiele overheid bij rampenbestrijding en vredesopbouw, expliciet als derde hoofdtaak genoemd. Aan een mogelijke uitbreiding van deze taak op het Nederlands grondgebied wordt nauwelijks aandacht besteed. Deze vraag werd echter actueel in het kader van de Europese Kampioenschappen voetbal in 2000.

Aanvankelijk leek de discussie over inzet van het leger te zijn afgerond met afspraken over het beperken daarvan tot specifieke logistieke ondersteuning, de recent geuite politieke zorg over mogelijk supportersgeweld bracht ook militaire inzet weer op de agenda; de afloop daarvan is nog ongewis.

Ook het in CDA en D'66-kringen hoorbare geluid om de marechaussee, nog niet zo lang het vierde krijgsmachtsonderdeel, over te hevelen naar de politie omdat dit onderdeel vooral civiele taken verricht, geeft aan dat de relatie tussen leger en civiele taken actueel is.

Tegen deze achtergrond hebben vijf studenten van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur een onderzoek gedaan naar de taakstelling van de krijgsmacht, meer in het bijzonder gericht op mogelijkheden en wenselijkheid van civiele inzet in Neder-

* Drs. Y.Th. van Marle is als hoofd personeel en organisatie werkzaam aan de Universiteit van Leiden. Mw. mr. L. Veringmeier is als beleidsadviseur werkzaam bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

¹ Dit artikel is gebaseerd op het onderzoeksverslag 'Dans om de knikkerpot, een verkenning van de mogelijkheden voor civiele inzet van de landmacht in Nederland', van Duco de Graaf, Jan Jeulink, Yvo van Marle, Maurice van de Mortel en Lida Veringmeier, Den Haag, juni 1999.

land. Alle vijf vervullen zij functies in het Openbaar Bestuur, maar evenzeer zijn zij buitenstaanders in het veld van Defensie. Waar de discussies over de taakstelling van Defensie veelal worden gevoerd door organisaties en personen die nauw betrokken zijn bij Defensie en ook politici die in de discussie participeren nogal eens uit het leger afkomstig zijn, kan de blik van relatieve buitenstaanders die zich gedurende vier maanden intensief in de materie hebben verdiept een waardevolle bijdrage leveren aan een discussie die maatschappelijk van groot belang is. Het onderzoek werd gedaan op uitnodiging van de Koninklijke Landmacht; observaties zijn vooral vanuit dat perspectief gedaan. De conclusies zijn zoveel mogelijk verbreed naar de (civiele) taakstelling van de gehele krijgsmacht. In het onderzoek zijn verschillende invalshoeken gebruikt:

- de organisatie en taken van de krijgsmacht;
- trends in de samenleving die gevolgen kunnen hebben voor de taken van het leger;
- meningen in de samenleving over de rol van de krijgsmacht.

Deze invalshoeken zijn ook gebruikt voor de opbouw van dit artikel. We proberen antwoord te geven op vragen ten aanzien van de voor- en nadelen die kleven aan meer civiele inzet in Nederland, zowel voor de organisatie van de krijgsmacht als voor de samenleving, en of er alternatieven zijn. Deze antwoorden worden geplaatst tegen de achtergrond van de veronderstelde motieven die aan de vraag ten grondslag liggen.

Beeld van de organisatie

Wanneer gedacht wordt aan een verbreding van de taakstelling van een organisatie is het van belang te weten in hoeverre nieuwe taken aansluiten bij de bestaande organisatie en bij de werkwijze en cultuur van die organisatie. Om daar een beeld van te krijgen is een aantal gesprekken gevoerd met mensen binnen de krijgsmacht,

met name de landmacht. Dat leverde de volgende indrukken op:

- Als uitgangspunt geldt dat een militair zeer breed inzetbaar moet zijn, specialisatie komt niet veel voor. De militair moet er op voorbereid zijn dat hij of zij in situaties terecht kan komen waarin hij geheel op zichzelf is aangewezen; een breed arsenaal aan vaardigheden is dan noodzakelijk.
- Tijdens de vredesoperaties wordt veel ervaring opgedaan met niet-militaire inzet, als gevolg van het vaak ontbreken van een lokale overheid. Civiele inzet is dan niet alleen nuttig, maar ook wenselijk om te voorkomen dat militaire inzet als gevolg van escalatie nodig zal zijn.
- De krijgsmacht voert in Nederland al een scala van civiele taken uit. Naast het werk van de marechaussee gaat het hier om ondersteuning bij rampenbestrijding (watersnoden) en incidentele inzet bij opsporingswerk.
- Het leger is een hiërarchische, naar binnen gekeerde organisatie met een sterk eigen cultuur en grote mate van plichtsbef. Men voelt zich onzeker over wat de buitenwereld van de krijgsmacht verwacht.
- Er is sprake van rivaliteit tussen de verschillende krijgsmachtdelen.
- Er is een grote afstand tussen beleid en uitvoering, Den Haag (zowel het departement als de Defensiestaf) is ver weg.
- Een leger dat inzetbaar is op het hoogste geweldsniveau wordt gezien als een voorwaarde voor internationale invloed.
- De eerste hoofdtaak staat centraal in het denken, de andere zijn daarvan afgeleid.
- De gedachtevorming is sterk operationeel gericht, passend binnen de bestaande kaders.

- 'De politiek' wordt gezien als de instantie die beslist, de krijgsmacht voert uit.
- Bezuinigingen vormen de reden om te streven naar een groter maatschappelijk draagvlak.

Al deze aspecten kunnen van invloed zijn op de mogelijkheden tot civiele inzet in Nederland; in de conclusie komen we hierop terug.

Maatschappelijke tendensen

In de wetenschap dat op een aantal plaatsen binnen en buiten de krijgsmacht de overtuiging leeft dat het leger op civiel terrein in Nederland breder zou kunnen worden ingezet (de 'aanbodkant'), is het van belang de 'vraagkant' te onderzoeken. Zijn er ontwikkelingen in de samenleving die om een bredere inzet vragen? Met andere woorden: wordt de interne veiligheid gediend door het mogelijk maken van militaire inzet? In deze paragraaf gaan we in op een drietal aspecten van interne veiligheid terreinen waarop het leger mogelijk een rol zou kunnen spelen.

Terrorisme

In het verleden heeft het leger incidenteel ondersteuning verleend bij de bestrijding van terrorisme, in het bijzonder bij gijzelingen. Vanwege het vereiste geweldsniveau lag inzet van het leger in de rede. Mede daartoe werden Bijzondere Bijstandseenheden ingesteld. Ook nu moet niet worden uitgesloten dat, in gevallen van extreme terroristische acties, het leger een bijdrage levert. De laatste twintig jaar is er echter nauwelijks nog sprake geweest van terroristische acties in Nederland. Van belang is de vraag of dergelijke acties de komende tijd te verwachten zijn van een zodanige omvang dat substantiële inzet van het leger nodig is. Enerzijds lijkt de kwetsbaarheid van de Nederlandse samenleving toegenomen te zijn. Complexe systemen zoals computernetwerken en energievoorziening zijn

moeilijk te beveiligen; het uitschakelen ervan kan tot ontwrichting van de samenleving leiden. Door het wegval- len van grenzen en het vrije verkeer van personen en goederen kunnen ter- roristen gemakkelijk binnenkomen en kunnen wapens Nederland binnen gebracht worden, wapens die goed- koper en handzamer worden.

Nederlandse betrokkenheid bij inter- nationale conflicten, de aanwezigheid van internationale instanties zoals het Internationale Hof van Justitie en de internationalisering van het terroris- me, het zijn allemaal ontwikkelingen die Nederland kwetsbaar maken.

Aan de andere kant lijkt er echter geen sprake te zijn van toenemende dreiging. Een plausibele verklaring voor het uitblijven van terroristische acties in Nederland is het feit dat de Nederlandse samenleving kan wor- den gekarakteriseerd als 'tolerant'. Uiteenlopende meningen krijgen vol- doende ruimte om zich te uiten, er is geen sprake van onderdrukking of uitsluiting van bepaalde groepen, zodat de noodzaak om via terrorisme een belang na te streven, ontbreekt. Daarbij komt dat Nederland door bui- tenlandse terroristische groepen ken- nelijk beschouwd wordt als een veili- ge haven; zolang zij zich 'goed' gedragen treedt de Nederlandse over- heid niet op.

Bij inzet van overheidsmacht wordt in Nederland veelal het beginsel van proportionaliteit gehanteerd; ook bij terroristische acties zal alleen in het uiterste geval gekozen worden voor de inzet van een bijzondere bijstands- eenheid.

Criminaliteit

Het beeld bestaat dat er een toename is van (georganiseerde) criminaliteit, volgens sommigen van een zo grote omvang dat de veiligheid en stabiliteit van de samenleving gevaar lopen. Los van de vraag of deze perceptie juist is, is het nuttig om bij de beoor- deling of substantiële inzet van het leger wenselijk is, te kijken naar de verschijningsvormen van de crimina- liteit. Dan blijkt dat, als er sprake is

van georganiseerde criminaliteit, deze vaak de vorm van een netwerk heeft. Geen hiërarchische structuur met lid- maatschappen, maar een los verband van personen die soms gezamenlijk optreden, dan weer individueel. Con- frontaties met de overheid worden vermeden. Internationale relaties, die vaak beter georganiseerd zijn dan die van de overheid, maken het mogelijk snel uit te wijken.

In de bestrijding van (georganiseerde) criminaliteit nemen informatie en infiltratie een centrale plaats in, veel meer dan van het gebruik van geweld. Incidenteel kan het leger ingezet wor- den (naast natuurlijk de taken die door de marechaussee, de kustwacht en de Explosieven Opruimingsdienst (EOD) worden vervuld), bijvoorbeeld via de inzet van F-16's bij opspo- ringswerkzaamheden. Een meer sub- stantiële inzet ligt minder voor de hand.

Openbare orde

Heel actueel is de discussie over inzet van legerondersteuning bij het hand- haven van de openbare orde. Het onderwerp staat op de politieke agen- da. Een aantal ontwikkelingen op het terrein van de openbare orde is zicht- baar:

- De behoefte aan een integrale aan- pak, waarbij het niet slechts om repressie gaat maar ook om preven- tieve en flankerende maatregelen. Voldoende politie, maar ook scho- ling, werk en recreatie worden als oplossingen gezien.
- In toenemende mate leveren parti- culiere organisaties zoals beveili- gingsorganisaties een bijdrage.
- Het aantal grote ordeverstoringen lijkt gestabiliseerd.
- Er lijkt een toename te zijn van zogeheten 'zinloos geweld'.

De inschakeling van legeronderdelen ten behoeve van de openbare orde is geregeld in de Politiewet en in het Voorschrift Militaire Bijstand en Steunverlening. De marechaussee is

daarbij het eerst aan zet, inzet van bij- voorbeeld de landmacht zal alleen bij hoge uitzondering plaatsvinden.

Het is de vraag of in de toekomst vaker een beroep gedaan zal worden op andere legeronderdelen dan de marechaussee. Wij verwachten dat dat niet het geval zal zijn. De hiervoor beschreven ontwikkelingen onder- schrijven dat; integraliteit en propo- tionaliteit leiden ertoe dat er zo min mogelijk inzet zal zijn op een hoog geweldsniveau. Mocht er al een capa- citeitsprobleem zijn, dan zou dat beter in de sfeer van de politie kunnen wor- den opgelost dan door inzet van het leger.

Opinies

Behalve de organisatiekant en de vraagkant is het bij beantwoording van de vraag naar mogelijkheden voor civiele inzet relevant een indruk te hebben van de opvattingen die hier- over in de samenleving bestaan. Zonder ook maar de indruk te willen wekken hierin volledig te zijn, kun- nen aan de hand van vijf interviews met bovengemiddeld geïnformeerde burgers (de socioloog Abram de Swaan, oud-minister van Defensie Joris Voorhoeve, voormalig burge- meester van Amsterdam Ed. van Thijn, generaal-majoor b.d. Jan Wil- lem Brinkman en journalist Ko Col- lijn) een paar grove lijnen worden getrokken.

Cultuurverschillen

In de eerste plaats springt in het oog de aandacht voor culturele aspecten, zowel in termen van acceptatie van wat we hier gemakshalve noemen 'groen op straat' als in de zin van de verschillen in cultuur tussen politie en krijgsmacht. Zo refereert De Swaan aan de nabijheid van de politie in de samenleving, die zich onder andere manifesteert in de wijkagent en in de politieman die met voetbalsupporters meereist en ook wel eens een biertje omgoot. Hij vervolgt: 'de organisatie van en het denken over het leger staan haaks op de politiecultuur en -organi- satie in Nederland. Het leger is cen-

tralistisch, onpersoonlijk, doelgericht. Dat zou een reden kunnen zijn waarom inzet van het leger in de openbare orde niet aanvaard wordt'.

Volgens Brinkman heeft de politie heel eigen cultuur en is die verklarbaar uit de Nederlandse situatie. In de jaren zeventig is de politie veranderd van een autoritaire naar een maatschappelijke organisatie. Tot die tijd was er een met het leger vergelijkbare cultuur. De verandering wordt geïllustreerd door de zegswijze dat het belangrijkste wapen van de agent zijn mond is.

Openbare orde

In het verlengde van de aandacht voor culturele aspecten en geïnspireerd door het verloop van de discussie over eventuele inzet van de krijgsmacht rond het EK 2000, hebben we de vraag voorgelegd of er een taak voor de krijgsmacht zou kunnen liggen in handhaving van de openbare orde. Oud-minister van Defensie Voorhoeve meent dat hier in de eerste plaats een taak ligt voor de politie, maar vervolgens kan de Koninklijke Marechaussee bijspringen en in het uiterste geval kunnen mariniers worden ingezet. 'Groen naast blauw kan, en als het toch blauw moet blijven, zet dan de mariniers in!' De aanwezigheid van militairen kan volgens hem al voldoende zijn om rellen te voorkomen: 'hooligans rennen waarschijnlijk eerder weg voor mariniers.' Voorhoeve waarschuwt er wel voor dat als er door de inzet van militairen hardere klappen vallen, de burgermeester daar ook de verantwoordelijkheid voor moet nemen. Die beslist immers over opschaling en inzet vindt plaats onder diens verantwoordelijkheid. Voorhoeve ziet daarnaast nog een ander risico: hij benadrukt dat opgelet moet worden dat de grenzen tussen krijgsmacht en politie niet gaan vervagen. Hij voorziet dat anders uiteindelijk terechtgekomen wordt bij de vraag waarom van de Koninklijke Marechaussee niet 'gewoon politie' gemaakt wordt.

Van Thijn ziet eveneens goede mogelijkheden voor de inzet van de krijgs-

macht ten behoeve van de openbare orde, althans voor zover het de Koninklijke Marechaussee betreft. Hij verwijst naar de positieve ervaringen die daarmee in Amsterdam zijn opgedaan, bijvoorbeeld bij de Vondelstraatrellen in 1980. Een dergelijke inzet acht hij niet goed mogelijk voor andere legeronderdelen, 'die kunnen wel een rol spelen bij rampenbestrijding, niet bij handhaving van de openbare orde of bij bestrijding van criminaliteit. Daar zijn ze niet voor opgeleid. Je moet ook niet denken dat ME-inzet hetzelfde is als militaire inzet. Aan de ME-filosofie liggen veel ervaringen ten grondslag. Het gaat om gewone politie-agenten, die ook surveilleren en aan probleembegeleiding doen.'

Toen we in het interview met Brinkman de inzet bij handhaving van de openbare orde toespitsten op de inzet bij supportersrellen, was zijn antwoord duidelijk: 'Inzet van militairen bij supportersrellen? Dat kan op vele manieren en niet alleen repressief. Zet een aantal mariniers in burger in de supportersvakken, daar gaat een kalmerende werking van uit.'

De interviews leverden ook een beeld op met betrekking tot de positionering van civiele inzet in de Hoofdlijnennotitie en nu in de Defensienota. Colijn verwijst naar de Hoofdlijnennotitie; daarin worden in het kader van de derde hoofdtaak zo'n 15 taken afgeleid. Deze claim is zijns inziens omstreden en lijkt eerder een overlevingsstrategie te zijn. Colijn stelt vast dat het krijgsmachtsdeel dat door de bezuinigingen het zwaarst onder vuur ligt (de landmacht), het meest zegt te kunnen op civiel gebied. Er is sprake van een legitimiteitsvraag: wat kunnen, mogen en moeten de taken van een moderne krijgsmacht zijn? Tegen die achtergrond wordt er voortdurend gehamerd op vreedstaken en civiele taken. Het is echter makkelijker om een Orion voor een andere taak in te zetten, dan een tank. Colijn wijst hierbij op een naar zijn mening saillant detail: de huidige modernisering van de Orion is niet gericht op nieuwe

taken, maar juist op het verbeteren van de oorspronkelijke taak voor dit vliegtuig, namelijk onderzeebootbestrijding.

Maatschappelijke waardering

In de opvatting van Voorhoeve heeft de derde hoofdtaak alles te maken met maatschappelijke waardering. Dat betekent overigens dat wat er al gebeurt ook duidelijk over het voetlicht moet worden gebracht. Ook hier geeft Voorhoeve een waarschuwing. Zijns inziens mag een dergelijke inzet geen structureel karakter krijgen. 'De organisatie is op zich met andere dingen bezig.'

Defensie heeft per definitie extra capaciteit, als reserve voor noodsituaties. Reguliere taken moeten in de opvatting van Voorhoeve door de politie worden uitgevoerd. Er kan een uitzondering worden gemaakt als het gaat om bijzondere, technische hulpmiddelen. De politie kan zich geen F-16 of Apache veroorloven, terwijl die soms nuttig kunnen worden ingezet bij opsporingsactiviteiten. Voorhoeve wijst er voorts op dat tweederde deel van de Koninklijke Marechaussee wordt ingezet voor de nationale rechtsorde. Dit is historisch zo gegroeid, theoretisch zou het zijns inziens ook anders kunnen.

Desgevraagd antwoordt Brinkman dat de kerncompetentie van het leger het leveren van georganiseerd en gecontroleerd geweld is, 'daar is het leger voor, niet voor andere taken'. De derde hoofdtaak mag in dat perspectief nooit ten koste gaan van de kerntaken. De mogelijkheden tot civiele inzet worden dus beperkt door het beschikbaar moeten zijn voor de hoofdtaken.

Brinkman ziet evenwel in het instrumentele karakter van het bedrijf, gericht op systemen, organisatie en communicatie een goede mogelijkheid om inzetbaar te zijn op sommige andere taken, bijvoorbeeld de rampenbestrijding. Hij voegt daar vervolgens snel aan toe: 'Andersom werkt het helaas niet. Deze neventaken zouden verder kunnen gaan, het leger zou ook heel goed het management van

dergelijke operaties kunnen leveren, dat is waarschijnlijk effectiever dan de complexe lijnen binnen het openbaar bestuur. Dat geldt ook voor inzet op terreinen waarbij sprake is van piekbelasting van de politie, ook dan kan het leger worden ingezet'.

Bevindingen

Aan de hand van de zojuist beschreven verkenning van de organisatie en taken van de krijgsmacht, van de trends in de samenleving die gevolgen kunnen hebben voor de taken van het leger en van de meningen in de samenleving over de rol van de krijgsmacht, moet antwoord gegeven kunnen worden op vragen met betrekking tot voor- en nadelen die kleven aan meer civiele inzet in Nederland, zowel voor de organisatie van de krijgsmacht als voor de samenleving, en of er alternatieven zijn. Een voorzet.

De bestaande organisatie

De krijgsmacht is een organisatie die veel kwaliteiten in zich verenigt. Aanvankelijk waren deze vooral gericht op grootschalige activiteiten, hoog in het geweldsspectrum, verbonden met de verdediging van de eigen landsgrenzen en die van het bondgenootschap. Het zwaartepunt is de laatste jaren verschoven naar bescherming en bevordering van de internationale rechtsorde en ondersteuning en hulpverlening (crisisbeheersing en vredesoperaties). In termen van de Hoofdlijnnotitie en nu ook in de Defensienota gaat het dan om de eerste twee hoofdtaken. De toename van taken op het gebied van crisisinterventie heeft aanpassingsproblemen gegeven, maar lijkt nu goed door de organisatie geabsorbeerd.

Niettemin zijn de gevolgen voor de organisatie groot; werd het bedrijfsproces vroeger gestuurd op het beschikbaar zijn voor taken die wellicht nooit zouden worden uitgevoerd, nu heeft een groot deel van de mensen die bij de krijgsmacht werken direct

te maken (gehad) met inzet in vredesoperaties.

Daarnaast was tot voor kort de organisatie en de training van militairen bedoeld om te kunnen optreden op het hoogste niveau van het geweldsspectrum, nu worden er van organisatie en mensen, behalve de vaardigheden die op dat vlak nodig zijn, ook vaardigheden gevraagd die nodig zijn om in vredesoperaties te kunnen optreden. Voor een deel zal dat optreden nog steeds gericht zijn op geweldsdominantie, voor een ander deel worden kwaliteiten gevraagd die liggen op het terrein van het beheersen en voorkomen van geweld.

Het spreekt voor zich dat deze taakverbreding op veel plaatsen zichtbare consequenties heeft, zowel in termen van organisatie als ten aanzien van werving en opleiding.

Deze taakverschuiving heeft ook gevolgen gehad voor de wijze waarop de samenleving naar het leger kijkt. Speelde het leger tot het vallen van de Muur tien jaar geleden een door velen aanvaarde rol in de oost-west verhoudingen en was het bewaken van de grenzen van het land en van het bondgenootschap een algemeen geaccepteerde taak, nu wordt het leger beoordeeld op feitelijke inzet, op feitelijk functioneren. Dat leidt tot een publiek oordeel dat regelmatig aan verandering onderhevig is, afhankelijk van het optreden in verschillende operaties.

Binnenlandse inzet

Behalve deze twee taken die in het buitenland uitgevoerd worden, vervult de krijgsmacht in Nederland taken in het kader van de rampenbestrijding. Bekend zijn de beelden van militairen die hulp verlenen bij dijkbewaking en -versterking bij de regelmatig terugkerende overstromingen van grote rivieren, maar ook van militairen die een bijdrage leverden bij de bestrijding van de varkenspest en recent bij de hulpverlening na de stormschade op Sint Maarten. Het is duidelijk dat deze inzet van het leger een ander karakter heeft dan de inzet op de eerste twee hoofdtaken en

daar niet van is afgeleid. In deze situaties is steeds sprake van tijdelijke overbelasting van andere overheidsdiensten en van het beschikbaar zijn van militairen die op dat moment niet ingezet zijn op een van de hoofdtaken. Militairen zijn getraind om in fysiek zware omstandigheden operaties uit te voeren, waardoor ze goed inzetbaar zijn.

In dergelijke operaties wordt incidenteel ook een beroep gedaan op (andere) specifieke vaardigheden die de krijgsmacht kan leveren. Naast het maatschappelijk nut van deze inzet geldt dat sommige van deze operaties goed kunnen passen in het trainingsprogramma van militairen, zodat het mes aan twee kanten snijdt.

Uitbreiding wenselijk?

Een vaak gebruikt argument bij beantwoording van de vraag of de krijgsmacht ook op andere gebieden in Nederland civiel kan worden ingezet, is dat het leger bij crisisbeheersings- en vredesoperaties in het buitenland regelmatig een rol speelt bij het handhaven van de openbare orde. In gebieden waar opgetreden wordt, is de burgerlijke overheid vaak verzwakt, partij in het conflict, of afwezig. De aanwezige militairen ondersteunen dan bij ordehandhaving, overigens zonder dat daar een goede juridische basis voor bestaat. In de Hoofdlijnnotitie en in de Defensienota wordt aangegeven dat militairen via civiel-militaire samenwerking (CIMIC) een bijdrage kunnen leveren aan de wederopbouw van door conflicten geteisterde gebieden. Ook is er incidentele inzet op recherche-gebied, bij het opsporen en aanhouden van mensen die verdacht worden van oorlogsmisdaden.

Een tweede argument dat gebruikt wordt om inzet in Nederland te motiveren, is de veronderstelde vervaging van de grenzen tussen de in- en externe veiligheid. Dit zou dan leiden tot een toenemende bedreiging van de veiligheidssituatie in Nederland. Wanneer dat inderdaad het geval is en het leger de eerstverantwoordelijke is

ten aanzien van de externe veiligheid, dan is het logisch om naar mogelijke inzet binnen Nederland te kijken.

Beoordeling van de argumenten

Vooralsnog zijn wij niet overtuigd van de juistheid van deze redeneringen. Allereerst zijn de omstandigheden waaronder de geschetste civiele inzet in het buitenland plaatsvindt onvergelykbaar met de situatie in Nederland. Tijdens vredesoperaties zoals in Bosnië ontbreekt het burgerlijk gezag vaak goeddeels en ook zal er vaak sprake zijn van een nauwe verwevenheid met de militaire taken die er uitgevoerd worden. Wanneer het leger niettemin taken op het gebied van de interne veiligheid in Nederland zou gaan uitvoeren, dan zou dat al snel tot concurrentie en doublures leiden met bestaande organisaties op dit terrein.

Daarnaast hebben wij geen bevestiging kunnen vinden van de vermeende gevolgen van de vervaging van de grenzen tussen in- en externe veiligheid; wij hebben ook de indruk dat de voor het beschermen van de openbare orde aangewezen organisaties vooralsnog voldoende op hun taak berekend zijn.

De gedachte dat het wenselijk is de krijgsmacht in Nederland in te zetten, onderschrijven wij dan ook niet. Dat neemt niet weg dat wij ons kunnen voorstellen dat in incidentele gevallen een beroep wordt gedaan op materieel of specifiek technische kennis waarover de krijgsmacht beschikt.

De keus om uitbreiding van taken te zoeken in de sfeer van civiele inzet is niet zonder risico's. Bedacht moet worden dat beschikbaarheid voor buitenlandse inzet altijd prioriteit zal hebben; dit betekent dat opleiding en training van militairen daarop gericht zal blijven, terwijl voor civiele inzet ook andere kwaliteiten nodig zijn. Daarnaast kan er geen sprake zijn van continue beschikbaarheid voor civiele inzet, zeker nu ook blijkt dat veel

militairen feitelijk aan vredesmissies deelnemen. Structurele inzet moet structureel gewaarborgd zijn. Wij hebben overigens ook geen (toemende) vraag waargenomen naar inzet van het leger op terreinen van openbare orde, criminaliteit of terrorismebestrijding die inzet zou kunnen rechtvaardigen.

Aan de bereidheid van de krijgsmacht om zich beschikbaar te stellen voor de vervulling van civiele taken zouden ook andere legitieme overwegingen ten grondslag kunnen liggen. Bijvoorbeeld het belang van de krijgsmacht om bij te dragen aan een verantwoorde besteding van overheidsmiddelen, ook om zo het draagvlak voor de krijgsmacht te vergroten en daardoor minder kwetsbaar te worden voor bezuinigingen.

De veronderstelling dat een bredere civiele inzet bijdraagt aan een positieve beeldvorming over het leger is echter discutabel. Het gevaar bestaat dat verwachtingen worden gewekt die vervolgens niet waargemaakt kunnen worden. Daarnaast kan het verbreden van de taakoriëntatie in de richting van politietaken een discussie veroorzaken over de vraag of niet een deel van de krijgsmachtbegroting moet worden overgeheveld naar de politie. Ten slotte wijzen wij op de veronderstelling die door verschillende personen binnen en buiten de krijgsmacht is geuit, dat zichtbare inzet van militairen in openbare orde-taken niet past in de Nederlandse cultuur en in sommige situaties zou kunnen leiden tot escalatie in plaats van geweldsbeheersing.

Wat dan wel?

Wanneer de behoefte bestaat aan versterking van het beeld van de krijgsmacht, ligt het ons inziens meer voor de hand aansluiting te zoeken bij de *klassieke* taken. Aandacht moet worden geschonken aan de positieve bijdrage die de krijgsmacht levert aan de bescherming en veiligheid van de Nederlandse samenleving. Dit betekent dat enerzijds alle inspanningen

erop moeten zijn gericht deze bijdrage optimaal te doen zijn, anderzijds betekent dit dat de samenleving beter geïnformeerd moet worden over de taakuitoefening. Een gebied waarop ons inziens daarbij 'gescoord' zou kunnen worden is de eerder genoemde civiel-militaire samenwerking rond openbare orde en wederopbouw in gebieden waar het leger al aanwezig is, zoals in Bosnië. Met dit soort samenwerking is ervaring opgedaan die zeker verder kan worden ontwikkeld. Dit is wel afhankelijk van afronding van de discussie over aard en omvang van deze taken en over de vraag door welke organisatie deze behoren te worden uitgevoerd, waarbij ook de politiek in beeld kan komen. Versterking van het beeld van de krijgsmacht vergt daarnaast een uitstekende communicatie met de buitenwereld over geslaagde operaties, maar ook over calamiteiten die de organisatie zelf veroorzaakt. Beide elementen zijn voor verbetering vatbaar.

Een uitstekende uitvoering van de klassieke taken en, daaraan gekoppeld, een zelfverzekerde uitstraling lijkt meer perspectief te bieden dan het aanpakken van nieuwe taken. Daarbij rijst dan wel de vraag of de manier waarop de krijgsmacht nu georganiseerd is in relatie tot de taken die zij geacht wordt uit te voeren, wel de meest logische is. Zou het beter kunnen, ervan uitgaande dat de defensieorganisatie ook op lange termijn een nuttige en efficiënte bijdrage wil leveren op de terreinen waarvoor zij is ingericht?

De taakstelling, omvang en organisatie van het Nederlandse leger zijn doorgaans geen onderwerpen die in het brandpunt van de maatschappelijke en politieke discussie staan, dit ondanks het feit dat per jaar 14 miljard gulden via de Rijksbegroting aan defensie wordt uitgegeven en de legitimiteit en doelmatigheid van veel andere overheidsdiensten wél kritisch worden gevolgd. Het verschijnen van de Hoofddijnennotitie heeft daarin geen verandering kunnen brengen. De

in die notitie aangekondigde Strategische Toekomstdiscussie heeft weinig maatschappelijke reactie opgeroepen en werd voornamelijk door belangengroepen rond defensie gevoerd. En ook het verschijnen van de defensienota heeft tot op heden niet tot fundamenteel maatschappelijk of politiek debat geleid.

Het bestaan van een leger in Nederland in de huidige vorm wordt aanvaard; discussie ontstaat hoogstens wanneer zich incidenten voordoen binnen de legerorganisatie of bij de uitoefening van legertaken. Illustratief is ook dat in Nederland meer gediscussieerd werd over de opportuniteit en rechtmatigheid van de NAVO-inzet tegen Servië dan over de Nederlandse deelname daaraan.

Militair informatienetwerk

Tijdens onze zoektocht ontmoetten wij weinig personen of organisaties die zich bezighouden met meer theoretische en conceptuele beschouwingen over de defensieorganisatie. Zowel in de politiek als in de wetenschap wordt sterk geredeneerd vanuit de bestaande tradities en concepten en vanuit de gegroeide vormgeving en taakstelling van het leger. Clingendael, het onafhankelijke instituut voor wetenschappelijk onderzoek op het terrein van vrede en veiligheid, is ogenschijnlijk nauw verbonden met de defensiewereld via subsidiëring, personele unies en detacheringen. Ook andere organisaties die zich richten op politieke en maatschappelijke vragen rond de krijgsmacht, zoals de Stichting Maatschappij en Krijgsmacht en de Atlantische Commissie, lijken ingebed in een informatienet-

werk waarin militairen en ex-militairen de boventoon vormen. Defensiedeskundigen in de politiek maken hier ook deel van uit.

Het ontbreken van polarisatie in het maatschappelijk denken rond de krijgsmacht gecombineerd met een informatienetwerk dat vooral op meer technische aspecten gericht is, heeft tot gevolg dat veranderingen in organisatie en taakstelling een incrementeel karakter zullen hebben.

Geen fundamenteel debat

Ook op politiek niveau wordt zelden een fundamenteel debat gevoerd over de opzet en organisatie van het leger. Daarvoor zijn naast het hiervoor beschreven informatienetwerk andere redenen aan te voeren. Allereerst is het effect van beslissingen over de organisatie van de krijgsmacht pas op lange termijn zichtbaar en dus niet interessant voor politici die binnen vier jaar hun herverkiezing moeten verdienen. Daarnaast lijken krijgsmachtdelen ook in de Tweede Kamer vertegenwoordigd; de VVD heeft vanouds een zwak voor de marine en de voorzichtige PvdA-voorkeur voor de landmacht is ook bekend. Hiermee is niet gezegd dat in het geheel geen pogingen tot verandering ondernomen zijn of worden. Al eind jaren zeventig werd een poging gedaan een matrixstructuur in te voeren; dit pad werd in 1992 weer verlaten omdat het te veel onduidelijkheden veroorzaakte ten aanzien van bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Zonder de casus verder te hebben onderzocht, is denkbaar dat ook het in stand houden van de (destijds bestaande) drie krijgsmachtdelen aan het mislukken van deze poging heeft bijgedragen.

Op diverse plaatsen zijn voorstellen tot verandering gedaan. De Weger bijvoorbeeld schrijft in november 1998 in de *Militaire Spectator* dat de krijgsmacht zich aan de ontwikkelingen op het terrein van de transnationale onveiligheid moet aanpassen. Het CDA heeft in het voorjaar van 1998 ervoor gepleit dat defensie vast onderdeel gaat uitmaken van het integrale veiligheidsbeleid. In de Hoofdlijnnotitie ten slotte wordt een eerste aanzet gegeven tot het stroomlijnen van de verschillende staven die binnen defensie bestaan. Wat bij alle voorstellen echter opvalt, is dat de traditionele inrichting van de krijgsmacht onaangeroerd blijft.

De organisatorische inrichting van de krijgsmacht was geen onderdeel van de vraagstelling van ons onderzoek. Dat neemt echter niet weg dat bij ons al doende de indruk is gerezen dat het de moeite zou lonen om die inrichting eens nauwkeurig op haar merites te beoordelen en deze vervolgens af te zetten tegen alternatieven die ook buiten de bestaande opzet gevonden kunnen worden. Dan zou wel eens kunnen blijken dat versterking van de positie van de krijgsmacht eerder gezocht moet worden in de inrichting van de organisatie dan in de taakstelling.

Terug naar de vraagstelling van ons onderzoek: civiele inzet, een gewenste ontwikkeling? Wij menen van niet en hebben laten zien waarom Defensie dit wat ons betreft ook niet zou moeten willen; er zijn andere en ons inziens betere mogelijkheden om de positie van de krijgsmacht binnen Nederland te versterken.



De Nederlandse krijgsmacht en de nieuwe NAVO-commandostructuur

F.F.A. Kleyheeg – luitenant-kolonel van de Koninklijke Luchtmacht

Inleiding

In november 1991 is het *Militair Committee* (MC) akkoord gegaan met een nieuw Strategisch Concept voor de NAVO. Op basis daarvan begon men vervolgens met de studie naar de *NATO Force Structure for the Mid-1990's and Beyond* (MC 317) en het opstellen van de *MC Directive for Military Implementation of the Alliance's Strategic Concept* (MC 400). In 1994 werd het plan om de NAVO-structuur en -procedures flexibeler en meer efficiënt te maken goedgekeurd. Dit besluit vormde het startsein voor de externe aanpassing (*Enlargement, Partnership for Peace* (PFP)) en interne aanpassing (*European Security and Defence Identity* (ESDI), *Combined Joint Task Force* (CJTF) concept en de *Long Term Study* (LTS)) van de Alliantie.

In het kader van de LTS worden voorstellen ontwikkeld met betrekking tot de commandostructuur, infrastructuur en de strijdkrachtenstructuur van de NAVO. Voor wat betreft de uitwerking van de voorstellen ten aanzien van de commandostructuur is in december 1997 overeenstemming bereikt over het aantal, het type en de locatie van de nieuwe hoofdkwartieren. Over dit onderwerp is reeds eerder in dit blad gepubliceerd.¹ Vervolgens heeft het MC een onafhankelijk team ingesteld,

het *Manpower Study Team* (MST). De opdracht voor het MST luidde:

to develop a clear and objective military assessment of the necessary size and shape of all headquarters in the new NATO Command Structure, taking account of the provisional detailed roles and responsibilities of these headquarters.

In dit artikel wordt ingegaan op het proces dat heeft geleid tot de NAVO-commandostructuur zoals die sinds 1 september 1999 van kracht is geworden. De aandacht zal daarbij vooral uitgaan naar de wijze waarop de functies over de NAVO-landen zijn verdeeld en het eindresultaat voor Nederland.

Het Manpower Study Team

Het MST is in oktober 1997 met zijn werkzaamheden begonnen. Op dat moment was de omvang van het team beperkt en waren de leden voornamelijk werkzaam op het NAVO-hoofdkwartier in Brussel of op SHAPE. Het rapport van deze eerste fase werd medio november 1997 aangeboden aan het MC. Het rapport bevatte onder meer generieke modellen voor de toekomstige hoofdkwartieren.

Vervolgens startte in januari 1998 de tweede fase, waarbij het team werd ondersteund door personeel dat door diverse landen, waaronder Frankrijk, beschikbaar was gesteld. Deze groep van circa dertig personen heeft in negen weken twintig NAVO-hoofd-

kwartieren bezocht en daarbij met zo'n duizend medewerkers gesproken. Het doel van deze exercitie was het 'inkleuren' en 'bijschaven' van de generieke modellen op basis van de ervaringen van personeel dat in de hoofdkwartieren werkzaam is. Op 2 april 1998 heeft het MST zijn eindrapport aangeboden aan het MC.²

Eindrapport

Het eindrapport van het MST gaf een gedetailleerde opsomming van de functies, maar deed geen voorstellen voor wat betreft de verdeling van functies over de landen en krijgsmachtdelen. Daarom zijn door het MC twee acties gestart. Allereerst is op het niveau van het MC gesproken over de verdeling tussen de bondgenoten van de vlag- en opperofficiersfuncties, de zogenaamde *flags-to-posts* discussie. Daarnaast heeft het MC besloten de autoriteiten die verantwoordelijk voor het beheer van de *Peacetime Establishment* (PE), dat wil zeggen: de *Peacetime Establishment Authorities* (PEA's), Saceur en Saclant, te belasten met de verdere uitwerking van de personeelsstructuur. De PEA's kregen daarbij enige richtlijnen die, kort samengevat, op het volgende neerkwamen.

- a De organisatiestructuur zoals neergelegd in het eindrapport van het MST, dient in grote lijnen behouden te blijven;
- b De uiteindelijke omvang van de hoofdkwartieren mag niet meer dan vijf procent afwijken van de voorstellen van het MST;

¹ P.J. Kautz en ir V.C. Windt DIC – MS 167 (1998) (6).

² *Manpower Study Team; Final Report MTHWG (LTS)-014-98, d.d. 2-4-1998.*

c De organisatie van de *Combined Joint Planning Staff* (CJPS) zal separaat worden bezien.

De Nederlandse aanpak

Door Nederland is vanaf het begin ingezet op een personele bijdrage die rond de vijf procent van de totale omvang lag, ter vergelijking; de bijdrage in de oude commandostructuur lag op circa zes procent. Naast een mandaat over de omvang van de personele bijdrage was vanaf het begin ook duidelijk in welke soort functies en in welke hoofdkwartieren Nederland vertegenwoordigd wilde zijn.

Voor wat betreft het soort functies bestond sinds medio 1997 een duidelijk beeld van de Nederlandse ambities op dit punt.³ Zo streefde Nederland ernaar om ook in hoofdkwartieren in de zuidelijke regio, met name Napels, vertegenwoordigd te zijn. Dit streven kan worden verklaard tegen de achtergrond van de veiligheidssituatie in deze regio. De Defensiestaf werd verantwoordelijk voor de algehele coördinatie van de onderhandelingen.

Over de Nederlandse posities op het niveau van vlag- en opperofficieren zijn de onderhandelingen gevoerd door de CDS in nauw overleg met de bevelhebbers. De onderhandelingen voor de overige functies zijn in nauw overleg met de *Senior National Representatives* (SNR's) in de diverse hoofdkwartieren en de *National Military Representative* (NMR) op SHAPE gevoerd.

De SNR's en de NMR zijn begin september door de CDS schriftelijk geïnformeerd over het Nederlandse standpunt voor wat betreft de aard, plaats en omvang van de Nederlandse personele bijdrage aan de nieuwe NAVO-commandostructuur, beneden de rang

van vlag- en opperofficier. De brief van de CDS markeert het begin van intensieve contacten tussen SNR's, de NMR en de Defensiestaf.

Het onderhandelingsproces

Als naar het totale onderhandelingsproces wordt gekeken, valt op dat er verschillen zijn tussen de onderhandelingen over de vlag- en opperofficiersfuncties, overige functies in de ACLANT-hoofdkwartieren en die in de ACE-hoofdkwartieren. Het proces rond de verdeling van vlag- en opperofficiersfuncties werd vooral gestuurd door politieke redenen; organisatorische overwegingen hebben in mindere mate meegespeeld. Dat is ook de reden waarom het aantal vlag- en opperofficiersfuncties in de nieuwe structuur is toegenomen ten opzichte van de vorige commandostructuur. Men mag echter niet vergeten dat overeenstemming op dit punt een cruciale voorwaarde vormde voor de verdeling van de overige functies, en daarmee voor de acceptatie van de gehele nieuwe NAVO-commandostructuur.

ACLANT veranderde zowel qua omvang als structuur slechts in geringe mate. Daarom werd door de PEA ook de insteek gekozen om alleen de nieuwe functies over de landen te verdelen, uitgaande van de verwachting dat de landen over de personele bijdrage tot op dat moment tevreden waren.

Het onderhandelingsproces verliep daardoor, en door de aanzienlijk kleinere omvang van ACLANT, sneller en minder gecompliceerd. Het proces had het karakter van het aanbouwen van een nieuw gedeelte aan een reeds bestaand pand.

De structuur van ACE werd daarentegen ingrijpend veranderd. Het bestaande pand was tot op het fundament gesloopt en er moest een vrijwel geheel nieuw pand worden gebouwd. Als eerste stap werd daarom door ACE geïnventariseerd hoe groot de perso-

nele bijdragen van de verschillende landen zou zijn alsmede in welke hoofdkwartieren men vertegenwoordigd wilde zijn. Op basis van die inventarisatie, die overigens al in maart 1998, dus vóór publicatie van het eindrapport, was begonnen, is een conceptverdeling van functies gemaakt.

Om te voorkomen dat een land alleen de *chiefs* en niet de *workers* wilde leveren, is een verdeelsleutel gehanteerd waardoor de vertegenwoordiging op alle niveaus met elkaar in verband werd gebracht. Zo zou per drie OR-functies (onderofficieren, korporaals en manschappen) recht ontstaan op één OF-functie (officieren). De conceptverdeling werd vastgelegd in zogenaamde *Strawmen PE's*. Op het niveau van de NMR's op SHAPE zijn vervolgens de onderhandelingen gevoerd.

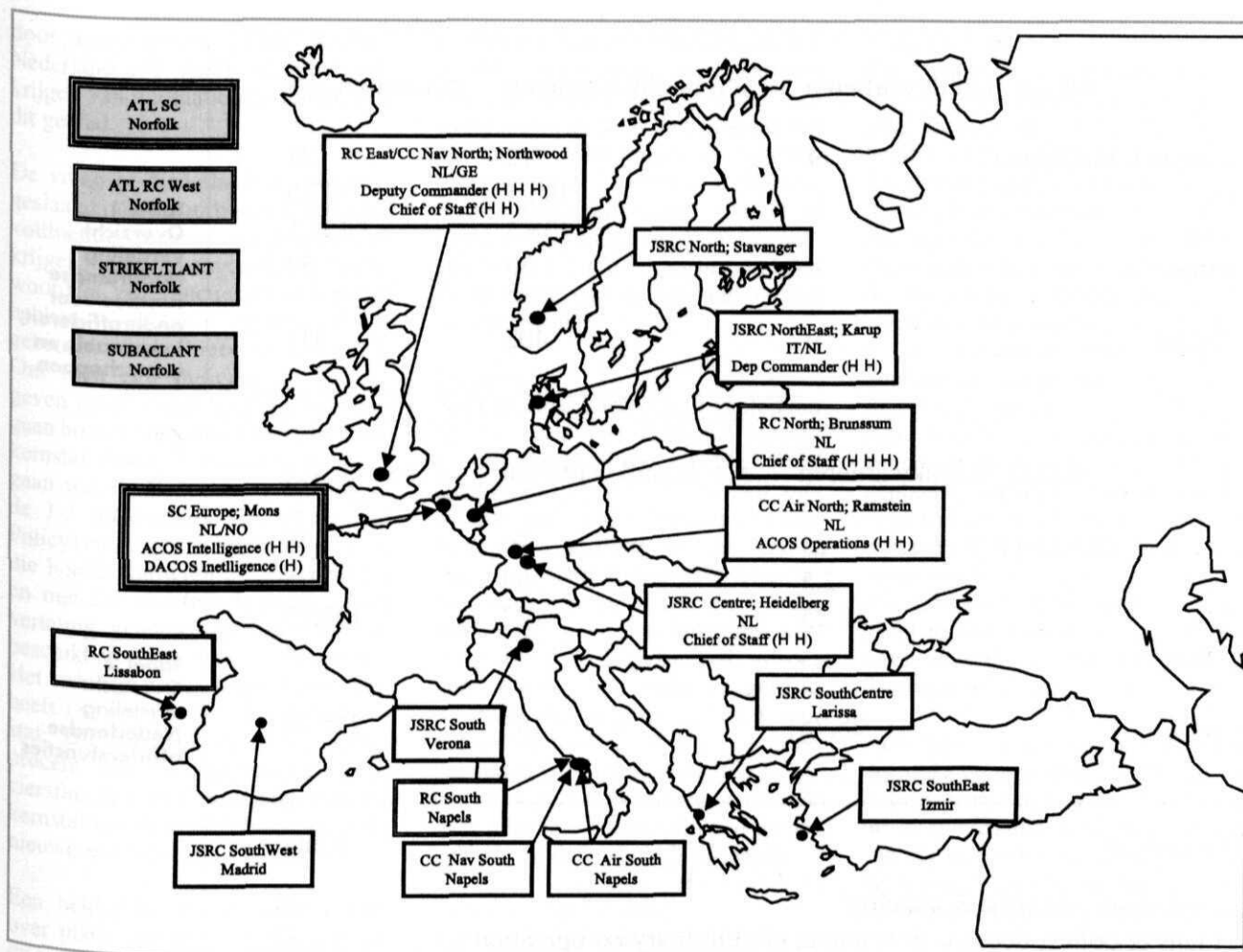
Beperkte groei

Voor de onderhandelingen bij ACLANT en ACE gold nadrukkelijk het criterium van de beperkte (maximaal vijf procent) groei. Ten opzichte van de voorstellen van het MST is dan ook sprake van een zéér beperkte groei, die ruim binnen de marge van vijf procent ligt. De nieuwe commandostructuur heeft daarmee een enigszins kleinere omvang (ongeveer acht procent) dan de oude commandostructuur. Daarbij pas echter wel de kanttekening dat het totale aantal officiersfuncties is gestegen ten koste van de functies voor onderofficieren, korporaals en manschappen.

Deze trend valt samen met het verminderen van ondersteunende functies, traditioneel functies voor onderofficieren, korporaals en manschappen, en een groei van het aantal *core staff* (officiers-) functies.

Een andere opvallende trend is de sterke groei van het aantal luchtmachtfuncties. Een sluitende verklaring is hiervoor moeilijk te geven, al ligt het voor de hand om de oorzaak te zoeken in de toegenomen *jointness* van de hoofdkwartieren en het toegenomen belang van het luchtwapen in het algemeen.

³ D. van den Berg en F.F.A. Kleyheeg - MS 167 (1998) (1).



Afb. 1 Overzicht van Nederlandse vlag- en opperofficiersfuncties in de nieuwe commandostructuur

De uitkomsten voor Nederland

De onderhandelingen over de vlag- en opperofficiersfuncties hebben in december 1998 tot een akkoord geleid, dat uiteindelijk is bekrachtigd door het MC en de Noord-Atlantische Raad (NAR). Een overzicht van de Nederlandse opperofficiersfuncties is weergegeven in afbeelding 1. Nederland heeft in totaal 6,3⁴ functies toegewezen gekregen (voorheen 9,0), hetgeen ongeveer vijf procent is van het totaal aantal topfuncties.

⁴ Functies die worden gedeeld met een of meerdere andere landen worden gedeeltelijk meegerekend, daarom de nauwkeurigheid achter de komma.

Als niet het aantal functies wordt geteld maar het aantal sterren, wat een indicatie is voor het niveau waarop Nederland is vertegenwoordigd, dan is de bijdrage 14 sterren (voorheen 16,2). Op basis hiervan kan worden geconcludeerd dat de omvang van de bijdrage weliswaar is vermindert, maar dat Nederland desondanks op hoog niveau is vertegenwoordigd. Nederland neemt op dit punt de zesde plaats in, een positie die Nederland ook inneemt als het bijvoorbeeld gaat om de financiële bijdrage aan de NAVO.

Conform de opdracht zijn de PE's voor wat betreft de functies beneden het niveau van vlag- en opperofficiers uitgewerkt door de PEA's en medio dit jaar aangeboden aan het MC. Op 29 juni en 15 juli 1999 werden

de PE's voor respectievelijk de ACLANT- en de ACE-hoofdkwartieren goedgekeurd door het MC en op 23 juli jl. bekrachtigd door de NAR.

Onderofficiers, korporaals en manschappen

Nederland heeft in totaal 411 functies voor onderofficiers, korporaals en manschappen (OR-functies) toegewezen gekregen. De totale omvang van de nieuwe NAVO-commandostructuur is 12877 functies waarvan 8163 OR-functies. De Nederlandse bijdrage aan OR-functies komt daarmee op vijf procent. In tabel 1 is een en ander meer in detail weergegeven.

Officieren

Nederland krijgt op het officiersniveau 225,75 functies van de in

	ACLANT-hoofdkwartieren	ACE-hoofdkwartieren	ACLANT en ACE
KM (incl. Mariniers)	9	12	21
KL	--	193,5	193,5
KLU	--	138,5	138,5
Kmar	--	58	58
Totaal	9	402	411

Tabel 1
Overzicht
verdeling
Nederlandse
functies voor
onderofficieren,
korporaals en
manschappen

	ACLANT-hoofdkwartieren	ACE-hoofdkwartieren	ACLANT en ACE
KM (incl. Mariniers)	25	20	45
KL	2,5	69	71,5
KLU	3,25	102	105,25
Kmar	--	4	4
Totaal	28,75	195	225,75

Tabel 2
Overzicht
verdeling
Nederlandse
officiersfuncties

Trefwoord	Aantal
'Operations, doctrine & training'	40
'Plans & policy, doctrine & training, civil/military co-operation'	52
'Plans & policy, civil/military co-operation'	21
Totaal	113

N.B.: Het kan niet worden uitgesloten dat hier en daar een dubbel telling heeft plaatsgevonden, de cijfers zijn derhalve slechts indicatief.

Tabel 3
Nederlandse
functies op
het gebied van
'plans and
policy', 'opera-
tions' en 'civic'

totaal 3672 functies, wat neerkomt op een relatieve bijdrage van circa zes procent. In tabel 2 is het resultaat verder uitgewerkt.

De Nederlandse aanwezigheid in de hoofdkwartieren

De Nederlandse personele bijdrage zal in de nieuwe NAVO-commando-structuur meer gespreid zijn dan tot dusverre. Nederland heeft vooral in

de hoofdkwartieren in Napels functies toegewezen gekregen. Daarnaast levert Nederland een zeer beperkte bijdrage in de hoofdkwartieren in Izmir (Turkije), Larissa (Griekenland) en Madrid (Spanje).

De Nederlandse belangstelling gaat met name uit naar:

- *plans and policy* functies;
- functies op het gebied van militaire samenwerking en regionale veiligheid;

- functies op het terrein van operatiën;
- *Civil-Military Cooperation* (CIMIC) functies.

Recente ervaringen in de Balkan hebben geleerd dat de grenzen tussen militair optreden in de traditionele zin van het woord, en hulpverlening en wederopbouw steeds meer vervagen. De twee laatstgenoemde facetten spelen zelfs een cruciale rol als het gaat om het slagen van een militaire operatie. Het belang van CIMIC is daar-

door toegenomen, reden waarom Nederland ook streeft naar het verkrijgen van internationale functies op dit gebied.

De vraag of Nederland er ook in is geslaagd om in voornoemde gebieden voldoende functies toegewezen te krijgen, is niet eenvoudig te beantwoorden. Vele functies in de kernstaf hebben (deel-)taken op één van de gebieden zoals hiervoor genoemd. Om toch een indicatie te kunnen geven op de vraag is allereerst nagegaan hoeveel functies Nederland in de kernstaf bezet. Vervolgens is nagegaan wat de Nederlandse inbreng in de J-3 (Operatiën), J-5 (Plans and Policy) en J-9 (CIMIC) divisies is. Voor die hoofdkwartieren die geen J-1 tot en met J-9 structuur kennen, is een vertaling gemaakt op basis van de beschikbare *statement of functions*. Het resultaat is als volgt. Nederland heeft 188 officiersfuncties in de kernstaf. Dit betekent dat ruim tachtig procent van alle Nederlandse officiersfuncties deel uitmaakt van de kernstaf van de hoofdkwartieren in de nieuwe NAVO-commandostructuur.

Een helder beeld van de verdeling over plans and policy, operations en CIMIC is niet te geven, aangezien in vele hoofdkwartieren divisies bestaan waarin deze drie gebieden worden gecombineerd. In tabel 3 is per selectie criterium aangegeven hoeveel Nederlandse functies er zijn. Daaruit blijkt van de 188 officiersfuncties in de kernstaf er circa 113 te vinden zijn in een van de hiervoor genoemde gebieden.

De toekomst

De nieuwe commandostructuur is sinds 1 september 1999 van kracht en zal in 2001 worden geëvalueerd. Daar waar Nederland zijn positie nog verder wil verbeteren is het zaak daar nu al aan te gaan werken. Het stellen van heldere doelen is van cruciaal belang, zoals bleek tijdens de laatste twee jaren. De invoering van de nieuwe structuur per 1 september wil niet

zeggen dat daarmee alle functies ook op die datum gevuld zijn. Er moet rekening worden gehouden met een overgangsfase, al is het streven om per maart 2000 ongeveer zeventig procent van de functies in de nieuwe NAVO-commandostructuur gevuld te hebben. Nationaal zijn de plaatsingsautoriteiten bij de krijgsmachtdelen volop bezig met de herindeling van het personeel.

Personeel

Nadrukkelijk wordt ervoor gepleit om het personeel als kritische succesfactor te beschouwen. Als Nederland daadwerkelijk zijn invloed wil uitoefenen op besluitvormingsprocessen in de NAVO, verdient het aanbeveling om op sleutelfuncties ook kwalitatief hoogwaardig personeel (vakbekwaam, goede beheersing van onder meer de Engelse taal, gevoel voor internationale verhoudingen) te plaatsen. Vervolgens zal met hen regelmatig contact moeten worden gehouden over ontwikkelingen in het betreffende hoofdkwartier, maar ook over relevante ontwikkelingen op het gebied van defensie in Nederland.

Organisatiegegevens

Tijdens de afgelopen twee jaren bleek eens te meer dat het beheren van de organisatiegegevens binnen NAVO een bijzonder zwak punt vormt. Het ontbreekt de NAVO aan een totaaloverzicht van functies. Weliswaar beschikt men over een database met gegevens, maar de kwaliteit daarvan ontstijgt het niveau van goedbedoeld amateurisme niet. Vanuit het oogpunt van transparantie en efficiëntie dient aan deze situatie een eind te worden gemaakt.

Een gecentraliseerd beheer van alle organisatiegegevens heeft overigens ook nationale voordelen. Van de commandostructuur bestaat nu een goed beeld van het aantal en het soort functies. Maar een dergelijk betrouwbaar beeld kan niet worden opgesteld voor de overige Nederlandse functies binnen de NAVO. Door Nederland wordt op dit punt regelmatig om aandacht gevraagd en wordt in nauw overleg met SHAPE een oplossing gezocht.

Joint karakter

Een belangrijk kenmerk van de nieuwe NAVO-commandostructuur is het joint karakter van de organisatie. Dit heeft voor Nederland als neveneffect dat, nog nadrukkelijker dan voorheen, de verschillen in de uitwerking van de rechtspositie aan het licht komen. Deze verschillen lijden tot inefficiëntie en scheve verhoudingen. Zeker tegen de achtergrond van het algemene defensiestreven naar een meer doelmatige organisatie, zijn maatregelen dringend gewenst. Hierbij moet worden aangetekend dat het animo om in het buitenland te worden geplaatst, afneemt. Een dergelijke trend valt ook in het bedrijfsleven waar te nemen. Wil Nederland zijn *commitments* ook in de toekomst waarmaken, dan zal aan dit punt de nodige aandacht moeten worden besteed. Effectieve en efficiënte ondersteuning is daarbij onmisbaar.

Samengevat kan worden geconcludeerd dat de NAVO erin is geslaagd om binnen twee jaar tijd een organisatie op te richten die meer beantwoordt aan de eisen die de nieuwe veiligheidssituatie in de wereld aan het bondgenootschap stelt. Het eindresultaat stemt tot tevredenheid, al zijn op sommige punten verbeteringen wenselijk. Dit geldt zowel in het algemeen als voor Nederland. Ondanks een personele reductie van circa tachtig procent is Nederland erin geslaagd om een wezenlijke bijdrage te blijven leveren in de NAVO-commandostructuur. Bovendien is een personele bijdrage gerealiseerd in de zuidelijke regio, een gebied dat de komende jaren naar verwachting nog de nodige aandacht van de NAVO en van Nederland zal vragen. Het eindresultaat plaatst Nederland nog steeds als kleinste onder de groten.



De nieuwe Russische militaire doctrine

Leidraad voor het huidige Russische optreden in Tsjetsjenië?

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

Inleiding

Ontwikkelingen in de internationale politiek kunnen een snelle wending nemen. Zo kon het gebeuren dat mijn vorige artikel bij publicatie reeds ten dele achterhaald was door ontwikkelingen in de Russische Federatie.¹ Concreet zijn er een tweetal aanleidingen voor een nieuw artikel over dezelfde materie. Allereerst het feit dat Russische troepen rond 1 oktober 1999 opnieuw Tsjetsjenië zijn binnengevallen. Rusland had zich tot dan toe, sinds het vorige conflict met Tsjetsjenië (1994-1996), in ieder geval militair gezien, afzijdig gehouden van deze afgescheiden deelrepubliek. De tweede aanleiding voor dit artikel is het verschijnen van een nieuwe Russische militaire doctrine in oktober 1999.

In mijn vorige artikel had ik verondersteld dat de afronding van de reeds lang aangekondigde nieuwe doctrine verder zou worden uitgesteld, vanwege andere politieke prioriteiten en interne tegenstellingen. Deze doctrine is nu, ondanks of wellicht juist dankzij de nieuwe oorlog in Tsjetsjenië en

de interne politieke tegenstellingen, toch verschenen. Het een en ander lijkt nauw met elkaar verbonden te zijn. Des te meer reden om aan deze materie opnieuw een artikel te wijden.

In dit artikel beschrijf ik allereerst het hoe en waarom van een nieuwe Russische inval in Tsjetsjenië. Vervolgens belicht ik de nieuwe Russische militaire doctrine en de verhouding ervan tot de Russische *grand strategy*. Hierna leg ik een relatie tussen het huidige Russische militaire optreden in Tsjetsjenië en de hiertoe relevante passages uit de militaire doctrine. Ten slotte leg ik een verband tussen de strijd in Tsjetsjenië, de nieuwe militaire doctrine, en de besluitvorming in het Kremlin.

Nieuwe oorlog in Tsjetsjenië

Vanaf juli 1999 raakten Russische troepen steeds vaker slaags met Tsjetsjeense strijders bij de grens van Tsjetsjenië met de Russische deelrepubliek Dagestan. Half augustus zei Moskou de 'rebellens' zo nodig tot in Tsjetsjenië te bestoken. Na diverse bomaanslagen in Russische steden ging Moskou er eind september toe over om Grozny voor het eerst sinds 1996 weer te bombarderen. Het Russische ministerie van Defensie verklaarde dat alleen de moslimstrijders zouden worden gebombardeerd, die achter de aanvallen op Dagestan

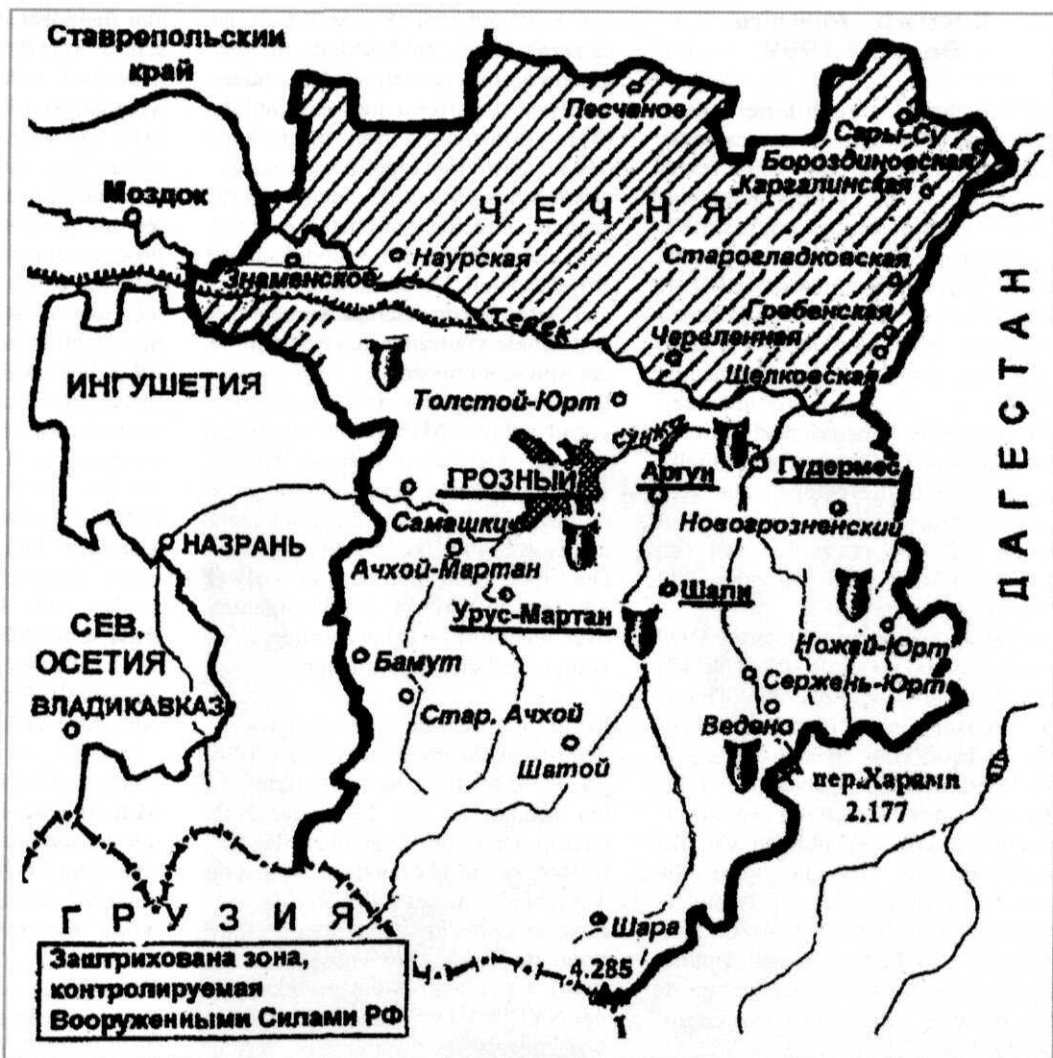
en de bomaanslagen in Russische steden zouden zitten. Maar strategische doelen als het vliegveld, de olieraffinaderij, een radarstation en een elektriciteitscentrale werden ook door raketten getroffen.

Begin oktober staken Russische grondtroepen de grens met Tsjetsjenië over. In de daaropvolgende maanden veroverde Moskou grote delen van Tsjetsjenië, waarbij veel burgerslachtoffers waren te betreuren. Met de vernietiging van dorpen en steden zagen honderdduizenden Tsjetsjenen zich genoodzaakt over de grens te vluchten.

De directe aanleidingen voor de nieuwe Russische inval in Tsjetsjenië waren de onrust in Dagestan en de bomaanslagen in Russische steden. Het is onwaarschijnlijk dat het gematigde Tsjetsjeense bewind van Maschadov schuldig was aan de opstand in Dagestan en de bomaanslagen; en de schuldigen moeten eerder worden gezocht bij de vele paramilitaire groeperingen in Tsjetsjenië. Verder was het voorspoedige verloop van de operatie opvallend en mag worden aangenomen dat deze al lang tevoren was opgezet en veel beter was voorbereid dan de campagne in 1994-1996. Op grond hiervan is het aannemelijk dat legerleiding en politici waarschijnlijk zo hun eigen motieven hadden voor een gewelddadige oplossing van het Tsjetsjeense probleem. Zo heeft de top van het ministerie van Defensie zich nooit neergelegd bij de vernederende 'overgave' van

* Majoor drs. M. de Haas is Ruslandkundige en docent Internationale Betrekkingen bij de vakgroep Militaire Operationele Wetenschappen van de Koninklijke Militaire Academie. De auteur is cadet N. Mollers en stagiair S. Romers erkentelijk voor hun hulp bij het totstandkomen van dit artikel.

¹ Tsjetsjenië, keerpunt voor het Russische doctrinaire denken?, MS 168 (1999)(10) 550-559.



Afb. 1
Tsjetsjenië,
met gearceerd
de op dat
moment door het
Russische leger
gecontroleerde zone
(Bron: Rode Ster,
13 oktober 1999)

Tsjetsjenië in 1996 en was dus uit op revanche. De legertop was ook geschokt door het NAVO-optreden rond Kosovo en het daarmee gepaard gaande buiten spel zetten van Rusland. Sindsdien heeft de legertop koers gezet op versterking van zijn positie in het Kremlin, hetgeen ook blijkt uit de hiernavolgende beschrijving van de totstandkoming van de nieuwe militaire doctrine.

De verrassende verschijning van Russische troepen in Kosovo in juni 1999 past dan ook in dit beeld. Ook een militaire overwinning in Tsjetsjenië beantwoordt aan de doelstellingen van de legertop. In Rusland lagen ten tijde van de nieuwe invasie in Tsjetsjenië presidentsverkiezingen en

in 2000 parlementsverkiezingen in het verschiet. De Russische publieke opinie was geschokt door de bomaanslagen en wilde de daders gestraft zien. Partijen en politieke leiders die voorstanders waren van de 'definitieve oplossing' van het Tsjetsjeense probleem konden zodoende op kiezerssteun rekenen. Om deze steun te behouden werd de berichtgeving door de massamedia van de strijd in Tsjetsjenië ditmaal, in tegenstelling tot het conflict van 1994-1996, vrijwel volledig gecontroleerd door de staat.

Hoe het conflict om Tsjetsjenië ditmaal afloopt is nog onduidelijk. Het optreden van het Russische leger zal worden bemoeilijkt door de winter.

Verwacht mag worden dat de Tsjetsjenen dan zullen terugslaan met een *hit-and-run* tactiek. Een langdurig verblijf van Russische troepen gepaard gaande met veel slachtoffers onder de soldaten zal, net als in 1994-1996, funest zijn voor de publieke steun en kan een nieuwe vernederende terugtocht tot gevolg hebben. Militaire bezetting van Tsjetsjenië is slechts een tijdelijke oplossing, structurele sociaal-economische hulp en wederopbouw, die Moskou vanaf 1996 heeft nagelaten, zou wel een stabiliserende werking hebben op Tsjetsjenië en op de Kaukasische regio. Vooralsnog zijn de 'haviken' aan het woord en wijst niets op een constructieve oplossing voor de langere termijn. →

Russische Militaire Doctrine 1999

Een vluchtige vergelijking tussen Nederlandse militaire doctrines en de Russische doctrine van 1999 levert het volgende beeld op. Functionarissen van de Doctrinecommissie KL noemen het eerste deel van de Landmacht Doctrinepublicatie (LDP I) nogal abstract.² Echter, de LDP van de KL en de *Air Power Doctrine* van de KLu zijn, vergeleken met de nieuwe Russische doctrine, toonbeelden van praktische, operationeel gerichte documenten. De Russische militaire doctrine heeft daarentegen een zeer hoog abstractieniveau, hetgeen niet anders valt te verwachten van een document met een omvang van slechts 24 pagina's.

De Russische Militaire Doctrine 1999 is een leidraad voor alle strijdkrachten van de Russische Federatie. Het is een interservice- en interdepartementale leidraad voor de aansturing van het Russische militaire vermogen. De doctrine geeft dus richting aan de verschillende krijgsmachtdelen van het ministerie van Defensie, maar ook aan de strijdkrachten van de andere 'machts-' ministeries, zoals de Binnenlandse Troepen van het departement van Binnenlandse Zaken en de Grenstroepen van de Federale Grendienst.

Totstandkoming

In een interview over de nieuwe doctrine verklaart kolonel-generaal Manilov³ dat recente ontwikkelingen, zoals die op de Balkan en in de Kaukasus, hebben geleid tot een snelle voltooiing van de nieuwe militaire doctrine, waartoe de Russische president in 1997 opdracht had gegeven. Malinov was werkvoorzitter van de interdepartementale commissie, die

was ondergebracht bij de Russische Generale Staf, en bestond uit vertegenwoordigers van onder andere veertien departementen en andere overheidsinstanties, van maatschappelijke, wetenschappelijke en staatsorganisaties en van de staven van de krijgsmachtdelen van het ministerie van Defensie en die van de andere strijdkrachten. De Russische minister van Defensie, maarschalk Sergejev, is de formele voorzitter geweest van de doctrine-commissie.

De nu voorliggende *ontwerp*-doctrine vormt volgens Manilov de afronding van de doctrinaire opbouw die in 1993 een aanvang heeft genomen met de aanvaarding van 'Fundamentele uitgangspunten voor een Militaire Doctrine'. Sindsdien zijn er vrijwel elk jaar nieuwe beleidsdocumenten over legeropvoering, hervormingen en veiligheidsbeleid verschenen.

De in dit artikel beschreven ontwerpdoctrine werd op 29 september 1999 goedgekeurd door het collegium van het ministerie van Defensie. Kort daarop werd op 5 oktober de *ontwerptekst* van het herziene Nationale Veiligheidsconcept (NVC99), de politieke of *grand strategy*, goedgekeurd door de Russische Veiligheidsraad (RVR). Opvallend is dat de tekst van het NVC99 pas eind november werd vrijgegeven voor publicatie, terwijl de ontwerp-militaire doctrine volgens Manilov juist met opzet direct, begin oktober al, werd gepubliceerd om de reacties uit de samenleving mee te kunnen nemen bij de vaststelling van de definitieve tekst. Een methode die ons bekend moet voorkomen, met de vergelijkbare procedure ten aanzien van de Hoofdlijnennotitie en Strategische Toekomstdiscussie Defensie, als voorbereiding op de Defensienota 1999. Overigens is een dergelijke toonbeeld van maatschappelijke betrokkenheid toch wel baanbrekend en ongekend te noemen voor Russische begrippen.

De ontwerp-militaire doctrine zou in november 1999 worden goedgekeurd door de RVR, waarna deze ter ondertekening moest worden aangeboden

aan president Jeltsin. Volgens maarschalk Sergejev is deze nieuwe doctrine een beleidsdocument in een overgangperiode. Het bepaalt de inzet van militaire kracht in een overgangsfase, die nodig is voor de opbouw van de Russische economie en om perspectief te bieden in het proces van militaire hervormingen. In kringen rond Sergejev zou worden toegegeven dat momenteel vanwege de slechte omstandigheden aanzienlijke beperkingen gelden voor de inzet van militaire kracht, vooral voor externe doeleinden, maar dat deze toestand van tijdelijke aard is.

In de inleiding van de Russische Militaire Doctrine 1999 (RMD99) wordt vermeld dat dit document een verdere ontwikkeling vormt van de Russische Militaire Doctrine van 1993 (RMD93). Verder heet de RMD99 de richtlijnen te volgen van het Nationale Veiligheidsconcept (NVC).

Militair-politieke grondslagen

Militair-politieke grondslagen worden gezien als bepalend voor de overige grondslagen van de RMD99. De actuele militair-politieke toestand wordt in de RMD99 als volgt beschreven.

Er is sprake is van een potentieel aan externe en interne bedreigingen voor de militaire veiligheid van Rusland en dit aantal neemt op een aantal terreinen toe. Als een belangrijke dreiging voor de Russische veiligheid wordt de ontwikkeling naar een unipolaire wereld onderkend, die wordt gedomineerd door één supermacht. De RMD99 ziet het aanwenden van militaire kracht, zonder goedkeuring van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (VN), als een fundamentele destabiliserende factor in de internationale politiek.

Expliciet worden als *externe* dreigingen voor Rusland beschouwd: inmeniging in de binnenlandse aangelegenheden van Rusland, pogingen om Rusland buiten spel te zetten in de internationale politiek, het tegengaan van de versterking van Ruslands positie als één van de invloedrijke centra van een multipolaire wereld, de uit-

² Doctrinervorming: de derde mijlpaal (deel 1), MS 168 (1999)(11) 569.

³ Kolgen Valeri Manilov is 1^e plaatsvervangend chef van de Russische Generale Staf van het ministerie van Defensie en was werkvoorzitter van de interdepartementale commissie voor de uitwerking van de ontwerp-militaire doctrine.

breiding van militaire blokken en bedreiging van de belangen van Russische burgers in het buitenland. De belangrijkste *interne* dreigingen worden gevormd door het optreden van extremistische, nationaal-etnische, religieuze, separatistische en terroristische bewegingen, dat is gericht op aantasting van de eenheid van de Russische staat. Als reactie op de bovenstaande dreigingen beschikt Rusland volgens de RMD99 over voldoende militaire middelen, waaronder een kernwapenarsenaal. Kernwapens dienen als afschrikking tegen agressie met NBC-wapens, maar ook tegen grootschalige *conventionele* agressie in kritieke situaties voor de nationale veiligheid van Rusland en zijn bondgenoten.

Voor het waarborgen van de militaire veiligheid gaat de RMD99 uit van de volgende principes: Rusland is een democratische rechtsstaat, die zijn handelen baseert op de principes van het internationale recht, zoals neergelegd in onder meer het Handvest van de VN, de Akkoorden van Helsinki en het Handvest van Parijs van 1990 inzake Europese veiligheid. Rusland behoudt de status van nucleaire mogendheid ten behoeve van afschrikking. Het militaire apparaat staat onder *civiele* controle.

De RMD99 beschrijft de hiërarchie van de commandovoering over de militaire veiligheid als volgt. De overkoepelende leiding berust bij de president, die tevens als opperbevelhebber van de strijdkrachten optreedt. De regering en de uitvoerende organen op de lagere niveaus regelen de mobilisatie en de uitrusting van de strijdkrachten en voeren het bevel over de strijdkrachten. Het ministerie van Defensie coördineert de militaire activiteiten van de uitvoerende organen, verzorgt de legervorming en ontwikkelt de militaire organisatie.

De Generale Staf heeft de operationele bevelvoering over de troepen van het ministerie van Defensie en stelt conceptuele plannen op voor de inzet van de krijgsmachtdelen van het ministerie en voor de troepen van de

andere organen. De bevelvoering van de Militaire Districten (te wijzigen in operatief-strategische commando's) leidt zowel troepen van het ministerie als de andere strijdkrachten, op basis van een eenhoofdige leiding. De strijdkrachten van het ministerie worden omschreven als de kern van de Russische militaire organisatie.

Militair-strategische grondslagen

In dit deel van de RMD99 wordt het karakter van oorlogen en gewapende

conflicten belicht, zoals dat wordt bepaald door de desbetreffende militair-politieke doeleinden, de middelen die hiertoe worden aangewend en de omvang van de militaire operaties. Deze nogal abstracte beschrijving komt grotendeels overeen met westerse theorieën daaromtrent. Vervolgens wordt geschetst hoe de Russische strijdkrachten behoren te worden ingezet in de verschillende vormen van conflict. Voor de oplossing van een *intern* gewapend con-



Afb. 2 Generaal Manilov, 1e plaatsvervangend chef van de Russische Generale Staf, kondigt de nieuwe militaire doctrine aan in de Russische defensiekrant (Bron: Rode Ster, 8 oktober 1999)

flict, geeft de RMD99 de vorming aan van ad hoc gezamenlijke strijdkrachten, dus afkomstig van het ministerie van Defensie en van de andere 'machts-'ministeries, waarbij ook de commandovoering interdepartementaal en dus overkoepelend is geregeld. In het belang van de nationale veiligheid kan Rusland er in voorkomend geval toe overgaan om op verdragsbasis troepen te stationeren of militaire bases te vestigen in strategisch belangrijke regio's.

Militair-economische grondslagen

Het laatste deel van de RMD99 moet een onderbouwing geven van de financiële en materiële waarborgen voor het militaire apparaat. Een belangrijke factor daarbij is het militair-industrieel complex, waarvan de herstructurering en conversie niet schadelijk mag zijn voor de ontwikkeling van nieuwe technologie. Verder wordt benadrukt dat internationale militaire en militair-technische samenwerking is voorbehouden aan de staat. Samenwerking op dit gebied wordt met name gericht op de lidstaten van het GOS (Gemenebest van Onafhankelijke Staten) met het doel een collectieve verdedigingsruimte (grondgebied) te vormen en een collectieve veiligheid te waarborgen. Militaire samenwerking is gericht op de versterking van de militair-politieke positie van Rusland in verschillende regio's van de wereld.

Kanttekeningen en conclusies

Zonder expliciet de Verenigde Staten van Amerika en het NAVO-optreden in Kosovo te vermelden, zijn de verwijzingen in de Russische Militaire Doctrine van 1999 naar dominantie van één supermacht, inzet van militair vermogen zonder goedkeuring van de VN, het buitenspel zetten van Rusland in de internationale arena en de uitbreiding van militaire blokken glashelder. De RMD99 draagt, in tegenstelling tot de doctrine van 1993, een onverholen anti-westers karakter. Deze koerswijziging van het Russische buitenlands beleid wordt ook bevestigd in de tekst van het NVC99, waarin bovenstaande beschuldigin-

gen worden herhaald, waarbij ditmaal de vermeende 'dominantie door westerse landen onder leiding van de Verenigde Staten' wel specifiek wordt genoemd.

De belangrijkste posities binnen de doctrine-commissie, te weten ministerie van Defensie Sergejev als formele en 1e plaatsvervangend chef Generale Staf Manilov als werkvoorzitter, werden bekleed door vertegenwoordigers van het ministerie van Defensie. De kenmerkende invloed van het ministerie van Defensie zien we terug in de RMD99 bij nadere bestudering van de relaties van het ministerie van Defensie tot andere departementen en andere beleidsbepalende instituties rond het Kremlin. De RMD99 is door de top van het ministerie geakkordeerd en bekendgemaakt voordat het herziene Nationale Veiligheidsconcept (NVC) door de Russische Veiligheidsraad was goedgekeurd.

Dit mag een vreemde gang van zaken genoemd worden. Daar waar de doctrine toch een afgeleide behoort te zijn van de politieke strategie, had vaststelling van het NVC99 voorafgaande aan die van de RMD99 meer voor de hand gelegen. Verder is het opvallend dat de RVR niet wordt genoemd in de opsomming van bevelvoering over de strijdkrachten. De RVR is het belangrijkste orgaan voor de nationale veiligheid en bestaat onder meer uit het staatshoofd, de ministers van Defensie, Buitenlandse en Binnenlandse Zaken en de hoofden van de veiligheidsdiensten. Het is onbestaanbaar dat een dergelijke essentiële instelling ontbreekt in de hiërarchie van de aansturing van de strijdkrachten.

De strijdkrachten van de andere 'machts-'ministeries, zoals grenstroepen en binnenlandse troepen, worden wel genoemd bij de verschillende niveaus van aansturing van de militaire veiligheid van Rusland. Maar expliciet wordt gesteld dat de strijdkrachten van het ministerie de kern vormen van de Russische militaire organisatie. Gezien het bovenstaande

lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat deze doctrine tot doel heeft om de invloed van het ministerie van Defensie en zijn troepen te versterken, ten koste van andere instituties en respectievelijke troepen, zoals de Russische Veiligheidsraad, het ministerie van Binnenlandse Zaken en de Federale Veiligheidsdienst.

Overigens wordt het versterken van de positie van het ministerie op voorhand ontkend door Manilov, hoewel hij wel de *militaire* dreiging en de ook hieruit voortvloeiende belangrijke rol van het leger benadrukt.

In vergelijking met de doctrine van 1993 is het frappant dat er toen geen directe militaire dreiging voor Rusland werd geconstateerd, terwijl dit nu wel wordt gesteld, met de toevoeging dat de dreigingen vanuit bepaalde dimensies, zoals separatistische, zelfs toenemen.

Op diverse plaatsen in de doctrine wordt de essentiële rol van kernwapens benadrukt. De aandacht voor de eventuele inzet van nucleaire wapens is buiten proporties. Dit heeft waarschijnlijk alles te maken met de huidige lage gevechtsgereedheid van de Russische conventionele strijdkrachten. De overdreven aandacht voor kernwapens moet dit wellicht compenseren en dient waarschijnlijk ook om de positie van Rusland in de internationale politiek te accentueren.

Rusland beroept zich volgens de doctrine op zijn status van democratische rechtsstaat, die zijn handelen baseert op de principes van het internationale recht. Deze principes doen kennelijk geen opgeld bij interne conflicten, zoals het Russische optreden in Tsjetsjenië.

Ook bij de *civiele* controle van het militaire apparaat kunnen vraagtekens worden geplaatst. De minister van Defensie is nog steeds een militair en beleidsdocumenten op veiligheidsgebied, zoals het NVC en de RMD99, worden bij decreet door de president bekrachtigd, naar het zich laat aanzien zonder enige vorm van controle door het Russische parlement.

De opmerkingen over de bescherming van de belangen van Russen in het buitenland, de stationering van Russische troepencontingenten in het buitenland en over militaire samenwerking, gericht op de versterking van de militair-politieke positie van Rusland in verschillende regio's, lijken moeilijk verenigbaar met het herhaaldelijk als defensief betitelde karakter van de doctrine. De verwijzing naar bescherming van Russen in den vreemde geeft blijk van continuïteit met de vorige doctrine van 1993, waarin deze ook was opgenomen. Middels dit artikel behoudt Rusland zich het recht voor om indien nodig op te treden in voormalige Sovjet-republieken, waar vele miljoenen Russen woonachtig zijn. De vermelding van vestiging van militaire bases in het buitenland lijkt een rechtvaardiging te zijn van een reeds eerder ingezette ontwikkeling; zo heeft Rusland troepen gestationeerd in Armenië en Georgië. De alinea over het GOS getuigt meer van 'Sovjet-nostalgie' dan dat het recht doet aan de weinig levenskrachtige instelling voor collectieve veiligheid die het GOS momenteel is. Uitdrukkelijk wordt vermeld dat internationale militaire samenwerking een prerogatief is van de staat. Mogelijk duidt dit op vrees voor intern Russische regionale escapades en/of militaire industrieën die zelf contacten aangaan met het buitenland.

In mijn artikel van oktober 1999, constateerde ik dat de toen vigerende doctrine (RMD93) niet aansloot op de grand strategy, zoals weergegeven in het Nationale Veiligheidsconcept van 1997 (NVC97), daar waar het de vaststelling van de belangrijkste dreigingen voor Rusland betrof (regionale, militaire conflicten conform de RMD93, tegenover een *interne*, economische en dus *niet*-militaire dreiging volgens het NVC97). In tegenstelling tot de documenten van 1993 (RMD93) en 1997 (NVC97) moet worden geconstateerd dat de nieuwe documenten, RMD99 en NVC99, wel op elkaar zijn afgestemd, in het bijzonder ten aanzien van de opsomming van interne



Afb. 3 'De troepen zijn gereed om verder te gaan', uit de dagelijkse kroniek van de oorlog in de Kaukasus (Bron: Rode Ster, 19 oktober 1999)

en externe dreigingen. Zij het dat bij de RMD99 de nadruk ligt op externe dreigingen, terwijl die bij het NVC99 ligt op interne dreigingen. Daarbij is

het niet ondenkbaar dat de militaire leiding een nadrukkelijke invloed heeft gehad op de inhoud van het NVC99. Dit zou ook een mogelijke

verklaring zijn voor het feit dat de RMD99 eerder goedgekeurd en gepubliceerd werd dan het NVC99.

Naast de in de eerste kanttekening behandelde externe dreigingen, worden in het NVC99 evenals in de RMD99 separatisme en terrorisme als belangrijke interne dreigingen genoemd. In het NVC99 worden verder misdaad en de slechte sociaal-economische toestand als zwaarwegende interne bedreigingen voor de nationale veiligheid aangemerkt.

Het conflict in Tsjetsjenië in relatie tot de nieuwe doctrine

In de RMD99 wordt het karakter van een *intern* conflict beschreven en hoe dit kan worden opgelost, door de vorming van ad hoc gezamenlijke strijdkrachten, dus afkomstig van het ministerie van Defensie en van de andere 'machts-'ministeries, onder een overkoepelende bevelvoering. Dit is duidelijk een *lesson learned* van de vorige inval in Tsjetsjenië, waarbij de coördinatie en afstemming tussen krijgsmachtdelen van het ministerie van Defensie onderling en tussen de strijdkrachten van de verschillende 'machts-'ministeries in hoge mate tekort schoot.

De uitvoerige paragraaf in de RMD99 over niveaus van bevelvoering kan dus ook worden beschouwd als een uitvloeisel van deze *lesson learned*.

Centraal staat bij de aanpak van een *intern* conflict de vernietiging van 'bandieten en terroristische groeperingen', zoals de Tsjetsjenen ook in de Russische pers consequent worden aangeduid. Overigens beschouwt Manilov Tsjetsjenië niet uitsluitend als een *intern* conflict. Hij wijst op financiële, opleidings- en materiële ondersteuning uit het buitenland, hetgeen ook het geval zou zijn geweest bij de islamitische opstand in Dagestan. Op grond hiervan legt Manilov het accent op externe bedreigingen voor Rusland en constateert dat interne en externe dreigingen onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. Manilov spreekt tegen dat kernwapens ook ingezet zouden kunnen worden voor een lokaal conflict, zoals dat in Tsjetsjenië. Rusland beschikt over voldoende andere middelen voor dit type van conflicten.

Tot slot

Het heeft er alle schijn van dat zich in het Kremlin een gelegenheidsverbond heeft gevormd, dat bestaat uit president Jeltsin, premier Poetin en minister van Defensie Sergejev. Alle drie hebben ze belang bij een 'goede' afloop van de strijd om Tsjetsjenië. Jeltsin wil ongetwijfeld na zijn aftreden de geschiedenis ingaan als een sterke persoonlijkheid en doet er alles aan om tot die tijd de teugels strak te

houden, dus ook ten aanzien van Tsjetsjenië. Daartoe bepaalt hij telkens weer zijn favorieten. Zo lijkt hij ditmaal de kant te hebben gekozen van het ministerie van Defensie van Sergejev. Verder heeft Jeltsin herhaaldelijk Poetin aangemerkt als zijn kroonprins voor het presidentschap. Poetin lijkt de initiator te zijn geweest van de nieuwe Russische inval in Tsjetsjenië. Als het tij zich daar zou keren ten nadele van het Russische leger, dan zou dat zijn voortbestaan als premier in gevaar brengen, waarmee ook zijn kansen voor het presidentschap verkeken zouden zijn. Sergejev heeft, met de verrassende verschijning van Russische troepen in Kosovo en het min of meer buitenspel zetten van de Russische Veiligheidsraad bij het lanceren van de nieuwe militaire doctrine, de strijdkrachten van het ministerie van Defensie in binnen- en buitenland duidelijk op de kaart gezet.

Een nieuwe nederlaag in Tsjetsjenië zou fataal zijn voor de groeiende invloed van zijn departement op de besluitvorming van het Kremlin. Jeltsin zou, in het kader van het door hem beproefde verdeel- en heersconcept, in dat geval ongetwijfeld zijn gunsten leggen bij de andere 'machts-'ministeries. In het verlengde hiervan zou de legertop al hebben bedreigd op te stappen omdat de politieke leiding onderhandelingen aan had willen gaan met de Tsjetsjeense leiders. Zodoende lijken deze Russische besluitvormers vast te zitten aan een overwinning in Tsjetsjenië.

Literatuur

- 'Doktrina perechodnogo perioda' (Doctrine voor een overgangperiode), *Nezavisimoje Voennoje Obozrenije*, NVO (1999)(41), 22 oktober 1999, pag. 1, 4.
- 'Dokoemyty, Voennaja doktrina Rossijskoj Federatsii' (Documenten, de militaire doctrine van de Russische Federatie), *Krasnaja Zvezda (Rode Ster)*, 9 oktober 1999, p. 3-4.
- Haas, M. de, 'Tsjetsjenië, keerpunt voor het Russische doctrinaire denken?', *MS168* (1999)(10) p. 550-559.
- 'Kontseptsija natsional'noj bezopasnosti Rossijskoj Federatsii', *NVO* (1999) (46), 26 november 1999, p. 1, 4-5.
- 'Novaja Voennaja doktrina Rossii - adekvatnyj otvet na vyzov vremeni' (De nieuwe militai-

re doctrine van Rusland is een adequaat antwoord op de huidige uitdagingen), *Krasnaja Zvezda*, 8 oktober 1999, pag. 1.

'Rossija gotova otstaivat' svoi interesy' (Rusland is bereid om zijn belangen te verdedigen), *Krasnaja Zvezda*, 27 december 1997, p. 1-4.

'Rossija oetotsjnajet Voennoeoe doktrinoe' (Rusland preciseert de militaire doctrine), *NVO* (1999) (40), 15 oktober 1999, pag. 1.

'Top Russische strijdkrachten blijft aan', *Haagsche Courant*, 6 november 1999.

Vries, P.H. de, en Calmeyer-Meijburg, W.S.M., 'Doctrinevorming: de derde mijlpaal (deel 1)', *MS168* (1999)(11) 569-574.



Het nieuwe straf- en tuchtrecht; millenniumproof?

mr. drs. J.W. Severijnen*

Inleiding

Met ingang van 1 januari 2000 is de Rijkswet tot wijziging van de Wet Militair Tucht-recht, het Wetboek van Militair Strafrecht en de Wet Militaire Strafrechtspraak (Stb. 1999, 343) in werking getreden. Deze wijziging is tot stand gekomen naar aanleiding van het gehouden evaluatie-onderzoek nadat in 1991 de nieuwe wetgeving op het terrein van het militaire straf- en tuchtrecht haar beslag had gekregen. Dit onderzoek naar het functioneren van de nieuwe wetgeving resulteerde in een aantal aanbevelingen. Met het pakket wijzigingen wordt enerzijds uitvoering gegeven aan die aanbevelingen en anderzijds gehoor gegeven aan signalen vanuit de Kamer, naar aanleiding van wan-gedrag van Nederlandse militairen tijdens uitzendingen in VN-verband, om te komen tot een verdere aanscherping van het tuchtrecht. Het doel is beschikking te hebben over een adequaat instrumentarium voor de handhaving van tucht in de nieuwe situatie waarin de krijgsmacht thans opereert.

In dit artikel zal ik op de totstand-koming ingaan van de wijzigings-voorstellen en op de belangrijkste onderdelen daarvan, alsmede de wijze waarop de evaluatie van het militaire straf- en tuchtrecht heeft plaatsgevonden.

* De auteur is senior jurist bij de Directie Juridische Zaken van het ministerie van Defensie en reserve-majoor van de Militair Juridische Dienst.

Overzicht belangrijkste wijzigingen Wet Militair Tucht-recht

De beperkte werking van het tuchtrecht

Het in artikel 3 WMT vervatte uitgangspunt van de beperkte werking van het tuchtrecht is enigszins uitgebreid o.a. met de *tijd dat de militair in uniform gekleed gaat*. Daarmee zal de vrijwillig in uniform geklede militair ook buiten de militaire tijd en plaats onder de werking van het tuchtrecht vallen.

Het sanctiepakket

Ingeval er een schending van een gedragsregel plaatsvindt, terwijl de militair deelneemt aan een operatie in internationaal verband buiten het Koninkrijk, kan de commandant in afwijking van artikel 43 WMT een *geldboete van ten hoogste tweehonderd gulden* (i.p.v. honderd gulden) per tucht-proces en een maximale som aan *geldboeten per kalendermaand van zeshonderd gulden* (i.p.v. tweehonderd gulden) opleggen.

Ook zijn de bepalingen aangaande het uitgaansverbod, art. 48 WMT, aangevuld. Het strafmaximum van de strafsoort *uitgaansverbod* in geval van een tweede schending van artikel 7 WMT binnen 90 dagen, of indien een schending van artikel 7 WMT wordt afgedaan met toepassing van artikel 79 WMT is verhoogd van vier tot *maximaal acht aaneengesloten dagen*. Per kalendermaand mag dan niet meer dan twaalf dagen uitgaansverbod worden ondergaan.

De verjaringstermijn van artikel 53 WMT

In een aantal gevallen, zoals vredesoperaties, is de termijn van 21 dagen voor het uitreiken van een beschuldiging te kort gebleken. Daarom is nu bepaald dat indien de gedraging van een militair heeft plaatsgevonden, terwijl de militair deelneemt aan een operatie in internationaal verband buiten het Koninkrijk en de militair en de commandant zich om redenen van de dienst niet in hetzelfde land bevinden op het tijdstip waarop de gedraging volgens de beschuldiging eindigt, de termijn waarbinnen een beschuldiging kan worden uitgereikt 60 dagen bedraagt. Voor de bepaling van de duur van de termijn waarbinnen een beschuldiging kan worden uitgereikt worden de dagen waarop verlof is verleend aan de militair of de dagen waarop deze door ziekte of ongeoorloofde afwezigheid niet bij zijn eenheid aanwezig is geweest, niet meegeteld.

De scheiding tussen het straf- en tuchtrecht

De opsomming van strafbare feiten die volgens artikel 79 WMT tuchtrechtelijk mogen worden afgedaan, is uitgebreid met een aantal delicten uit het Wetboek van Militair Strafrecht: ongeoorloofde afwezigheid tot ten hoogste 8 dagen, militaire joyriding en regels en aanwijzingen van het bevoegd gezag m.b.t. het verkeer niet opvolgen. Bovendien is er een vereenvoudiging van de wijze van afhandelen van strafbare feiten opgenomen in artikel 79 WMT.

Het inbouwen van een beklagprocedure

Deze procedure is ingebouwd tussen het tuchtproces in eerste aanleg en het beroep op de onafhankelijke rechter. Het beklag dient schriftelijk binnen 5 dagen bij de beklagmeerdere (de commandant van de commandant) te worden ingediend. De procedure is vrijwel geheel gelijk aan het onderzoek op rapport bij de commandant. De beklagmeerdere kan vrijspreken, de uitspraak in eerste aanleg bevestigen of de straf verminderen. Hij kan de straf niet verzwaren.

Daaraan voorafgaand wordt, wellicht ten overvloede maar voor een beter begrip van de wijzigingsvoorstellen, aandacht besteed aan een aantal algemene noties in het nieuwe militaire straf- en tuchtrecht zoals dat sinds 1991 functioneert (in vergelijking met de situatie van vóór 1991).

Het militaire straf- en tuchtrecht voor en na 1991

Militair Tucht-recht

Tot 1991 gold de Wet op de Krijgstucht (1923). Kenmerkend daarvan was de verwevenheid met het militair straf- en strafprocesrecht. Het Wet-

boek van Militair Strafrecht (1903, gewijzigd in 1963) en de Wet op de Krijgstucht vormden samen een gesloten sanctiesysteem. Overlappingen kwamen voor in de vorm van de zogenaamde 'oneigenlijke krijgstuhtelijke vergrijpen': strafbare feiten die, mits tevens in strijd met de krijgstuht, krijgstuhtelijk konden worden afgedaan. Deze mogelijkheid gold sinds 1963 voor alle delicten. Ook had de militaire rechter de bevoegdheid strafbare feiten die tevens tuhtvergrijp waren, dan wel bij een strafvervolgung hem ter kennis gekomen tuhtvergrijpen, tuhtrechtelijk af te doen. De samenhang tussen krijgstuhtelijke en strafrechtelijke afdoening van strafbare feiten die tevens tuhtvergrijpen waren, werd verder bevorderd doordat een militaire autoriteit besliste over de strafvervolgung.

De reikwijdte van het tuhtrecht was onbeperkt naar tijd en plaats en de krijgstuhtelijke vergrijpen waren slechts in algemene termen omschreven.¹

De bevoegde strafoplegger was de directe commandant alsmede de daar hiërarchisch bovengestelden. Die

waren ook gerechtigd de straf en de strafreden ten gunste of ten nadele van de betrokkene te wijzigen.

In 1972 werden, mede op basis van het eindrapport van de commissie Lagerwerff², in de Nota Herziening van het Militair Tuhtrecht voornemens tot een herziening van het tuhtrecht kenbaar gemaakt.

De Tweede Kamer ging akkoord met de nota, waarna gewerkt kon worden aan de wetsvoorstellen die de herziening tot een feit moesten maken. Daarbij werd tevens een herziening van het militaire strafrecht voorbereid. Hoewel een deel van de voornemens (voor wat betreft de herziening van het sanctiestelsel) reeds in 1974 werd gerealiseerd, duurde het tot 1981 voor er drie wetsvoorstellen ter tafel lagen die een algehele herziening van het militaire straf-, strafproces- en tuhtrecht beoogden. In 1990 werd de parlementaire behandeling afgerond met een nieuwe Wet Militair Tuhtrecht (Stb. 1990, 367) die op 1 januari 1991 in werking trad.

Deze heeft, voor zover hier van belang, de volgende kenmerken.

- De werking van het tuhtrecht is beperkt naar tijd en plaats. Gedragsregels zijn van toepassing gedurende de tijd waarin de militaire dienst doet dan wel behoort te doen; op een militaire plaats; en in andere gevallen indien de wet dit uitdrukkelijk voorschrijft.
- Er is sprake van de zogenaamde 'scherpe scheiding'. Tuhtrechtelijke gedragsregels betreffen de interne orde binnen de krijgsmacht en omvatten in beginsel geen strafbare feiten. Waar overlapping onvermijdelijk is, is alleen strafrechtelijke afdoening mogelijk. Hierop wordt een uitzondering gemaakt (dus wél tuhtrechtelijke afdoening) voor overtreding van een beperkt aantal gedragsregels die tevens één van de veel voorkomende in art. 79 limitatief opgesomde misdrijven opleveren. De bedoeling was hiermee de mogelijkheid te scheppen een

beperkt aantal gedragingen, die zowel een lichte vorm van een misdrijf als een schending van een gedragsregel uit de WMT inhouden, tuhtrechtelijk af te doen indien tegen het strafbare feit kennelijk niet strafrechtelijk wordt opgetreden.³

- De directe commandant is de bevoegde strafoplegger. Tegen de beslissing van de commandant staat beroep open bij de militaire kamer in Arnhem. Ook de boven de commandant gestelde bevelvoerende meerdere kan beroep instellen indien naar zijn oordeel ten onrechte geen straf is opgelegd of de opgelegde straf ontoereikend is.

Militair straf- en strafprocesrecht

Bij het militaire strafrecht geldt het commune strafrecht als uitgangspunt. Zie artikel 1 Wetboek van Militair Strafrecht, dat bepaalt: 'Bij de toepassingen van dit Wetboek gelden de bepalingen van het gemene strafrecht (...) behoudens de afwijkingen bij de wet gesteld'. Met andere woorden, daar waar de specifieke militaire situatie dat vereist wordt van het commune strafrecht afgeweken.

In de jaren zestig ondervond de krijgsmacht veel kritiek op haar regels en organisatie, deels gericht op het strafprocesrecht en het tuhtrecht. De hiervoor ten aanzien van het tuhtrecht omschreven ontwikkelingen hadden evenwel ook gevolgen voor het strafprocesrecht. De wetgeving met betrekking tot de militaire strafrechtspraak kenmerkte zich enerzijds door een afzonderlijke militair-rechterlijke organisatie met krijgsraden en een Hoog Militair Gerechtshof. Het Openbaar Ministerie werd uitgeoefend door auditeurs-militair of een fiscaal (KM) respectievelijk de auditeur-fiscaal.

Een ander kenmerk betrof de bevoegdheid tot het instellen van strafvervolgung. In het oude systeem was de centrale figuur bij de opsporing van strafbare feiten de commanderend officier (meestal de commandant van een oorlogsschip, van een

¹ Zie artikel 2 Wet op de Krijgstucht: Krijgstuchtelijke vergrijpen zijn: 1 alle niet in enige strafwet omschreven feiten, strijdig met enig dienstbevel of dienstvoorschrift, of onbestaanbaar met de militaire tuht of orde; 2 de strafbare feiten, waarvan de militaire rechter kennis kan nemen, voor zover zij onbestaanbaar zijn met de militaire tuht of orde, doch tevens van zo lichte aard zijn dat de zaak buiten strafrechtelijke behandeling kan worden afgedaan.

² Ingesteld bij nota van het Comité Verenigde Chefs van Staven d.d. 18 januari 1967, nr. 67-150/616, onder leiding van generaal-majoor F.E. Lagerwerff en verder bestaande uit (wisselende) vertegenwoordigers van de krijgsmachtdelen en de Directie Juridische Zaken van het ministerie van Defensie. Het rapport werd in 1970 aan de minister van Defensie aangeboden.

³ Gedacht moet worden aan gedragingen tegen de persoon (bedreiging, uitschelden, bespotten, aantasting van de persoon) of misdragingen met betrekking tot goederen of diensten (wederrechtelijk gebruik van goederen of vernieling/beschadiging). Tuhtrechtelijke afdoening belet een latere strafrechtelijke afdoening overigens niet.

brigade of van een vliegbasis). Alle processen-verbaal die werden opge- maakt door opsporingsambtenaren moesten aan de commanderend officier worden gezonden. Deze droeg veelal de Koninklijke Marechaussee op om een onderzoek in te stellen. De beslissing om een militair die werd verdacht van een strafbaar feit, te verwijzen naar de militaire rechter werd genomen door de verwijzingsautoriteit. Deze verwijzingsautoriteit (de commanderend generaal of de vlootvoogd geheten) stond onder gezag van de minister van Defensie. De commanderend generaal moest voordat hij zijn beslissing tot verwijzing nam eerst advies inwinnen bij de openbare aanklager (die onder gezag stond van de minister van Justitie). Tot slot waren er geheel eigen regels van strafprocesrecht. Sinds 1991 geldt ook hier het commune strafprocesrecht, zij het met een aantal afwijkingen, en is de organisatie geïntegreerd in de commune rechterlijke organisatie (te Arnhem).

Het huidige systeem verschilt dus op twee wezenlijke elementen van het oude. Voorheen konden de krijgsmacht-delen directe invloed uitoefenen op het vervolgingsbeleid. Thans is deze invloed er niet. Vroeger had de minister van Defensie medeverantwoordelijkheid voor de strafrechtspiegeling 'in militaribus', nu niet meer.

De evaluatie; werkwijze en resultaten

Werkwijze

Zoals gezegd trad op 1 januari 1991 de geheel herziene militaire straf- en tuchtwetgeving in werking⁴ waarmee een omvangrijk wetgevingsproces werd afgerond. Daar bleef het echter niet bij. Immers, bij de mondelinge behandeling in de Eerste Kamer der Staten-Generaal was op 12 juni 1990 door de staatssecretaris van Defensie toegezegd dat de herziene militaire straf- en tuchtwetgeving zou worden geëvalueerd.⁵

Op 2 juni 1992 werd de Commissie Evaluatie Militair Straf- en Tucht-recht (hierna te noemen: Commissie Evaluatie) geïnstalleerd, onder voorzitterschap van professor mr. J. de Ruiter.⁶ De Commissie Evaluatie leidde uit haar taakopdracht een drietal deeltaken af:

1. het systematisch vergaren van informatie uit de praktijk zoals die zich voordoet bij de toepassing van het herziene militaire straf-, strafproces- en tuchtrecht;
2. het begeleiden van het door een extern onderzoeksbureau te verrichten, sociaal-wetenschappelijk, evaluatie-onderzoek en het verbinden van conclusies en aanbevelingen aan de resultaten van dat onderzoek;
3. het aan de hand van de belangrijkste wijzigingen evalueren van het herziene militaire straf-, strafproces- en tuchtrecht.

Dit laatste werd als de hoofdmoot van de werkzaamheden beschouwd.

Met betrekking tot de eerste deeltaak werd de rechterlijke macht gevraagd

commentaar te leveren op de nieuwe wetgeving. De bevelhebbers der krijgsmacht-delen en de toenmalige commandant van de Koninklijke Marechaussee werd verzocht door hen als knelpunten ervaren zaken aan de Commissie Evaluatie te melden en mondeling toe te lichten. Tijdens werkbezoeken in het buitenland werd gesproken met militairen omtrent de werking van het straf- en tuchtrecht in den vreemde.

Het in deeltaak 2 genoemde evaluatie-onderzoek werd verricht door het onderzoeksinstituut Research voor Beleid bv. Daarbij stond de onderzoeksvraag centraal of de toepassing van het nieuwe militaire straf- en tuchtrecht functioneel was binnen de actuele bedrijfsvoering van de krijgsmacht. Een belangrijke deel van het onderzoek bestond uit interviews met commandanten, justitiabelen en juridische deskundigen binnen en buiten de krijgsmacht. Het onderzoek resulteert op 17 mei 1993 in een rapport getiteld 'Douw of straf? Sociaal-wetenschappelijke evaluatie van de werking van het militaire straf- en tuchtrecht'.

Ook werd door de Commissie Evaluatie besloten om, onder de benaming 'Juridische Evaluatie', een (intern) onderzoek met een juridisch-technisch karakter te laten uitvoeren naar de regelgeving zelf. Daartoe werd een werkgroep ingesteld onder voorzitterschap van de secretaris van de Commissie Evaluatie⁷ en samengesteld uit vertegenwoordigers van de krijgsmacht-delen en de Koninklijke Marechaussee. De werkgroep inventariseerde alle in de literatuur gemaakt opmerkingen met betrekking tot wetgeving op tucht- en strafrechtelijk terrein. Vervolgens werd inventarisatie toegezonden aan personen en instanties die uit hoofde van hun functie geacht mogen worden een grote mate van deskundigheid ter zake te bezitten.⁸

De reacties van de deskundigen werden vervolgens beoordeeld, waarbij in aanmerking werd genomen of een opmerking een (zuiver) academische

⁴ De Wet Militair Tucht-recht (Rijkswet van 14 juni 1990, Stb. 1990, 367), het Wetboek van Militair Strafrecht (Rijkswet van 14 juni 1990, Stb. 1990, 368) en de Wet Militaire Strafrechtspraak (Rijkswet van 14 juni 1990, Stb. 1990, 370).

⁵ Hij zei daarover onder andere: „Als ik zeg 'evalueren', is dat uiteraard niet bedoeld als een puur academische bezigheid. Als blijkt dat bijstelling op enigerlei terrein nodig is, moet de regering daaraan de consequenties verbinden en zo nodig met aanvullende voorstellen in de richting van het parlement komen". Handelingen I, zitting 1989-1990, blz. 27-1085.

⁶ De commissie bestond verder uit: mw. mr. W. Sorgdrager (PG bij het Hof te Arnhem), mr. L.R. van der Weij (president Arrondissementsrechtbank Arnhem), G.L.J. Huysler (generaal b.d., voormalig CDS), luitenant-generaal J.F.G.A.M. Maas (Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht), mr. S.W.P.C. Braunius (Kapitein ter Zee van administratie b.d., voormalig Hoofd MJZ bij de Marinestaf), prof. mr. Th. de Roos (Hoogleraar Straf- en Strafprocesrecht Rijksuniversiteit van Limburg). Adviserende leden waren: dr. S.B. Ybema (Directeur Juridische Zaken, ministerie van Defensie) en dr. D.W. Steenhuis (Hoofd Centrale Directie Wetenschapsbeleid en Ontwikkeling, ministerie van Justitie).

⁷ Mr. J.J. Buirma (Hoofd afdeling Bestuurs-, Straf- en Tucht-recht van de Directie Juridische Zaken, ministerie van Defensie).

kwestie betrof of dat de betreffende opmerking gevolgen zou (kunnen) hebben voor de praktijk.

Resultaten

De conclusies die uit het onderzoek van Research voor Beleid BV naar voren kwamen, luiden dat zowel het militaire strafrecht als het tuchtrecht redelijk tot goed functioneerden binnen de actuele bedrijfsvoering van de krijgsmacht. Wel werden er problemen gesignaleerd bij de toepassing van de WMT. Het betrof dan de beperkte werking van de WMT, de scherpe scheiding en de toepassing van het tuchtrecht gedurende het optreden buiten Nederland en in internationaal verband. Vooral de bevindingen over de beperkte werking en de scherpe scheiding, nieuwe elementen ten opzichte van de oude wetgeving, waren daarbij van belang.

De beoordeling van de juridische werkgroep leidde ertoe dat vanuit louter wetstechnisch oogpunt gezien veel artikelen uit de drie wetten waarover opmerkingen waren gemaakt ongewijzigd konden blijven. In de gevallen waarin de betreffende artikelen onjuist of onzuiver geredigeerd waren en daardoor een optimale toepassing van het straf- en tuchtrecht bemoeilijkten, kwam de werkgroep met aanbevelingen tot wijziging in de door haar aangegeven zin. Daarbij werd wel, onder verwijzing naar de reacties uit de krijgsmacht, aangetekend dat een en ander niet betekende dat er niet om een andere, en meer principiële, redenen aanleiding zou kunnen zijn tot het wijzigen van bepalingen.

Het mag geen verwondering wekken dat ook de reacties vanuit de krijgsmacht, verwoord in brieven van de bevelhebbers en de toenmalige commandant KMar, gewag maakten van de knelpunten die ook reeds uit het hiervoor genoemde onderzoek van

Research voor Beleid BV naar voren kwamen. De belangrijkste daarvan, die door nagenoeg eenieder werden gesignaleerd, waren de beperkte werking van het tuchtrecht, de scherpe scheiding, het sanctiepakket en de bijzondere omstandigheden bij het optreden in internationaal verband. Ook werd de lange duur van het tuchtproces als probleem gesignaleerd en het voorstel werd gedaan daarvoor in de plaats een interne beroepsprocedure in te voeren.

In juni 1993 verscheen het Rapport van de Commissie Evaluatie Militair Straf- en Tuchtrecht met Bijlagen. De Commissie Evaluatie was op hoofdlijnen van oordeel dat het militair straf- en tuchtrecht redelijk tot goed functioneert. Daarmee onderschreef zij de conclusie van Research voor Beleid BV. Niettemin, en ook dat behoeft geen verwondering, deed de Commissie Evaluatie in haar rapport enkele aanbevelingen die ertoe strekten minimaal de Wet Militair Tucht recht te wijzigen. De Commissie Evaluatie nam daarnaast in hoofdzaak de aanbevelingen over van de werkgroep juridische evaluatie. Het betrof hier de meer technische opmerkingen gemaakt vanuit systematische, redactionele, tekstuele of andere overwegingen.

Bij brief van 10 december 1993 werd aan de Tweede Kamer kenbaar gemaakt dat de aanbevelingen van de Commissie Evaluatie alle werden overgenomen en op korte termijn in voorstellen tot wetswijziging zouden worden neergelegd. Ook de integraal als bijlage bij het rapport van de Commissie Evaluatie gevoegde juridische evaluatie zou daarin worden verwerkt.

Wetsvoorstel 24 454 (R1595); nagenoeg onveranderd naar het Staatsblad

De aanbevelingen van de Commissie Evaluatie leiden in hoofdlijnen tot wijzigingsvoorstellen die op 19 juli

1997 bij de Tweede Kamer werden ingediend. Het leeuwendeel bestaat uit wijzigingen in het tuchtrecht. In geringe mate hebben de voorstellen betrekking op het Wetboek van Militair Strafrecht en de Wet Militaire Strafrechtspraak. Het gaat voornamelijk om tekstuele wijzigingen die niet van fundamentele aard zijn en eveneens voortvloeien uit genoemde juridische evaluatie en aanpassingen als gevolg van gewijzigde wetgeving in het commune (straf)recht.

De voorstellen ontmoetten alom instemming en werden uiteindelijk door het parlement, opvallend genoeg zonder plenaire behandeling, aangevaard. Wel zijn er in de loop van de parlementaire behandeling als gevolg van de discussie rond het optreden van Nederlandse militairen in Angola nadere wijzigingen aangebracht ten opzichte van de oorspronkelijke voorstellen.⁹ Hiermee is gevolg gegeven aan de toezegging van de minister van Defensie aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal welke verwoord was in zijn brief van 5 december 1997 (Kamerstukken II, 1997-1998, 25 522, nr. 4). Hierbij ging het er om een verdere aanscherping van het tuchtrecht mogelijk te maken in geval van deelname aan operaties in internationaal verband.

Op de belangrijkste wijzigingen in het tuchtrecht wordt hier ingegaan.

a. Voor wat betreft de beperkte werking van het tuchtrecht richten de wijzigingen zich op de artikelen 3 en 18 WMT.

Het in artikel 3 vervatte uitgangspunt van de beperkte werking van het tuchtrecht wordt uitgebreid met de tijd dat de militair in uniform gekleed gaat. Daarmee zal de vrijwillig in uniform geklede militair ook buiten militaire tijd en plaats onder de werking van het tuchtrecht vallen. De beperkte werking van het tuchtrecht wordt op deze wijze iets genuanceerd.

De aan het uitgangspunt van de beperkte werking ten grondslag liggende verwachting dat gedragingen buiten militaire tijd en plaats slechts

⁸ De zittende en staande magistratuur te Arnhem en prof. mr. G.L.C. Coolen en mr. Th.J. Clarenbeek.

⁹ Zie Nota van Wijziging, kamerstukken II, 25 454 (R 1595), nr. 6.



496

Besluit van 26 november 1999, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Rijkswet tot wijziging van de Wet militair tuchtrecht, het Wetboek van Militair Strafrecht en de Wet militaire strafrechtspraak naar aanleiding van het gehouden evaluatie-onderzoek (Stb. 1999, 343)

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Defensie, mede namens de Minister van Justitie, van 22 november 1999, nr. CST 99/0117/016, directie juridische zaken, afdeling bestuurs-, straf- en tuchtrecht;

Gelet op artikel VI van de Rijkswet tot wijziging van de Wet militair tuchtrecht, het Wetboek van Militair Strafrecht en de Wet militaire strafrechtspraak naar aanleiding van het gehouden evaluatie-onderzoek;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Enig artikel

De Rijkswet tot wijziging van de Wet militair tuchtrecht, het Wetboek van Militair Strafrecht en de Wet militaire strafrechtspraak naar aanleiding van het gehouden evaluatie-onderzoek (Stb. 1999, 343) treedt in werking met ingang van 1 januari 2000.

Onze Minister van Defensie is belast met de uitvoering van dit besluit, dat in het Staatsblad, in het Publicatieblad van de Nederlandse Antillen en in het Afkondigingsblad van Aruba zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 26 november 1999

Beatrix

De Staatssecretaris van Defensie,
H.A.L. van Hoof

De Minister van Justitie,
A.H. Korthals

Uitgegeven de *dertigste* november 1999

De Minister van Justitie,
A.H. Korthals

bij uitzondering repercussies hebben op de interne orde van de krijgsmacht blijkt in de praktijk niet geheel gerechtvaardigd, aldus de regering. Gedragingen van een in uniform geklede militair kunnen buiten militaire tijd en plaats wel degelijk inbreuk maken op de interne orde.

Misdragingen van militairen in uniform schaden niet slechts het beeld van de krijgsmacht naar buiten, maar zullen tevens op de interne werkverhouding van nadelige invloed zijn. De in uniform geklede militair wordt namelijk ondubbelzinnig beschouwd als lid van de krijgsmacht.

Tevens merkt de regering op dat het in beginsel de keus is van de militair om in de tijd dat hij geen dienst heeft, wel of niet in uniform gekleed te gaan. Door het enkele feit dat de militair een uniform draagt, vertegenwoordigt hij de krijgsmacht en dient hij zich ook buiten diensttijd dienovereenkomstig te gedragen.

Voorts wordt in artikel 18, dat gaat over gedragingen tegen het dienstvoorschrift, het tweede lid gewijzigd. Het tweede lid voorziet in de mogelijkheid tuchtrechtelijk op te treden tegen militairen die buiten militaire tijd en plaats een dienstvoorschrift niet opvolgen. Het moet dan wel gaan om een in het dienstverbod gegeven ge- of verbod dat betrekking heeft op gedrag van militairen die zich voor de uitoefening van hun dienst buiten Nederland bevinden en voorzover de bijzondere omstandigheden ter plaatse dat ge- of verbod vereisen.

De parlementaire geschiedenis van deze bepaling geeft geen uitsluitel over de vraag wat onder 'bijzondere omstandigheden' moet worden verstaan. Wel wordt opgemerkt dat het om voor de militair gevaarzettende omstandigheden moet gaan. Bij gebreke van dergelijke omstandigheden is het niet mogelijk bijvoorbeeld passagierende militairen in een buitenlandse haven bij dienstvoorschrift te gebieden zich correct en als waardig vertegenwoordiger van land en schip te gedragen. Door nu uit het tweede lid de woorden 'voorzover de bijzondere omstandigheden ter plaatse dat ge- of verbod vereisen' te verwijderen, wordt de werkingsfeer van dienstvoorschriften verruimd. Het wordt nu mogelijk de militair die zich voor de uitoefening van zijn dienst buiten Nederland bevindt ook in zijn vrije tijd aan bepaalde regels te onderwerpen.

Waar op steeds groter schaal wordt deelgenomen aan vredesbewarende operaties onder auspiciën van de Verenigde Naties of een andere internationale organisatie en waar in de nieuwe taakstelling van de krijgsmacht de slagvaardigheid en directe

inzetbaarheid van eenheden voor crisisbeheersingsoperaties voorop staat met mede tegen deze achtergrond de gedane keuze voor een krijgsmacht van uitsluitend vrijwillig dienend personeel, hebben commandanten bij optreden *all over the world* behoefte aan een dergelijke mogelijkheid. Zij kunnen tot dit laatste ook gehouden zijn op grond van internationale afspraken. De omstandigheden waar- onder geopereerd dient te worden, zijn eveneens dikwijls moeilijk te voorspellen en de aldus geformuleerde bepaling laat het aan het oordeel van de commandant over of het uit- vaardigen van een dienstvoorschrift in verband met de omstandigheden ter plaatse noodzakelijk is.

b. De wijzigingen voor wat betreft het sanctiepakket concentreren zich op een verhoging van de geld- boete en het uitgaansverbod.

De strafsoort geldboete (artikelen 43 t/m 46) functioneert goed in normale omstandigheden. In verband met bij- zondere omstandigheden tijdens uit- zending¹⁰ dienden (volgens het oor- spronkelijke wetsvoorstel) de geld- boetebepalingen te worden aangevuld met een bepaling die het commandan- ten mogelijk maakte in geval van recidive het dubbele van de geldboete op te leggen. Dat wil zeggen een boete van ten hoogste tweehonderd gulden per tuchtproces en een maxi- male som aan geldboeten per kalen- dermaand van vierhonderd gulden. Van recidive was sprake indien er nog geen negentig dagen zijn verlopen nadat aan de militair een uitspraak zou zijn uitgereikt waarin hij schuldig werd verklaard aan schending van een gedragsregel. Bovendien moest er een direct verband te bestaan tussen de eerste schending van een gedrags- regel en genoemde bijzondere om- standigheden (aan artikel 43 werd als gevolg van het bovenstaande een

tweetal nieuwe leden toegevoegd). Naar aanleiding van de kwestie Angola is aan de Tweede Kamer toe- gezegd dat de sancties bij operaties in het buitenland zouden worden aange- scherpt. Dit heeft geresulteerd in het bij Nota van Wijziging laten vervallen van de oorspronkelijk voorgestelde recidivebepaling en het verhogen van de maximaal per maand op te leggen boete tot f 600 bij optreden in inter- nationaal verband buiten het Konink- rijk.

Ook zijn de bepalingen aangaande het uitgaansverbod (artikel 48) aange- vuld. Commandanten leggen bij de strafsoort uitgaansverbod relatief vaak het maximum op. Deze straf- soort is de meest functionele reactie bij overtreding van artikel 7 (onge- oorloofde afwezigheid). Het straf- maximum van de strafsoort uitgaans- verbod in geval van recidive van arti- kel 7 is verhoogd tot maximaal acht aaneengesloten dagen. Per kalender- maand mag niet meer dan twaalf dagen uitgaansverbod worden onder- gaan, waarin begrepen niet meer dan twee opeenvolgende weekenden.

Van recidive is sprake indien er nog geen negentig dagen zijn verlopen nadat aan de militair een uitspraak is uitgereikt waarin hij schuldig werd verklaard aan schending van diezelfde gedragsregel, te weten artikel 7. Het verhogen van de termijn van vier naar acht dagen is mede ingegeven door het feit dat het nieuw voorgestel- de artikel 79 de mogelijkheid biedt na instemming op voorhand door het openbaar ministerie, een ongeoor- loofde afwezigheid van maximaal acht dagen tuchtrechtelijk af te doen.

c. Ook de verjaringstermijn van arti- kel 53 is aangepast.

Indien aangifte is gedaan van strafba- re feiten (met name uit het Wetboek van Militair Strafrecht) én het open- baar ministerie pas na de huidige ver- jaringstermijn van in principe 21 dagen tot de conclusie komt dat ver- volging niet nodig of niet mogelijk is, kan tuchtrechtelijke bestraffing niet meer plaats vinden.

Tuchtrechtelijk optreden is in een aantal gevallen vanwege de verja- ringstermijn ook niet meer mogelijk indien een militair kort vóór reeds verleend verlof of een ziekteperiode of een periode van ongeoorloofde afwezigheid een gedragsregel schendt uit de Wet Militair Tuchtrecht. Bij terugkeer na de periode van 'verja- ring' is afdoening namelijk uitgeslo- ten: er kan geen beschuldiging meer worden uitgereikt.

Bij de bepaling van de duur van de termijn – als bedoeld in artikel 53, eerste lid – waarbinnen een beschul- diging kan worden uitgereikt, worden de dagen waarop verlof is verleend aan de militair aan wie de comman- dant voornemens is een beschuldig- ing uit te reiken, of de dagen waarop deze door ziekte of ongeoorloofde afwezigheid niet bij zijn eenheid aan- wezig is geweest, niet meer mee- geteld. Zo wordt ook rechtsongelijk- heid bij twee of meer plegers van het- zelfde tuchtvergreep waarbij er één ziek wordt of verlof heeft, geëlimi- neerd. Er is op deze wijze een absolu- te grens ingebouwd met de bepaling dat geen beschuldiging meer wordt uitgereikt indien uit feiten of omstan- digheden blijkt of redelijkerwijze moet worden vermoed dat er zestig dagen zijn verlopen nadat de gedra- ging heeft plaatsgevonden. Ingeval er strafbare feiten in het geding zijn waarbij het Openbaar Ministerie uiteindelijk afziet van ver- volging, wordt de termijn van zestig dagen verlengd met dertig dagen. Een en ander om het Openbaar Ministerie de gelegenheid te bieden op zorgvul- dige wijze toepassing te geven aan het opportuniteitsbeginsel zonder dat dit ten koste gaat van een eventueel tuchtrechtelijk afdoen van een derge- lijk feit.

Ook hier is de kwestie Angola aanlei- ding geweest om het oorspronkelijke voorstel aan te passen en wel zodanig dat – in uitzonderlijke gevallen – de verjaringstermijn van 21 dagen tot 60 dagen kan worden verlengd. Dit is beperkt tot gedragingen die hebben plaatsgevonden terwijl de militair

¹⁰ Gedacht moet worden aan het feit dat onder de gegeven omstandigheden geldboetes niet altijd effectief zijn (gelet op de toeslagen die militairen krijgen) en dat ook de straf van uitgaansverbod weinig zinvol is als de lucht een hoog loodgehalte vertoont. Een uitgaans- verbod is niet overwogen.

deelneemt aan een operatie in internationaal verband buiten het Koninkrijk en de commandant en de militair zich om redenen van dienst niet in het zelfde land bevinden op het tijdstip waarop de gedraging volgens de beschuldiging eindigde.

d. Voor wat betreft het uitgangspunt van de scheiding tussen het straf- en tuchtrecht wordt gewezen op de uitbreiding van de opsomming van strafbare feiten in artikel 79 met een aantal delicten uit het Wetboek van Militair Strafrecht.

Uitbreiding van de opsomming met ongeoorloofde afwezigheid, militaire joy-riding en artikel 169 van het Wetboek van Militair Strafrecht betekent geenszins een aantasting van het oorspronkelijk uitgangspunt van de scheiding tussen straf- en tuchtrecht en heeft praktische voordelen. Om- trent de ongeoorloofde afwezigheid wordt opgemerkt dat het Openbaar Ministerie voorshands slechts kan instemmen met tuchtrechtelijke afdoening indien de duur daarvan ten hoogste acht dagen is.

Bovendien is de wijze van afhandelen van strafbare feiten, opgenomen in artikel 79 (waarvan op grond van artikel 78 aangifte is gedaan) vereenvoudigd, zonder dat daarmee het primaat van het strafrecht wordt aangetast.

e. Het inbouwen van een beklagpro- cedure tussen het tuchtproces in eerste aanleg en het beroep op de onafhankelijke rechter is de meest in het oog springende verandering. Naar het oordeel van de regering zijn er krachtige, deels uit de huidige praktijk van het militair tuchtrecht voortgekomen, argumenten die pleiten voor het opnieuw invoeren van een beklagprocedure en verzetten de oorspronkelijke uitgangspunten van de regering bij invoering van het beroep op de onafhankelijke rechter zich daar niet tegen. De belangrijkste argumenten op een rij geven het volgende te zien.

- De Nederlandse krijgsmacht dient in de toekomst in staat te zijn tot

instandhouding van een capaciteit voor gelijktijdige deelneming aan maximaal vier vredesbewarende operaties onder auspiciën van de VN of een andere internationale organisatie. Een dergelijke ingrijpende wijziging in de taakstelling van de krijgsmacht kon indertijd bij de invoering van het militair straf- en tuchtrecht niet worden voorzien. Het huidige appèlsysteem werkt in die omstandigheden niet optimaal. De praktijk van het tuchtrecht geeft aan dat met het beroep telkenmale wordt gewacht tot de gestrafte terug is in Nederland. Bij een lange door- looptijd verliezen sancties evenwel hun effectiviteit en rechtvaardiging en een gestrafte die een behandeling in tweede instantie wenst, heeft er recht op dat uitvoering daarvan op zo kort mogelijke termijn wordt gerealiseerd.

- De beklagmeerdere (voorheen de onmiddellijk boven de commandant gestelde bevelvoerende meerdere) verdient in het kader van de andere taakstelling een extra sturingsmo- gelijkheid. Het karakter van de hui- dige beroepen is ook veelal niet van principiële, doch van feitelijke aard of heeft uitsluitend betrekking op de strafmaat. Bij gestraften staat voor een groot deel de wens voorop hun zaak nog eens - op snelle wijze - te laten beoordelen door die beklag- meerdere. Bij de thans noodzakelij- ke behandeling in Nederland heeft de zaak door de lange looptijd vaak ook aan belang verloren.

- De naasthogere commandant/be- klagmeerdere is beter op de hoogte van de feitelijke situatie. Hij is beter in staat de achtergrond van een tuchtzaak te begrijpen. Eenheid van 'tucht' binnen de (in het buitenland optredende) eenheid kan met hem als beklagmeerdere beter worden bewerkstelligd.

- Het grootste gedeelte van de beroep- en betreft een strafmaatappèl, dat wil zeggen dat de gestrafte het oneens is met de strafsoort en/of de hoogte van de opgelegde straf. Het

gerecht te Arnhem is van oordeel dat het strafmaatappèllen nauwe- lijks kan beoordelen.

- In een beperkt aantal gevallen zal bij gestrafte na de behandeling van het beklag nog behoefte bestaan aan de mogelijkheid van het instellen van beroep bij het gerecht in Arn- hem. De beklagprocedure zal op deze wijze een zeefwerking hebben, het aantal beroepen zal afnemen en het gerecht kan zich op de meer principiële gevallen richten.

- Een beklagprocedure zal naar ver- wachting drempelverlagend wer- ken.

Al met al redenen genoeg om (opnieuw) in een beklagprocedure te voorzien.

De nieuwe beklagprocedure

Zonder uitvoerig in te gaan op alle bepalingen van de nieuwe beklagpro- cedure, en deze allemaal met name te noemen, meen ik dat het goed is er een aantal opmerkingen over te maken nu het een belangrijk onder- deel vormt van de vernieuwde WMT. De terminologie sluit aan bij die welke gehanteerd werd in de Wet op de Krijgstucht (artikel 61 e.v.). Bij het formuleren van de bepalingen welke thans in titel IA zijn opgenomen zijn de volgende uitgangspunten gehan- teerd.

Eenvoud; zonder de belangen van de beschuldigde tekort te doen moet de procedure snel en doeltreffend zijn, immers tuchtrecht is snelrecht.

Het verbod van *reformatio in peius*; de beklagmeerdere krijgt niet het recht van een zogenaamd vol beklag. Een vol beklag zou namelijk tevens de mogelijkheid inhouden om zwaar- der te kunnen straffen. Het belang- rijkste argument tegen een dergelijk beklag is dat het grootste gedeelte van de beroepen bij de rechtbank Arnhem een strafmaatappèl betreft: de gestraf- te is het oneens met de strafsoort

en/of de hoogte van de opgelegde straf. Met een vol beklag zou zó ongewild een drempel worden ingebouwd.

Doelmatigheid; de in het rapport van Research voor Beleid genoemde gemiddelde doorlooptijd van een tuchtberoep (in 1992: 111 dagen) zal gezien de toegenomen inzet in internationaal verband eerder langer dan korter worden. Bij een lange doorlooptijd verliezen sancties hun effectiviteit en rechtvaardiging. In de nieuwe taakstelling van de krijgsmacht met vredesoperaties all over the world past het niet dat militairen enkele maanden moeten wachten op de afhandeling van hun beroep in een tuchtzaak. Een beklagprocedure bij de onmiddellijk boven de commandant gestelde bevelvoerende meerdere is in dat geval doelmatiger, zeker waar het grootste deel van de tuchtberoeppen een strafmaatappel betreft.

Verder zijn bij het ontwikkelen van de beklagprocedure zoveel mogelijk de regels voor het tuchtproces in eerste aanleg of die voor het beroep gevolgd.

De centrale figuur in deze procedure is de beklagmeerdere. Daaronder wordt verstaan: de onmiddellijk boven de commandant gestelde bevelvoerende meerdere. Bij ministeriële regeling kan de minister van Defensie andere militairen als beklagmeerdere aanwijzen.

Op hoofdlijnen ziet de procedure, zoals neergelegd in de artikelen 80a tot en met 80t, er als volgt uit.

In paragraaf 1 worden regels gegeven betreffende het doen van beklag, dat wil zeggen wie beklag kan doen, de termijn waarbinnen, bij wie en hoe het moet worden ingediend, en wat de commandant met het beklagschrift dient te doen. Ook staat in deze paragraaf vermeld wanneer gebruik kan worden gemaakt van een vertrouwenspersoon en welke regels gelden wanneer de beklagmeerdere de gestrafte, de commandant, getuigen

en deskundigen ter voorbereiding van het onderzoek op beklag hoort of doet horen. De regels met betrekking tot de vertrouwenspersoon en het ter voorbereiding (doen) horen zijn vooral geënt op het tuchtproces in eerste aanleg, de overige op titel II aangaande het beroep.

De gestrafte heeft op grond van artikel 80a het recht om binnen vijf dagen na de uitreiking van de uitspraak beklag te doen bij de beklagmeerdere. Dit wordt uitdrukkelijk vermeld op het straffenformulier voor het tuchtproces in eerste aanleg. De termijn van vijf dagen is gelijk aan die van het instellen van beroep bij het gerecht.

De gestrafte kan nu ook in beklag over de wijze van tenuitvoerlegging van de straf van strafdienst of van uitgaansverbod. Het derde lid van artikel 80a is noodzakelijk ter opvulling van een lacune op dit punt in de oude Wet Militair Tuchtrecht. Op grond van de artikelen 47 en 48 kunnen door de commandant aan de gestrafte werkzaamheden worden opgedragen die direct voortvloeien uit de functie van de militair, doch ook diensten zoals wacht-, corvee- en onderhoudsdiensten. De werkzaamheden of diensten moeten wel in overeenstemming zijn met rang, stand of functie van de militair. Wat betreft artikel 48 is in de memorie van toelichting gesteld dat met de tenuitvoerlegging belaste commandanten in redelijkheid de persoonlijke belangen en de belangen van de dienst kunnen afwegen. Daarnaast rust nog de verplichting ingevolge hetzelfde artikel op de militair om op de door de commandant aan te wijzen militaire plaats of gedeelten daarvan aanwezig te zijn of te blijven. Het gaat in casu om beslissingen genomen op grond van de Wet Militair Tuchtrecht. De Militaire Ambtenarenwet is daarop niet van toepassing. Aangezien het Besluit klachtrecht militairen deel uitmaakt van de Militaire Ambtenarenwet, kan de tuchtrechtelijk gestrafte militair die zich bij de tenuitvoerlegging van de straffen strafdienst en uitgaansverbod

onbillijk behandeld voelt, geen gebruik maken van genoemd klachtrecht. Vragen betreffende die tenuitvoerlegging kunnen aldus niet beantwoord worden. Met het opnemen van het derde lid is deze lacune weggenomen.

Het beklag is niet aan enigerlei vorm gebonden, met dien verstande dat het slechts schriftelijk kan worden gedaan. Indien het beklag zowel betrekking heeft op de uitspraak in eerste aanleg alsook op de wijze van tenuitvoerlegging, wordt één beklagschrift ingediend. Wel dient het tijdig te zijn ingediend, bij gebreke waarvan de beklagmeerdere het (in beginsel) niet-ontvankelijk verklaart.

Het recht van de gestrafte op bijstand van een vertrouwensman wordt opgenomen op het straffenformulier voor de beklagprocedure. De gedachte aan bijstand door advocaten in de beklagprocedure is om praktische redenen afgewezen. Dergelijke bijstand leidt tot juridificering en daarmee tot complicering van de beklagprocedure. Verder is een en ander ook moeilijk voor te stellen in de nieuwe taakstelling van de krijgsmacht met vredesoperaties all over the world, aldus de toelichting.

Als laatste in deze paragraaf biedt artikel 80f de beklagmeerdere de mogelijkheid ter voorbereiding van het onderzoek op beklag de gestrafte te doen horen (de achterliggende gedachte is dat wanneer de gestrafte en de beklagmeerdere zich om redenen van dienst niet in hetzelfde land bevinden, de beklagprocedure toch voortgang vindt) en deze is verplicht te verschijnen maar hoeft niet te antwoorden.

Het onderzoek op beklag en de afdoening daarvan wordt geregeld in paragraaf 2. Deze paragraaf bevat regels betreffende de dagbepaling van het onderzoek op beklag, de wijze waarop het onderzoek plaatsvindt en regels waaraan de beklagmeerdere zich daarbij dient te houden. Ook staan de beslissingen er in vermeld die de beklagmeerdere kan nemen en is aange-

geven in welke gevallen de beklagprocedure van rechtswege eindigt.

De dag waarop het onderzoek op beklag zal aanvangen mag niet later gesteld worden dan de dertigste dag na de indiening van het beklagschrift. De dagen dat de gestrafte en de beklagmeerdere zich niet in het zelfde land bevinden tellen niet mee. De termijnen zijn gesteld omdat het niet past dat gestraften enkele maanden moeten wachten op de behandeling van hun beklag. Met name bij de Koninklijke Marine komt het voor dat de gestrafte en de beklagmeerdere zich om redenen van dienst niet in hetzelfde land bevinden. Toch zijn die situaties eveneens goed denkbaar bij de Koninklijke Land- en Luchtmacht wanneer in het kader van VN-operaties of anderszins uitzendingen van kleinere eenheden – bijvoorbeeld een eenheid van compagnies- of squadrongrootte – plaats hebben.

De gestrafte wordt schriftelijk opgeroepen voor het onderzoek. Voor zover de beklagmeerdere dat nodig oordeelt, kan hij ook de commandant, getuigen en deskundigen oproepen om hen te horen. Overigens kunnen ook de gestrafte en zijn vertrouwenspersoon om het horen van getuigen of deskundigen verzoeken. In beginsel is de beklagmeerdere verplicht de gestrafte in persoon te horen. Ook hier geldt dat de gestrafte niet verplicht is te antwoorden. Gestrafte en vertrouwenspersoon kunnen, via de beklagmeerdere, vragen stellen aan de commandant, de getuigen of de deskundigen.

Na sluiting van het onderzoek dient de beklagmeerdere zich aan de hand van de bewijsmiddelen te beraden over de vraag of hij de overtuiging heeft gekregen dat een in de beschuldiging omschreven gedraging heeft plaatsgevonden en of zulks een schending van een gedragsregel oplevert. Is het beklag gericht op de wijze van tenuitvoerlegging van een straf dan zal de beklagmeerdere zich een oordeel moeten vormen over de passendheid van die wijze van tenuitvoerlegging.

Na het sluiten van het onderzoek op beklag beslist de beklagmeerdere op de eerstvolgende werkdag. Er is een scala aan uitspraakmogelijkheden: bevestiging van de bestreden beslissing, bevestiging van de bestreden schuldigverklaring met vermindering van de strafmaat binnen de opgelegde strafsoort, bevestiging van de bestreden schuldigverklaring met wijziging van de opgelegde straf in de straf van berisping, bevestiging van de bestreden schuldigverklaring met tenietdoening van de straf (in al deze mogelijkheden is er tevens de mogelijkheid van verbetering of aanvulling van de strafreden), vrijspraak, en bevestiging van de bestreden schuldigverklaring (zo nodig met verbetering of aanvulling) met verklaring dat ten onrechte geen straf is opgelegd of de opgelegde straf ontoereikend is en verwijzing naar het in artikel 81 bedoelde gerecht.

In het laatste geval vindt de beklagmeerdere dat er zwaarder gestraft had moeten worden dan wel in ieder geval een straf had moeten worden opgelegd. Bij de verwijzing naar het gerecht dient hij duidelijk gemotiveerd aan te geven waarom hij vindt dat er ten onrechte geen straf is opgelegd of de opgelegde straf ontoereikend is.

Naast de hiervoor bedoelde uitspraken, is het mogelijk dat een beklag gericht tegen de wijze van tenuitvoerlegging geheel of gedeeltelijk gegrond wordt verklaard, indien door de tenuitvoerlegging bij afweging van de belangen van de persoon tegen die van de dienst, sprake is geweest van een strafverzwaring die gezien de omstandigheden niet redelijk genoemd kan worden. Dat is het geval wanneer men bijvoorbeeld een onderofficier in het kader van opgelegde strafdienst corveewerkzaamheden laat verrichten of de straf van uitgaansverbod te eng wordt uitgelegd. De opgelegde beperkingen van de plaats van tenuitvoerlegging van uitgaansverbod mogen niet enkel tot doel hebben de straf te verzwaren. Zo kan het beperken van het verblijf tot de legeringskamer of het zich

ieder kwartier door de gestrafte laten melden bij de wachtcommandant of onderofficier van dienst, leiden tot een strafverzwaring van het uitgaansverbod die door de wetgever niet is bedoeld, dit tenzij er natuurlijk bijzondere of geldige redenen zijn voor deze beperking in de bewegingsvrijheid van gestrafte. De beklagmeerdere neemt bij zijn oordeel over de wijze van tenuitvoerlegging van de straf tevens een beslissing omtrent de wijze waarop het door de gestrafte geleden nadeel wordt hersteld.

Tot slot wordt de beslissing op beklag aan de commandant toegestuurd die haar onverwijld uitreikt aan de gestrafte.

Door de invoering van de beklagprocedure dient de beroepstermijn gekoppeld te worden aan de uitspraak op beklag. De termijn voor het instellen van beroep bedraagt vijf dagen. Aangezien de beklagmeerdere naar aanleiding van een ingediend beklagschrift naast de beslissing op beklag uitmondend in een uitspraak op beklag, ook kan verklaren dat het beklagschrift niet ontvankelijk is, dient de gestrafte eveneens tegen een niet-ontvankelijkverklaring de mogelijkheid van beroep te hebben.

De beklagmeerdere kan beroep instellen indien hij van mening is dat er in eerste aanleg ten onrechte geen straf is opgelegd of de opgelegde straf ontoereikend is. Hij dient, indien hij die mening is toegedaan, eerst de beklagtermijn af te wachten en kan slechts beroep instellen wanneer er door de gestrafte geen beklag is gedaan.

Het nieuwe vierde lid maakt het mogelijk het oordeel van het gerecht te vragen over de wijze van tenuitvoerlegging van de straffen van strafdienst of van uitgaansverbod.

Zoals hiervoor is aangegeven, hebben bij het ontwerpen van de procedure drie uitgangspunten centraal gestaan, te weten: eenvoud, doelmatigheid en het verbod van *reformatio in peius*. Eenvoud en doelmatigheid mogen

evenwel niet ten nadele gaan van de zorgvuldigheid omdat dan de winst die aan de ene kant ogenschijnlijk gehaald wordt door een veelvuldig in beroep gaan tegen beslissingen op beklag weer teniet wordt gedaan. De beoogde zeefwerking van de beklag-procedure blijft dan achterwege.

Conclusie

Gelet op de grondige analyse van de praktijk en de daarop geënte en algemeen aanvaarde aanpassingen is de verwachting gerechtvaardigd dat het nieuwe tuchtrecht zal voldoen aan de eisen van de tijd. Zeker wanneer de inspanningen die de krijgsmacht delen zich zullen getroosten in verband met opleiding en voorlichting hun vruchten afwerpen.

Betekent de nieuwe wetgeving dat de zaak voorlopig tot rust komt? Nee dat niet. Daarvoor is een tweetal redenen aan te wijzen. Ten eerste is gebleken dat met name de ontwikkelingen in het commune straf- en strafprocesrecht voortdurende aandacht vergen. Deze ontwikkelingen brengen evenzovele wijzigingen mee in de commune wetgeving die echter veelal ook effect hebben op de wetgeving *in militaribus*. Voor de aanpassing van dat militaire recht zullen te zijner tijd technische wijzigingen moeten worden voorgesteld. Het was met het oog daarop dat in het Nader Rapport reeds is opgemerkt dat het voorzienbaar is dat, nadat het voorstel van Rijkswet

in werking is getreden, alsnog technische aanpassingen aanhangig gemaakt zullen moeten worden. Het werd niet wenselijk geacht deze wetswijziging naar aanleiding van de evaluatie te laten 'wachten' totdat de commune wijzigingen wetstechnisch hun beslag zouden hebben gekregen. Wel is er reeds een leemtetwet aangekondigd in relatie tot het wetsvoorstel tot reorganisatie van het Openbaar Ministerie en de instelling van een landelijk parket. Hiervan kan dus met zekerheid worden gezegd dat er nog wetgevende arbeid zal moeten worden verricht.

Een andere reden zou kunnen zijn de gewijzigde samenstelling van de krijgsmacht en de nieuwe taak. Tijdens de parlementaire behandeling kwam de vraag naar voren of een en ander niet tevens zou noodzaken tot het meer toesnijden van het tuchtrecht op de nieuwe situatie. De regering was van mening dat op grond van de jaarlijkse tuchtrechtelijk rapportage nog geen compleet uitgekristalliseerd beeld is te krijgen van het functioneren van het tuchtrechtelijk regime bij een vrijwilligerskrijgsmacht.

Niettemin bestaat de indruk dat het tuchtrecht goede diensten bewijst, aldus de nota naar aanleiding van het verslag. Het uitgangspunt is altijd geweest – en was dat ook bij het opstellen van het wetsvoorstel – dat er een op zowel vrijwillig dienenden als op dienstplichtige militairen toepasbaar tuchtrecht is. Dit uitgangspunt

blijft volgens de regering onverkort gehandhaafd.

Maar de vraag is, naar mate de dienstplichtigen steeds verder uit beeld raken, voor hoelang. De roep om andere regels kan nu voor een deel worden gepareerd met de – overigens terechte – verwijzing naar de considerans van het voorstel.

Wijzigingen die verdergaan dan die welke ingegeven zijn door de evaluatie, hoorden in dit voorstel niet thuis. Maar gegeven het feit dat er nog wetgevende arbeid in het verschiet ligt, betekent dat er dan ook gelegenheid is om het tuchtrecht verder aan te passen indien daartoe de (politieke of operationele) noodzaak gevoeld wordt. Het tuchtrecht zoals dat er nu ligt, is dus geen rustig bezit.



Literatuur

- Militair straf- en strafprocesrecht, G.L. Coolen-Tjeenk Willink, Zwolle, 1996
Militair tuchtrecht, G.L. Coolen, Tjeenk Willink, Zwolle, 1996
Parlementair geschiedenis van het militaire straf-, strafproces en tuchtrecht, G.L. Lindner, Gouda Quint, Arnhem, 1992

Samenvattingen

De Defensienota 2000

Op 29 november j.l. werd het parlement ingelicht over deze nieuwe defensienota, die de komende tien jaar bestrijkt. De redactie vroeg drie auteurs hun reactie te geven: vice-admiraal Van Foreest is voormalig Bevelhebber der Zeestrijdkrachten; luitenant-generaal Folmer was Director International Military Staff te Brussel en de heer Colijn is een bekend defensie-journalist.

P.L.J. Bos. 'Managing this crisis is not perfect science'

Volgens de UNHCR hadden op 29 maart 1999 60.000 Albanese Kosovaren Albanië bereikt. Elk uur probeerden zo'n vierduizend anderen langs deze weg in veiligheid te komen. De auteur beschrijft de verbazing van Albanië en van de internationale gemeenschap over deze ontwikkeling. Hij licht de rol van Albanië als crisismanager toe en richt zich daarbij vooral op de Emergency Management Group en de militaire rol in een dergelijke crisis. Een aantal voorbeelden verheldert zijn stelling dat opvattingen over de kwaliteit van humanitaire hulpverlening niet altijd op één lijn liggen. Effectieve actie, het verlichten van levensbedreigend menselijk lijden kan geen 'exacte wetenschap' zijn, maar vraagt om een meer gecentraliseerde benadering opdat een hoger kwaliteitsniveau kan worden bereikt.

Y.Th. van Marle, L. Veringmeier. Taakstelling van de krijgsmacht

De auteurs bespreken de mogelijkheden om de krijgsmachtdelen in te zetten voor zogeheten 'civiele taken'. Ze gebruiken verschillende invalshoeken om dit thema aan de orde te stellen: de organisatie en de taken van de krijgsmacht; de maatschappelijke trends die deze taken zouden kunnen beïnvloeden en de heersende relevante publieke opinies. Sommige krijgsmachtdelen hebben al van doen met terrorisme, georganiseerde misdaad en ordehandhaving. De krijgsmachtdelen als geheel hebben te maken met noodsituaties of nationale rampen. Vijf personen gaven hun mening over de al dan niet bredere inzet van het leger: een socioloog, een voormalig minister van Defensie, een voormalig burgemeester van Amsterdam, een voormalig generaal-majoor en een journalist. De auteurs concluderen dat er slechts weinig redenen zijn om de civiele taakstelling van de krijgsmacht te verbreden. Zij hebben zo hun twijfels bij het nut van dit 'nieuwe' concept. Volgens hen zouden de strijdkrachten zich moeten concentreren op hun originele, klassieke taken. Dit zou meer kansen bieden om de positie van de strijdkrachten te verstevigen.

F.F.A. Kleyheeg. De Nederlandse krijgsmacht en de nieuwe NAVO-commandostructuur

In november 1991 bereikte het Military Committee (MC) overeenstemming over een nieuw Strategisch Concept. In 1994 besloot men de NAVO te herstructureren. De Long Term Study (LTS) was onder meer aan de nieuwe commandostructuur gewijd, die in 1997 werd ingevoerd. Het MC gaf het Manpower Study Team opdracht een duidelijke en objectieve militaire inschatting te maken van de noodzakelijke omvang en vorm van alle hoofdkwartieren in de nieuwe NAVO-commandostructuur. De auteur beschrijft de activiteiten van dit team en de bijdrage van Nederland met betrekking tot de Nederlandse vertegenwoordiging in de nieuwe structuur. Tevens komen de uiteindelijke resultaten aan de orde, in de twee jaar dat de NAVO haar hoofdkwartieren herstructureerde. De Nederlandse bijdrage, hoewel bescheiden, is een echte bijdrage en een eerlijke afspiegeling van Nederlands betrokkenheid.

M. de Haas. De nieuwe Russische militaire doctrine

De auteur legt een verband tussen de Russische inval in Tsjetsjenië en het verschijnen van een nieuwe Russische militaire doctrine. Beide gebeurtenissen vonden plaats in oktober 1999. Allereerst beschrijft hij de achtergrond van een nieuwe Russische inval in Tsjetsjenië. Vervolgens belicht hij de nieuwe Russische militaire doctrine. De doctrine van 1999 draagt, in tegenstelling tot die van 1993, een onverholen anti-westers karakter. De auteur legt vervolgens een relatie tussen het huidige Russische militaire optreden in Tsjetsjenië en de nieuwe militaire doctrine. Ten slotte wijst hij op overeenkomsten tussen de strijd in Tsjetsjenië, de nieuwe militaire doctrine en de besluitvorming in het Kremlin.

J.W. Severijnen. Het nieuwe straf- en tuchtrecht: millenniumproof?

Militaire organisaties zijn in meer dan één opzicht uniek. Een aspect daarvan betreft de wijziging van de Wet Militair Tuchtrecht, het Wetboek van Militair Strafrecht en de Wet Militaire Strafrechtspraak, die met ingang van 1 januari 2000 van kracht is geworden. Deze wijziging is tot stand gekomen naar aanleiding van een evaluatie-onderzoek en Kamervragen over het wangedrag van Nederlandse militairen tijdens uitzendingen in VN-verband. De auteur behandelt het 'hoe en waarom' van de belangrijkste wijzigingen.

Summaries

The Defence White Paper 2000

On November 29, 1999 the Parliament was informed about this White Paper, dealing with the coming ten years. The editor asked three authors to give comments. Vice admiral Van Foreest is a former CIC Royal Netherlands Navy; Lieutenant General Folmer was Director International Military Staff in Brussels and mr Colijn is a wellknown journalist on military affairs.

P.L.J. Bos. 'Managing this crisis is not perfect science'

According to the UNHCR 60.000 Albanian Kosovars had reached Albania on March 29, 1999. Each hour some 4000 others tried to follow the same way to safety. The author describes how Albania and the international community were surprised by this development. He explains the role of Albania as a crisismanager and focusses on the Emergency Management Group and the role military could play in such a crisis. Some examples clarify his thesis that the quality of humanitarian action is not always a shared response. Effective action, relieving life-threatening suffering may not be a perfect science, it does ask for a more centralized approach in order to reach a higher level of quality.

Y.Th. van Marle, L. Veringmeier. The armed forces and their tasks

The authors discuss the options to use the armed forces for so-called 'civilian tasks'. They use several angles to address this topic: organisation and tasks of the armed forces; trends in society which might effect those tasks and opinions within society relevant to them. Some elements of the armed forces do have commitments in regard to terrorism, organised crime and public order. The armed forces as a whole do have a function in cases of emergency or national disaster. Five people gave their opinion on the yes or no of a broader commitment: a sociologist, a former minister of Defence, a former mayor of Amsterdam, a former major-general and a journalist. The authors conclude that there are only a few arguments to broaden the civilian use of the armed forces. They question the usefulness of this 'new' concept. In their opinion the armed forces should focuss on their original, classical tasks. This would give better opportunities to strenghten the position of those forces.

F.F.A. Kleyheeg. The Dutch Armed Forces and NATO's new command structure

In November 1991, The Military Committee (MC) agreed upon an new Strategic Concept. In 1994 it was decided to restructure NATO. The Long Term Study (LTS) addressed, among others, the new command structure. In 1997 this structure was sanctioned. The MC empowered the Manpower Study Team to develop a clear and objective military assessment of the necessary size and shape of all headquarters in the new NATO Command Structure, taking account of the provisional Detailed Roles and Responsibilities of these headquarters. The author describes the activities of this team, the Dutch positions regarding its representation in the new structure, and the final results in less than two years NATO restructured its headquarters. The Dutch contribution, though small in number, is a real contribution as well as a fair representation of its commitments.

M. de Haas. The new Russian Military Doctrine

The author relates the Russian invasion in Chechnya and the publication of a new Russian military doctrine. Both events took place in October 1999. Before addressing this doctrine he describes the background of the conflict. The new doctrine has a clear anti-western character. He further questions the correlation between present Russian operations and the new doctrine. He finally discusses interrelations between those operations, doctrine and decision-making in the Kremlin.

J.W. Severijnen. The new Military Law and Disciplinary Rules: millenniumproof?

Military organisations are special in more than one way. One aspect is the codification of military law related to discipline and justice within the armed forces. As of January 1, 2000 several changed to present regulations come into force. The foregoing evaluation included a reflection on the present all volunteer forces and the effects of international operations. The author explains the what and why of the most important changes.