



169
—
4

MILITAIRE SPECTATOR



Hongarije
Een aanwinst voor de NAVO?
(zie blz. 169)



UITGAVE

Koninklijke Vereniging ter
Beoefening van de Krijgswetenschap

E-mailadres: m.d.haas@mindef.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 20

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 hoofdredacteur

Telefoon (015) 215 27 20

ABONNEMENTEN

binnenland: € 20 (± f 44,-),

studenten: € 12 (± f 26,-)

buitenland: € 25 (± f 55,-)

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: Nederlandse F-16's en
Hongaarse MiG-29's (Bron: Vliegbasis
Soesterberg)



MILITAIRE SPECTATOR

- 166** Editoriaal:
Rekenen...
- 168** Mededelingen
- 169** J.F. Bakker:
Hongarije
Een aanwinst voor de NAVO?
- 177** O.P. van Wigger:
Helikopters vanuit Special Forces-perspectief
- 183** P. Neuteboom:
Bedrijfsvoering bij de Koninklijke Marechaussee
Een op output gerichte sturing en bedrijfsvoering
- 194** A.C.J. Besselink, P. Bomers e.a.:
Een Europese Veiligheids- en Defensie-identiteit
Quo Vadis?
- 205** Meningen van anderen
- 206** Boeken
- 210** Samenvattingen/Summaries

Rekenen...

In de tijd van de Koude Oorlog bestond een, wat we nu zouden noemen, 'helder dreigingsbeeld'. We wisten wie de tegenstander was, wat die ongeveer van plan was indien het tot een gewapend conflict zou komen, en over welke middelen deze beschikte. Defensieplanning was dus een relatief eenvoudige, bijna mathematische, zaak. Dit werd in de NAVO via het NAVO Defensie Plannings Proces gecoördineerd. De NAVO-defensieplanning speelde in feite een hoofdrol bij de nationale defensieplanning, waar uiteraard voor Nederland de Nationale en Koninkrijks-taken ook een bijzondere rol spelen.

In die tijd werden in bondgenootschappelijk verband afspraken gemaakt over de defensie-uitgaven, op zeker moment tijdens de Koude Oorlog werd bijvoorbeeld afgesproken dat die uitgaven met twee procent per jaar zouden worden verhoogd. Een in het bondgenootschap aangegaan politiek commitment.

Thans is het anders. Met het wegvallen van de zichtbare dreiging viel ook de basis voor een mathematische benadering van de benodigde militaire middelen weg. We spreken niet meer over 'dreiging' maar over 'risico's'. Deze zijn echter minder eenvoudig te vertalen in militaire behoeften, de noodzakelijk geachte capaciteiten dus. Daarvoor zijn allerlei aannames nodig. En op die aannames kan worden 'gestuurd'. Dit viel samen met het in vele landen waar te nemen fenomeen van inning van wat werd genoemd het

vrede dividend. Niet een bondgenootschappelijk commitment maar binnenlands-politieke haalbaarheid, nationale ambities en (vooral) financiële randvoorwaarden bepaalden de defensie-inspanningen.

In Nederland is zeer voortvarend gewerkt aan de herstructurering van de krijgsmacht. Een aanpak op twee fronten: doelmatigheid en omvang. Wij zijn vroeg begonnen met doelmatigheidsoperaties. Helaas gold daarbij niet dat ze als resultaat hadden dat kon worden bezuinigd op de defensie-uitgaven, maar dat ze daarvan het gevolg waren; de bezuinigingen waren reeds ingeboekt voordat we wisten waar (en of) ze te halen waren. Reorganiseren kost echter tijd en dus duurt het ook enige tijd voordat de revenuen van doelmatigheidsoperaties zichtbaar zijn.

Aangezien de bezuinigingsbedragen vastlagen, betekent dat dus dat die op de korte termijn voornamelijk moesten worden gevonden door de investeringsbudgetten te verlagen. Op het gebied van de omvang van de Nederlandse krijgsmacht werd in een aantal slagen flink gesneden. Veelal niet omdat was aangetoond dat dat kon, maar omdat er – afgezien van de consequenties van de opschorting van de dienstplicht voor met name de omvang van de Koninklijke Landmacht – gewoon geen geld was om de bestaande omvang te handhaven. Gelukkig was ons motto hierbij wel: 'kleiner maar beter' of, anders gesteld, 'niet de kwantiteit maar de kwaliteit staat voorop'.

Nu is dit alles verklaarbaar, zeker in een tijd waarin Nederland de rijksfinanciën op orde moest brengen. Uiteraard moest ook Defensie daarbij haar aandeel leveren. Maar er zijn grenzen. Doelmatigheid kan ten koste gaan van operationele effectiviteit. Ook blijft de opgelegde bezuiniging gelden indien de beoogde doelmatigheidswinst niet wordt gehaald. Uitbesteding van diensten levert geld op door vermindering van het personeelsbestand, maar er moet wel voor de door derden te leveren diensten (fors) worden betaald. Per saldo levert het doelmatigheidswinst op, totdat blijkt dat het eigenlijk toch 'goedkoper' is om die dienst in eigen beheer te nemen omdat de leverancier bijvoorbeeld een monopoliepositie heeft gekregen.

Streven naar doelmatigheid heeft dus grenzen. Je merkt ze echter pas als ze zijn overschreden. Dat geldt ook voor het adagium 'kwaliteit gaat voor kwantiteit'. Het is op zichzelf een goed

klinkend uitgangspunt, maar daar staat tegenover dat dit evenzeer geldt voor het uitgangspunt 'kwantiteit is een kwaliteit in zichzelf'. Of, anders gezegd, niet alleen de kwaliteit van de (mensen en de) middelen maar ook de beschikbare aantallen zijn bepalend voor de uitkomst van een inzet. De 'plus'-maatregelen uit de Defensienota laten zien dat in elk geval op het gebied van parate sterkte reeds nu maatregelen noodzakelijk bleken.

Daarmee zijn we bij de basisvraag: 'hoeveel (of hoe weinig) is genoeg?' Dat geldt tevens voor het defensiebudget. Zoals het verklaarbaar was dat defensie in de magere jaren bijdroeg aan de financiële operaties om 's lands financiën weer op orde te brengen, zou het nú evident moeten zijn dat het defensiebudget in de vette jaren meegroeit met diezelfde landsfinanciën. Dat is niet het geval. Het lijkt er dus op dat voor defensie een halve koppelingswet geldt: als het slecht gaat betaalt defensie mee, als het beter gaat profiteert defensie daar niet van. Als die trend niet wordt doorbroken, voorspelt dat weinig goeds voor de toekomst, zeker indien het dan wellicht iets minder goed zou gaan met de Nederlandse economie. Dat geldt temeer daar de investeringen die op de langere termijn nodig zijn voor het handhaven van de huidige omvang en (ook internationaal zeer hoog gewaardeerde) kwaliteit van de Nederlandse krijgsmacht reeds nu onder druk staan.

In de *Prioriteitennota* werd aangegeven dat „voor een moderne materieel-intensieve krijgsmacht een jaarlijkse investeringsquote van 28-30 procent op langere termijn van belang is om de kwaliteit van de krijgsmacht te verzekeren”. Uit het antwoord op vragen uit de Tweede Kamer blijkt dat het investeringspercentage nu rond twintig procent schommelt. En de minister stelt in antwoord op een andere vraag (zoals ook vermeld in de *Defensiekrant* van 24 febr. jl) dat het defensiebudget structureel met f 800 mln per jaar moet toenemen wil de investeringsquote voor de komende tien jaar gemiddeld op vijftwintig procent komen...

Behalve dat het nu in Nederland financieel gezien zeer goed gaat, is er nu extra aanleiding om te pleiten voor een structurele verhoging van het defensiebudget. Dat is in de eerste plaats het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid. Wil Europa in de nabije toekomst ook op militair gebied een vuist kunnen maken, dan zullen de

Europese landen daar aan moeten werken. Geen woorden maar (financiële) daden dus. Voor de Europese NAVO-leden ligt hier de koppeling met het *Defence Capabilities Initiative* (DCI) van de NAVO, de tweede aanleiding voor een pleidooi de defensie-uitgaven te verhogen.

De tekortkomingen die in het DCI zijn geïdentificeerd, komen overeen met de in Europees verband gesignaleerde tekorten. Dat is natuurlijk geen verrassing: het zijn immers dezelfde troepen die óf in NAVO-verband óf in Europees verband zullen worden ingezet. Pooling van middelen is een aardig begin, maar dat levert hooguit een betere benutting van de beschikbare capaciteit op; die capaciteit wordt er niet door vergroot. Tweemaal een beetje blijft gewoon een beetje. Die capaciteit vergroten kost geld. Slechts als dat samen met andere landen gebeurt, kan tweemaal twee door synergie zoiets als vijf opleveren.

Maar er is nog hoop. Voor het eerst sinds tientallen jaren werd door de Tweede Kamer bedongen dat het defensiebudget structureel, ten behoeve van het personeel, werd verhoogd met f 50 mln. Daarover is natuurlijk juichend gesproken, eindelijk eens goed nieuws. Eigenlijk was dat wat vreemd. Het budget werd immers eerst gekort met f 375 mln (exclusief de overige maatregelen op onder meer personeelsgebied). Je zou dus moeten spreken van een vermindering van de korting. In diezelfde tijd werden de meevallers van de minister van Financiën kwistig verdeeld. Je zou hebben mogen verwachten dat de minister van Defensie – indachtig de woorden door zijn eigen partij gesproken dat men spijt had van de in het regeerakkoord afgesproken kortingen op het defensiebudget – een pleidooi had gehouden voor het ongedaan maken van die kortingen, *quod non*. De minister houdt zich aan de afspraken in het regeerakkoord en is bovendien een zuinige penningmeester, die geen ongedekte cheque zal vragen.

Inmiddels is de Defensienota in het parlement behandeld. De moties spreken klare taal. Bij de besprekingen in het kabinet over de begroting voor 2001 zal blijken of het de regering en de minister van Defensie menens is. Ook met een langere termijn belang voor een blijvend hoogwaardige krijgsmacht, zowel in kwaliteit als in kwantiteit. Dan wordt de echte rekensom dus gemaakt. En de plaats van deze minister in de geschiedenis bepaald.

Mededelingen



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

'Duits/Nederlandse Legerkorps' Een bi-nationaal korps met een Europese toekomst!!

De integratie binnen de staf van het in 1993 opgerichte Duits/Nederlandse legerkorps wordt al ten voorbeeld gesteld aan andere bi- of multi-nationale verbanden. Naar aanleiding van onder andere de Europese top in Helsinki en de behandeling van de Defensienota in de Tweede Kamer wordt inmiddels intensief gestudeerd op het voornemen de paraatheid van de legerkorpsstaf te verhogen. Over deze en vele andere aspecten van deze boeiende eenheid spreken beide voormalige legerkorpscommandanten:

luitenant-generaal b.d. R. Reitsma
en
luitenant-generaal b.d. K. Oltmanns

De bijeenkomst vindt plaats op:

maandag 10 april
Defensievoorlichtingscentrum, Kalvermarkt 38, Den Haag

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

Aankondiging

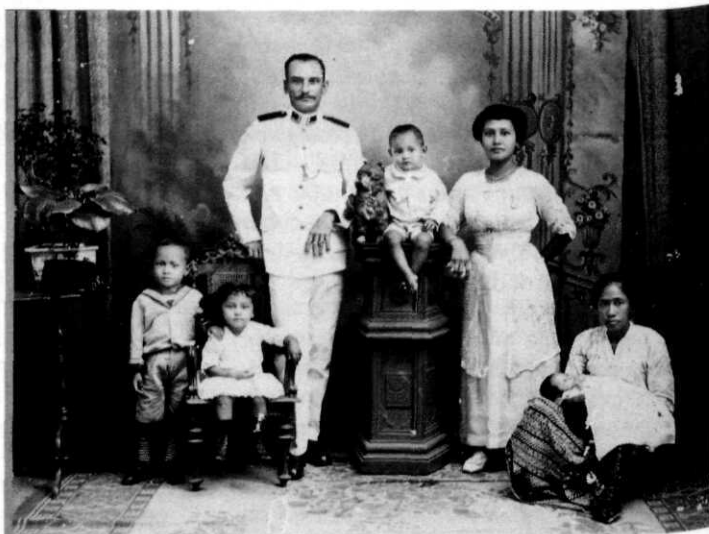
Oude foto's uit Nederlands-Indië en het KNIL

Museum Bronbeek in Arnhem organiseert op 15 april 2000 een nieuwe publieksactiviteit. Op zaterdagmiddag 15 april van 13.00 tot 16.00 uur biedt een panel van deskundigen in het museum voor het eerst gratis hulp bij het identificeren van oude foto's waarop personen en situaties staan afgebeeld uit Nederlands-Indië. Iedereen die familiefoto's of prentbriefkaarten met dergelijke afbeeldingen heeft, waarover hij vragen wil stellen is welkom. Wegens de specifieke kennis van Museum Bronbeek m.b.t. het KNIL kunnen ook foto's waarop militaire situaties staan afgebeeld worden voorgelegd.

Reserveren is noodzakelijk,
telefoon (026) 3840840.

Museum Bronbeek en de aan het panel deelnemende instellingen willen met deze activiteit hun kennis ter beschikking stellen aan het publiek, in het bijzonder aan mensen die meer willen weten over de Nederlands-Indische achtergronden van hun voorouders.

Museum Bronbeek,
Velperweg 147 6824 MB Arnhem,
telefoon (026) 3840840.



Hongarije

Een aanwinst voor de NAVO?

mr. J.F. Bakker – kolonel van de Koninklijke Luchtmacht*

In Midden- en Oost-Europa zijn ontwikkelingen aan de gang die wij volstrekt logisch vinden, maar die voor de bewoners van deze landen op een dramatische wijze in hun dagelijkse leven ingrijpen, zowel in positieve als negatieve zin. Voor ieder land zijn de ontwikkelingen weer anders. Om de ontwikkelingen voor de Hongaren te kunnen begrijpen, is het goed de ontwikkelingen te bezien vanuit zowel de politieke, economische als militaire invalshoek.

Geschiedenis

Geschiedenis is voor Hongaren belangrijk. In detail weten de Hongaren wat er gebeurd is in Midden-Europa. Hun identiteit ontleen zij voor een belangrijk deel aan de rijke historie.

Komend uit de Zuid-Russische laagvlakte, vestigden zich rond het jaar 900 Hongaarse stammen, zij noemden zich de Magyaren, in het gebied van het huidige Hongarije. Ongeveer een eeuw later ging het volk, onder koning Stefan (István) I, over tot het christendom. Aan een bloeiperiode kwam een abrupt einde bij de inval van de Tartaren, toen in 1241 het Hongaarse

leger door de Mongoolse Khan werd verslagen. Het merendeel van de bevolking vond de dood bij ongeken- de wreedheden en het land moest opnieuw worden opgebouwd, toen de Tartaren eind van dat jaar weer ver- trokken. Hierna kwam er weer een periode van bloei, die bedreigd werd door de steeds verder opruk- kende Turken.

In 1526 kwam Hon- garije na de nederlaag bij Mohács geleidelijk voor het grootste deel onder Turks (Otto- maans) bewind. De Hongaarse koning Lo- dewijk (Lászlo) II sneuvelde in die slag en de Hongaarse kroon viel toe aan het Habs- burgse vorstenhuis. Na 1699 werd Hongarije door het keizerlijke leger bevrijd van de Turken en vestigden de Habsburgers hun heer- schappij over het land. Dit was niet steeds naar de zin der Hon- garen, zoals bleek uit de verbitterde opstand van 1849, maar pas in 1867 kwam het tot een 'Ausgleich', waarbij het Habsburgse rijk

werd verdeeld in een Hongaars en een Oostenrijks deel, de zogenaamde Dubbelmonarchie. Tot het Hongaarse deel behoorden ook grote gebieden waar Hongaren in de minderheid waren (Slowakije, Zevenburgen, Kroatië).



Afb. 1 Traditie is belangrijk...

* De auteur is Defensieattaché in Boedapest, medegeaccrediteerd in Wenen en Ljubljana. Hij was van 1983-1994 vlieger op onder meer de F-16.



Afb. 2 ... en historie eveneens. Ieder onderdeel heeft zijn eigen museum

Hongaarse minderheden

Na het einde van de Eerste Wereldoorlog verloor Hongarije bij de Vrede van Trianon grote delen van zijn grondgebied. Als gevolg hiervan leven thans aanzienlijke Hongaarse minderheden buiten de Hongaarse grenzen. Dit beïnvloedt tot op heden de verhouding van Hongarije tot zijn buurlanden, met name Slowakije en Roemenië.

Hongarije, dat zich hierbij moeilijk kon neerleggen, raakte in het interbellum in de invloedssfeer van Duitsland, dat eveneens revisie van de Vrede van Versailles nastreefde. In de Tweede Wereldoorlog vocht Hongarije aan Duitse kant tegen de Sovjet-Unie. Toen in 1944 een wapenstilstand met de Sovjet-Unie werd gesloten, werd Hongarije nog kortstondig door de Duitsers bezet.

De Hongaarse opstand

Sovjetbezetting volgde op de Duitse. Onvrede met het communistische bewind leidde in oktober 1956 tot de Hongaarse opstand, die echter binnen enkele weken door Sovjettroepen werd neergeslagen. In de jaren zestig stelden de Hongaarse communisten



Afb. 3
Uiterlijk is
zeer
belangrijk...

onder János Kádár zich vooral in economisch opzicht hervormingsgezind en gematigder op. Privé-bezit werd toegestaan en de markt ging een zekere rol spelen in de economie. Aan het eind van de jaren tachtig werden, ook onder invloed van de 'perestrojka' in de Sovjet-Unie, tevens politieke hervormingen doorgevoerd. In 1989 werd de grens met Oostenrijk opengesteld. Datzelfde jaar besloot de Hongaarse regering grote groepen DDR-onderdanen die in het land waren, toe te staan om – in weerwil van bestaande afspraken binnen het Warschaupact – naar het Westen te vertrekken. Dit besluit droeg wezenlijk bij tot de omwentelingen in Midden- en Oost-Europa van dat jaar.

Verkiezingen

De eerste vrije parlementsverkiezingen, in maart 1990, werden gewonnen door de christen-democraten, het Hongaarse Democratisch Forum

(MDF), dat een conservatieve regeringscoalitie vormde. De vierjarige regeringsperiode kenmerkte zich door heftige ideologische discussies tussen regering en oppositie. Het economisch programma, gericht op transformatie naar een markteconomie, was financieel onvoldoende onderbouwd en leidde tot ernstige overheidstekorten. Als gevolg hiervan kreeg bij de verkiezingen van mei 1994 de socialistische partij (MSZP) de absolute meerderheid in het parlement.

Gyulá Horn, minister van Buitenlandse Zaken in 1989, kreeg de leiding van een linkse coalitieregering. Deze introduceerde een stringent bezuinigingsprogramma, gericht op het verkrijgen van macro-economische stabilisatie. Dit leidde aanvankelijk tot afname van de economische groei en het loonpeil. Vanaf 1997 vertoonde de economie echter weer tekenen van opleving, die zich de laatste jaren krachtig voortzette. Door de crisis in Azië, Rusland en de crisis in Kosovo vlakke de groei wat af.

Met de in 1998 gehouden verkiezingen is een einde gekomen aan de MSZP-regering. De regering bestaat nu uit een coalitie van de Jonge Democraten en de partij van de Onafhankelijke Kleine Boeren. Het ministerie van Defensie is toegewezen aan de Kleine Boeren.

Oriëntatie op het Westen

Ruim vijfhonderd jaar geleden had Hongarije een belangrijke positie in Centraal-Europa. Na de dood van koning Matyás in 1490 kan het Hongaarse volk eigenlijk niet meer terugkijken op een glorieuze periode. De Turkse overheersing, de hierop volgende overheersing door de Habsburgers, de nederlagen in de Eerste en Tweede Wereldoorlog maar vooral het opgedrongen communisme hebben de Hongaren het gevoel gegeven dat zij, op het schaakbord van krachtenvelden van macht en naties, een weinig benijdenswaardige positie innamen.



Afb. 4
Muziek
speelt een
grote rol

Sterker nog, het Hongaarse volk werd achtervolgd door pech en ongeluk, zoals zo treffend is weergegeven in het aangrijpende Hongaarse volkslied. Maar altijd speelde op de achtergrond het gedachtegoed van de legendarische koning Stefan mee, die zijn volk bij het eerste millennium op het Westen oriënteerde.

'Gulashcommunisme'

Het was dan ook slechts een kwestie van wachten tot de tijd rijp was voor een hernieuwde oriëntatie op het Westen. De mislukte opstand van oktober 1956, met bruto geweld door de Russen neergeslagen, toonde aan dat de Hongaren ongelukkig waren met het opgedrongen communistische systeem. Langzamerhand had Hongarije een eigen vorm van communisme ontwikkeld, dat werd aangeduid

als 'gulashcommunisme', een mengvorm van een communistisch productiesysteem met het gedogen van kleinschalige commerciële activiteiten. De Hongaren noemden hun systeem met enige humor 'de vrolijkste barak van het communistisch kamp'. De omwenteling kwam aan het einde van de jaren tachtig voor het Westen toch nog onverwacht.

NAVO-lidmaatschap

Er bestond geen alternatief voor de hernieuwde oriëntering op het Westen. Bij de herbegravenis van Imre Nagy op 16 juni 1989 zei de jeugdige Viktor Orbán – de huidige minister-president – tot ieders verbijstering dat de Russische bezettingstroepen het land uit moesten. En gingen...

Exact twee jaar later verlieten de laat-



1st NATO Exercise in Hungary
23-09-99 / 01-10-99
Kecskemet

Afb. 5
Een Neder-
landse
F-16 en een
Hongaarse
MiG-29

ste Russische troepen het land, twee weken eerder dan de overeengekomen datum, 30 juni 1991. Wat zij achterlieten waren totaal verwaarloosde kazernes en vervuilde oefenterreinen. In een hoog tempo volgden de gebeurtenissen elkaar op. Na het opheffen van het Warschaupact op 1 juli 1991 kreeg de wens om lid te worden van de NAVO steeds bredere steun, evenals de wens om lid te worden van de EU.

Gebeurtenissen die met veel bezorgdheid werden gevolgd waren het uitbreken van de Golfoorlog begin 1991 en het Balkan-conflict in het buurland Joegoslavië. In 1992 werd het principe van de nationale consensus geaccepteerd. In essentie beruiste het op een 'gentlemens-agreement', wat inhield dat de oppositiepartijen niet openlijk de regering zouden bekritisieren op het gebied van de buitenlandse en veiligheidspolitiek en dat de regering zou consulteren voordat belangrijke stappen werden genomen.

Het eerste resultaat was een document van 2 maart 1993 waarin het volledige lidmaatschap van de NAVO en de WEU werd nagestreefd. Bij de regeringswisseling van 1994, waarbij de uit de communistische partij voortgekomen socialisten aan de macht kwamen, werd deze koers verder gevolgd. Wel wenste de regering een referendum te houden over toetreding tot de NAVO. Na de uitnodiging op de Top van Madrid, op 8 juli 1997, aan Hongarije, Polen en Tsjechië, om toe te treden tot de NAVO, werd de belofte van een referendum ingelost. De uitgebrachte stemmen waren niet erg positief, maar de regering zette door. In 1996 was het aantal voorstanders van een lidmaatschap van de NAVO gedaald tot 44 procent (februari) en de trend zette zich voort. Tot ieders opluchting was bij het niet-bindende referendum op 16 november 1997 ruim 85 procent van de opgekomen kiezers vóór NAVO-toetreding. Nadat Nederland als laatste NAVO-land het toetredingsprotocol had geratificeerd stond niets een uitnodiging tot lid-

maatschap meer in de weg. Eind januari 1999 zond secretaris-generaal Solana zijn uitnodigingsbrief en op 12 maart 1999 was het lidmaatschap een feit.

Historisch gezien hebben de Hongaren veelal spijt gehad van de keuze van hun bondgenoten. Toen twee weken na het NAVO-lidmaatschap vrij onverwachts de NAVO-bombardementen op het buurland Joegoslavië begonnen, hing er een beklemmende sfeer. Zou er weer een verkeerde keuze gemaakt zijn? De angst van de bevolking was voelbaar, maar de regering heeft steeds zonder voorbehoud de NAVO-acties gesteund. Tientallen jachtbommenwerpers en tientallen tankers hebben vanaf Hongaarse vliegvelden geopereerd. De opluchting toen de luchtacties beëindigd werden was begrijpelijk.

De economische situatie

Het communisme was destijds bestlist een interessante theorie, die meende

te kunnen afrekenen met de misstanden die samenhangen met de industriële revolutie. Een van de kenmerken van het systeem was dat alle aandacht uitging naar de arbeider. De consument was slechts de sluitpost van het systeem. In het Westen werd meer aandacht gegeven aan het belang van de consument en door de vrije keuze van de consument was een voortdurende vernieuwing en verbetering van de productieprocessen nodig om te kunnen overleven.

In de communistische landen werd relatief inefficiënt geproduceerd. Alleen door zeer lage lonen kon nog een concurrerende prijs-kwaliteitsverhouding worden verkregen. Een redelijke levensstandaard werd in Hongarije in de jaren zeventig en tachtig nog bereikt door grote leningen. Hier stonden geen activa of investeringen tegenover, en uiteindelijk is het systeem ingezakt door de eigen schulden. De economie kromp van jaar tot jaar. Door draconische maatregelen, waaronder het Bokrosz-pakket van 1996, zijn de schulden gesaneerd en in 1999 is het nationale inkomen weer vergelijkbaar met 1989, zij het met veel minder buitenlandse schuld. De economie van het land is nog steeds bescheiden. Het inkomen per hoofd van de bevolking in Hongarije is slechts ongeveer een vijfde van het Nederlandse.

Na de omwentelingen van 1989 stond het Hongaarse volk maar één doel voor ogen: terug naar Europa. Het land had vele traumatische herinneringen aan de tegenslagen van de afgelopen vijfhonderd jaar en er was geen alternatief dan aansluiting te zoeken bij het Westen. Het opheffen van het Warschaupact en de COMECON waren essentieel om de weg naar dit doel te kunnen markeren. Reeds in oktober 1990 werd Hongarije als lid van de Raad van Europa toegelaten. Eind 1991 ontstond het associatieverdrag met de toenmalige Europese Gemeenschap. Een vlaag van optimisme kwam over Hongarije. Men kon nauwelijks geloven dat het allemaal zo voorspoedig kon gaan.

Visioenen van een snelle verhoging van de levensstandaard tot het niveau van de landen van West-Europa waren algemeen. Het gedachtegoed van de Euro-Atlantische Integratie werd breed gedragen.

Rond 1996 werd de hoop op snelle verbeteringen de bodem ingeslagen. De economie deed het slecht en het nationale inkomen kromp van jaar tot jaar. De enige oplossing leek te zijn een serie draconische maatregelen waardoor de inkomens drastisch inkrompen. Dat had echter wel al na twee jaar een positief effect. De economie veerde op en Hongarije had in 1999, ondanks de economische crisis in Azië en Rusland, een groei die twee keer het EU-gemiddelde was.

Toetreding tot de EU?

Hongarije streeft ernaar om lid te worden van de Europese Unie in 2002. Dit doel wordt als te ambitieus beschouwd in de kringen van de Europese Unie. Het is een gigantische uitdaging om het land qua economie en wetgeving gereed te maken voor het lidmaatschap. Lage lonen zijn vandaag de dag geen doorslaggevende factor meer of een land of streek concurrerend goederen of diensten kan produceren.

Het is een vicieuze cirkel: weinig efficiënt produceren levert geen winst op die weer geïnvesteerd kan worden. De enige snelle uitweg uit dit dilemma zijn buitenlandse investeringen. Deze worden echter alleen gedaan indien zij in betrekkelijk korte tijd rendement opleveren. Er is wel sprake van een aantal hightech industrieën: zo worden vrijwel alle Audiotoren (een miljoen stuks per jaar) in Hongarije gemaakt. Er is ook veel elektronische industrie, onder andere Philips heeft een groot aantal fabrieken. Natuurlijk vloeien de winsten die niet worden geherinvesteerd, na een aantal jaren onbelemmerd terug naar het Westen. Op zich hoeft dat geen probleem te zijn mits het investeringsklimaat zo gunstig blijft dat nieuwe industrieën worden aange trokken. Dit lijkt inderdaad het geval te zijn.

Levensstandaard

De levensstandaard in Hongarije is zeer variabel. Het nationale inkomen is circa eenkwart van datgene wat in welvarende westerse landen gebruikelijk is. Dit wordt gereflecteerd in het inkomen van mensen die afhankelijk zijn van de staat, onder wie militairen. De prijzen bewegen zich op het niveau van de westerse landen en Hongaren kunnen dan ook als levenskunstenaars worden beschouwd gezien de wijze waarop zij met de beperkte middelen die hun ter beschikking staan rond kunnen komen. Overigens zijn de inkomsten in commerciële bedrijven aanzienlijk hoger, hetgeen zichtbaar is in de welvaart van een klein gedeelte van de bevolking. Dit schept een tweedeling in de maatschappij, die gelaten gedragen wordt.

Vorbereidingen tot NAVO-toetreding

Al snel na de verandering van het regime werd het ideaal om weer terug te keren naar Europa, gekoesterd als een verre droom. De opheffing van het Warschaupact en de COMECON maakte deze aspiraties reëler.

Hongarije participeerde zoveel mogelijk in internationale organisaties en fora. In 1990 werden twee 'speciale' waarnemers gezonden naar de WEU-assembly. Hongarije was tussen 1992 en 1994 lid van de Veiligheidsraad en in 1995 'Chairman-in-office' van de OVSE. Reeds in 1991 accepteerde Hongarije de uitnodiging om lid te worden van de Noord-Atlantische Assemblée (NAA). Een parlementaire delegatie nam actief deel aan de activiteiten.

Oefeningen

Een substantiële ontwikkeling was het 'Partnership for Peace' (PfP) programma van 1994. Hongarije nam hieraan deel met veel enthousiasme. De eerste grote NAVO/PfP-oefening op het gebied van de luchtmacht was de oefening Cooperative Chance 1996. De spanning was te snijden.

→

Veel hooggeplaatste militairen fluisterden dat zij het beschouwden als een examen of de luchtstrijdkrachten wel geschikt waren om deel uit te maken van de NAVO. Zoals gebruikelijk bij dit soort oefeningen werd de oefening tot een groot succes verklaard.

Struikelblokken

De uitwisselingen met NAVO-militairen namen in aantal flink toe. Dat had twee zijden: aan de ene kant werd het duidelijk dat de NAVO uit een groot aantal strijdkrachten bestaat, met ieder zijn eigen karakteristieken. Anderzijds werd duidelijk dat het een onmogelijk taak was om de Hongaarse strijdkrachten volledig NAVO-



Afb. 6 NBC-training

compatibel te maken in luttele jaren. Te lang was er weinig in de krijgsmacht geïnvesteerd.

De talenkennis is eveneens een groot probleem. Iets meer dan tien procent van de Hongaarse bevolking spreekt een vreemde taal. Veel militairen werden naar het buitenland gezonden om cursussen te volgen en talen te leren. Het probleem hierbij is dat de verkregen kennis op peil moet worden



Afb. 7 Afdalen uit een Mi-8 HIP

gehouden. Ook de aanwezige communicatieapparatuur laat communicatie met de NAVO-strijdkrachten slechts ten dele toe. Het Hongaarse personeelsconcept is totaal verschillend van de westelijke strijdkrachten. Er waren structureel meer officieren dan



Afb. 8 Wintertraining

onderofficieren. Ook de uitrusting en apparatuur waren gebaseerd op de Warschaupact-standaard, en de doctrines op Russische doctrines. De verschillen zijn werkelijk imposant. Zo zijn er momenteel voor luchtruimbewaking 106 radars in gebruik die spoedig door drie radars van westerse makelij worden vervangen. Er is apparatuur in gebruik die geen enkel doel meer dient. Zo is er bijvoorbeeld storingsapparatuur voor het storen



Afb. 9 Valschertraining

van radars van een vorige generatie westerse jachtvliegtuigen. Deze vliegtuigen zijn al vijftien tot twintig jaar geleden uit de inventaris genomen.

Een belangrijke rol in de voorbereidingen tot toetreding tot de NAVO hadden de bezoeken van hoge functionarissen van de NAVO. De Nederlandse ambassade in Boedapest was de NAVO Contact-ambassade en in die hoedanigheid betrokken bij alle bezoeken van NAVO-functionarissen. De Hongaarse autoriteiten besteedden veel aandacht aan deze bezoeken. De Hongaarse gastvrijheid is spreekwoordelijk, en de hoge gasten hadden niets dan lof voor de wijze waarop de bezoeken werden georganiseerd en de



Afb. 10 Voorlichting voor de jeugd

informatie die tijdens de bezoeken werd verstrekt. Naarmate de datum van NAVO-toetreding naderde, werd de toon van de NAVO-functionarissen kritischer en werd steeds meer gewezen op de geringe NAVO-compatibiliteit van de strijdkrachten. De eind 1999 aangekondigde hervormingen van de strijdkrachten moeten de interoperabiliteit van de strijdkrachten in NAVO-verband vergroten.

Hervormingen

Houding van de Hongaarse strijdkrachten

Het communistische systeem werd met geweld opgedrongen en er was voor velen geen andere mogelijkheid dan het te accepteren zoals het was. Maar eigenlijk wist men toch wel dat het beeld dat geschapen was over de situatie in eigen land en daarbuiten maar ten dele juist was. Toen in 1989 de omwenteling kwam, werden heel gemakkelijk andere denkbeelden geabsorbeerd. Was het Westen aanvankelijk afgeschilderd als een dreiging, plotseling was het Westen de nieuwe vriend. Naarmate de contacten met de strijdkrachten in het Westen intensiever werden, won de overtuiging snel veld dat het inderdaad 'echt' anders was dan de propa-

ganda in het verleden zo lang had voorgespiegeld.

De strijdkrachten waren enorm groot, zo'n 150.000 man, en het budget was relatief ruim. Na de omwenteling bleef het budget veelal nominaal gelijk, maar door de inflatie van vaak tientallen procenten per jaar werd het budget in reële termen steeds geringer. De appreciatie van de strijdkrachten bij de bevolking was ook niet van

dien aard dat er enige druk werd uitgeoefend om het budget op peil te houden.

Iedere organisatie kan inefficiënt gemaakt worden door een te klein budget, en dit geldt zeker voor strijdkrachten. Halverwege de jaren negentig werd een flink aantal T-72 tanks, BMP-pantserinfanterievoertuigen en MiG-29 jachtvliegtuigen geleverd, ter compensatie van uitstaande staatschuld van Rusland aan Hongarije. Naast een aantal Franse Mistral kortafstand grond-luchtgeleide raketten vormen deze de enige moderne wapensystemen. Verdere investeringen bleven uit.

In 1996 werd de strijdmacht verkleind tot 64.000 personen en begin 2000 werden weer hervormingen aangekondigd. Deze houden in dat de strijdkrachten worden gereduceerd tot circa 45.000 man (en vrouw). Alle reducties hebben tot gevolg dat de structuur van het officierskorps voor wat betreft de rangen luitenant-kolonel tot en met luitenant een omgekeerde piramide is: hoe hoger de rang, hoe groter het aantal militairen in deze rang.

Collega's uit het Westen staan vaak snel klaar met adviezen om de overtolligen te laten afvloeien, maar als



Afb. 11 Een tank van het type T-72

men weet welke trieste maatschappelijke en financiële toekomst hen kan wachten na ontslag, kan men niet anders dan begrip opbrengen voor het huidige beleid om zorgvuldig om te gaan met de belangen van het personeel. Dit komt in feite vaak neer op het personeel gewoon te laten zitten. Zowel het ministerie en de generale staf als de politici hebben meerdere malen aangegeven dat het budget van ongeveer 1,6 miljard gulden onvoldoende is voor het ambitieniveau van de regering en de strijdkrachten. Een gefaseerde aanpak van het probleem wordt nagestreefd: eerst investeren in personeel, opleiding en woningen. Op deze wijze hoopt men hooggekwalificeerde militairen te kunnen behouden. Pas daarna komen grote materieelprojecten aan de orde.



Afb. 12 Hongaarse MiG-29-jachtvliegtuigen

Een aanwinst voor de NAVO?

De NAVO is in eerste instantie een politiek bondgenootschap, zij het met een sterke militaire arm. Het oogmerk van de uitbreidingsronde van de NAVO was het vergroten van de stabiliteit in Europa. Door het integreren van voormalige opponenten in de NAVO krijgen de economieën van deze lan-

den de kans zich zonder dreiging van buitenaf te herstellen van de situatie die ontstaan is tijdens het oude regime, en zich voor te bereiden op het EU-lidmaatschap.

Het geeft de strijdkrachten tevens de ruimte om te herstructureren, waarbij een horizon van vijftien jaar in acht wordt genomen. In deze periode zal de economie door de verwachte integratie in de EU sterk groeien. Hierdoor

komen meer middelen vrij om de strijdkrachten te moderniseren. Op termijn zullen de Hongaarse strijdkrachten zeker voldoen aan de eisen die hun ambitieniveau stelt.

Belangrijk is de locatie van Hongarije: aan de flanken van het traditioneel instabiele Balkan-gebied, en tussen het welvarende Westen en het oostelijke deel van Europa, dat nog met ernstige economische problemen kampt.

Hongarije is zich ervan bewust dat de toetreding van Hongarije nauwelijks bijdraagt aan vergroting van het militaire potentieel van de NAVO, maar dat het in belangrijke mate kan bijdragen aan het handhaven van vrede en veiligheid in de regio. De Hongaarse regering heeft de NAVO-luchtacties op het buurland Joegoslavië zonder voorbehoud gesteund en heeft hiermee het beeld van een betrouwbare partner bevestigd. Alles wijst erop dat het een goede beslissing is geweest de NAVO in 1999 uit te breiden, niet alleen voor de toenmalige leden van de Alliantie, maar vooral ook voor Hongarije zelf.



Afb. 13 Van de BMP-rupsvoertuigen zijn begin 2000 de laatste van 555 exemplaren afgeleverd aan de Hongaarse strijdkrachten



Helikopters vanuit Special Forces-perspectief

O.P. van Wiggen – luitenant-kolonel der infanterie

Inleiding

Sinds de technologie het helikopters 's nachts ook mogelijk maakt om extreem laag te vliegen, kan de commando het vijandelijk gebied ook op een andere manier infiltreren dan alleen maar te voet of per parachute. De voordelen van de helikopter als inzetmiddel zijn dan ook aanzienlijk. De helikopter kan tegenwoordig onder bijna alle weersomstandigheden vliegen, is relatief snel en heeft een grote actieradius.

Daarnaast is hij als hij de contouren van het terrein volgt moeilijk te detecteren en heeft maar weinig ruimte nodig om te landen. Ten slotte kunnen middelzware helikopters meerdere ploegen in één keer vervoeren en een behoorlijke hoeveelheid gewicht aan uitrusting meenemen. Daarbij komt dat deze wijze van inzet relatief weinig opleidingstijd kost in vergelijking tot bijvoorbeeld het parachutespringen vanaf grote hoogte met gebruikmaking van zuurstof.

Er zijn natuurlijk ook nadelen waarmee rekening moet worden gehouden. Het belangrijkste nadeel van de helikopter is zijn kwetsbaarheid voor vuur vanaf de grond. Toch wegen de nadelen niet op tegen de voordelen. Ondanks het feit dat iedere commando tegenwoordig wordt opgeleid tot vrije val parachutist (tot drie kilometer hoogte) en het Korps Commando Troepen (KCT) over enkele specialistische *High Altitude High Opening* (HAHO)/*High Altitude Low Opening* (HALO)-ploegen beschikt (tot acht

kilometer hoogte), is inzet met helikopters aantrekkelijk vanwege de flexibiliteit en nauwkeurigheid.

Geschiedenis

De laatste jaren hebben vooral de Amerikanen veel verbeterd op het gebied van actieve en passieve bescherming en in de nauwkeurigheid van de navigatieapparatuur. De Amerikanen waren al in 1970 in staat om met helikopters het zwaar verdedigde Vietnamese luchtruim binnen te dringen vanuit Thailand en Laos, in de lucht bijgetankt door C-130 vliegtuigen. In een operatie gericht op het bevrijden van Amerikaanse krijgsgevangenen uit een kamp op nog geen veertig kilometer van Hanoi, slaagden zij erin om met vijf CH-53 helikopters en een commando-eenheid ongezien midden in het krijgsgevangenkamp te landen.

Hoewel de verrassing totaal was en de Vietnamese weerstand in een mum van tijd werd gebroken, bleken er op het moment van de aanval geen Amerikanen meer in het kamp aanwezig te zijn. De commando-eenheid restte dan ook niets anders dan met lege handen terug te keren naar Thailand.

Ook de operatie *Eagle Claw*, de operatie gericht op het bevrijden van de Amerikaanse gijzelaars uit de Amerikaanse ambassade in Teheran, in 1980, heeft aangetoond dat helikopters in staat zijn om ongezien een vijandelijk luchtruim binnen te dringen en daarin heel diep te penetreren. Dat

deze reddingspoging moest worden afgebroken toen één van de CH-53's tijdens het aftanken midden in de Iraanse woestijn tegen een met brandstof en munitie geladen C-130 vloog, is van een andere orde.

De Falklandoorlog

Niet alleen de Amerikanen, maar ook de Engelsen en de Fransen hebben inmiddels ervaring opgedaan met het inzetten van speciale eenheden met helikopters. Weliswaar minder geavanceerd, beschikken deze landen inmiddels ook over helikopters die min of meer voor deze opdrachten zijn aangepast en voorzien zijn van speciaal daarvoor getrainde bemanningen.

In de Falklandoorlog werden SAS-teams 's nachts vanaf de vliegveldschepen met Sea King-helikopters ingevlogen ondanks de aanwezigheid van de Argentijnse luchtmacht en luchtafweer. Deze ploegen moesten voorafgaand aan de landing van de hoofdmacht de positie van de Argentijnse landstrijdkrachten op de eilanden vaststellen. Ook de SAS-raid op Pebble Island, voorafgaand aan de landing waarbij twaalf Pucara-aanvals-vliegtuigen op de grond werden vernield, werd ingeleid met een nachtelijke infiltratie met Sea King-helikopters.

De Golfoorlog

In de Golfoorlog en de oorlog op de Balkan zijn Amerikaanse, Britse en Franse speciale eenheden met helikopters diep in het vijandelijke achterland afgezet, herbevoorraad en weer opgepikt. Ook in deze conflicten

bestond er een serieuze dreiging van de vijandelijke luchtafweer. In de Golfoorlog werden de speciale eenheden ingezet in de jacht op mobiele Iraakse SCUD-lanceerinstallaties en voor verkenningsmissies.

Verder zijn er in de oorlog een aantal geslaagde *Combat Search and Rescue*-missies (CSAR) uitgevoerd waarbij enkele neergeschoten geallieerde vliegers konden worden opgepikt. In de oorlog op de Balkan zijn de redding van de Amerikaanse F-16 piloot O'Grady in 1995 en de neergeschoten F-117 piloot tijdens de luchtoorlog boven Kosovo recente voorbeelden van geslaagde CSAR-missies.

Kwetsbaarheid

De helikopter blijft nog steeds, zelfs tegen een inferieure vijand en ook in het kader van een humanitaire missie, kwetsbaar voor vuur vanaf de grond. Die kwetsbaarheid neemt nog eens toe op het moment dat bij daglicht wordt gevlogen. In een poging om de orde en rust te herstellen in Mogadishu, in 1993, tijdens de operatie *Restore Hope* besloten de Amerikanen twee belangrijke handlangers van warlord Mohammed Farrah Aidid gevangen te nemen. Een eenheid van Amerikaanse Rangers en Delta Force werd midden op de dag met behulp van *fast-roping* vanuit helikopters ingezet en wist de doelwitten snel te overmeesteren en af te voeren. Tijdens het terugtrekken werden echter twee Amerikaanse UH-60 Blackhawks, die vanuit de lucht de speciale eenheden op de grond steunden, door anti-tankraketten van het type RPG-7 getroffen en stortten midden in de dichtbevolkte stad neer. De inzet bij duisternis en slecht zicht is dus niet zoiets als een aardig alternatief: het is noodzaak.

Speciale helikoptereenheden

De mislukte reddingspoging van de Amerikanen (in 1980) gericht op het bevrijden van de gijzelaars in de Amerikaanse ambassade in Teheran was ongewild de katalysator voor het



Afb. 1 MH-53J Pave Low: de meest krachtige en geavanceerde special operations-helikopter (Bron: Special Operations Aviation, Patrick Allen)

oprichten van een speciale helikoptereenheid. Ingegeven door de grote politieke consternatie en het internationale gezichtsverlies werd een commissie benoemd om de oorzaken van de ramp vast te stellen. De conclusies uit het onderzoeksrapport toonden het ontbreken van eenhoofdige leiding en van een gemeenschappelijke opvatting over de wijze van optreden tussen de verschillende krijgsmachtleden aan. De onderdelen van de *Task Force* waren namelijk afkomstig uit vier verschillende krijgsmachtleden

die, gescheiden door geheimhouding en cultuur, nooit eerder echt met elkaar hadden geoefend.

Uiteindelijk leidde het rapport tot de oprichting van een *Special Operations Command* (SOCCOM), waarin alle speciale eenheden van land-, luchtmacht en marine werden ondergebracht. Eén van de gevolgen hiervan was het oprichten van een *Special Operations Aviation Regiment* dat met speciaal daarvoor uitgeruste helikopters en vliegers (*dedicated*) spe-

ciale eenheden moet ondersteunen. De ruggengraat van deze speciale helikoptereenheid werd de MH-53J *Pave Low*.

De Amerikanen

Deze helikopter, waarvan de Amerikanen er maar liefst negendertig bezitten, is uitermate geschikt om speciale operaties uit te voeren. De helikopter bezit *Forward Looking Infra-Red* (FLIR) en een *Terrain Following* radar waardoor in alle weersomstandigheden extreem laag kan worden gevlogen. Daarnaast heeft dit toestel een uitgebreid beveiligingssysteem bestaande uit infrarood stoorzenders, *Radar Warning Receivers* (RWR), actieve radarstooringsapparatuur en *Chaff & Flare* dispensers.

In de *Pave Low* is vijfhonderd kilogram aan titanium staalplaten ter bescherming tegen klein-kaliberwapens verwerkt. Ook is er een aantal miniguns voor de nabijbeveiliging gemonteerd. Ten slotte is de *Pave Low* uitgerust met extra brandstoftanks en voorzieningen om in de lucht te worden bijgetankt. Naast de *Pave*

Low gebruiken de Amerikanen een afgeleide versie van de UH-60 *Blackhawk* als special operations helikopter. De HH-60G *Pave Hawk* beschikt over dezelfde soort aanpassingen als de MH-53J.

De Engelsen

De Engelsen hebben geen speciale helikoptereenheid, maar kennen wel een nauwe samenwerking tussen speciale eenheden en helikopters. De Engelsen hebben een aantal Chinooks CH-47 van de Royal Air Force aangekocht als special operations helikopter. Deze helikopters worden gevlogen door speciaal daarvoor getrainde bemanningen en zijn voorzien van enkele technische aanpassingen. Tijdens de Golfoorlog beschikten de Engelsen over zes CH-47 Chinooks om speciale eenheden in vijandelijk gebied te kunnen inzetten.

De technische aanpassingen waren minder spectaculair dan die van de Amerikaanse helikopters. De aanpassingen bestonden uit een *Global Positioning System* (GPS), beveiligde satellietcommunicatie en zelfbescherming in de vorm van IR-stoorzenders,

RWR en *Chaff & Flare* dispensers. Ook waren enkele mitrailleurs aan de helikopter bevestigd. In tegenstelling tot de Amerikanen moesten de Engelse Chinook-vliegers het doen met slechts *Night Vision Goggles* (NVG), zij hadden geen radar. Overigens was deze configuratie waarmee de Engelsen het Iraakse luchtruim binnendrongen te vergelijken met de huidige configuratie van de Nederlandse Chinooks. Sinds kort heeft de Royal Air Force een aantal nieuwe Chinook CH-47E helikopters aangeschaft dat eveneens is uitgerust met FLIR, geavanceerde navigatieapparatuur en een *refuelling probe* voor het bijtanken in de lucht.

De Fransen

Ook de Fransen hebben met een aantal aanpassingen hun helikopters snel voor de Golfoorlog omgebouwd om special operations te kunnen ondersteunen. De aanpassingen bestonden uit niet meer dan NVG, GPS en Flares voor zelfbescherming. Sinds de Golfoorlog is de Franse luchtmacht bezig haar Puma's verder te ontwikkelen met FLIR, boordwapens en andere beschermingsmaatregelen. Een



Afb. 2 Met deze CH-47 Chinook-helikopter, slechts uitgerust met Night Vision Goggles voor de piloten en enkele voorzieningen voor zelfbescherming, werden in de Golfoorlog sas-teams in vijandelijk gebied afgezet (Bron: Special Operations Aviation, Patrick Allen)

aantal helikopters is aangemerkt als dedicated voor het uitvoeren van special operations. De toonaangevende westerse landen zijn bezig om hun helikoptercapaciteit aan te passen voor het uitvoeren van speciale operaties. Ook de Duitsers, de Spanjaarden en de Italianen anticiperen op de aangetoonde behoefte.

Toegenomen belang van CSAR

Het toegenomen belang van CSAR in de laatste jaren laat zich verklaren door de ervaringen van de Golfoorlog, waarin een aantal gevangen genomen geallieerde piloten door het Iraakse regime werd misbruikt. Daar waar het luchtwapen bij gewapende conflicten een steeds belangrijker rol speelt, neemt automatisch het belang van CSAR toe. Niet alleen om misbruik van gevangen genomen vliegers te voorkomen, maar zeer zeker ook uit moreelsoverwegingen.

Het toegenomen belang aan CSAR wordt ook in het Defensie Strategisch

Plan (DSP) onderkend. 'Een verbetering van het vermogen al dan niet in internationaal verband evacuatieoperaties uit te voeren, waaronder CSAR' wordt dan ook noodzakelijk geacht. Het is dan ook niet verwonderlijk dat majoor R.C.A. Cuppes in zijn artikel 'Combat Search and Rescue vanuit vliegerperspectief' in het decembernummer van de *Militaire Spectator* in 1999 deze richtlijn verder heeft vertaald. Hij pleit voor een dedicated CSAR-capaciteit. Daarbij acht hij een uitbreiding van de bestaande helikoptercapaciteit met een vlucht van vijf tot zes CSAR-Cougars noodzakelijk met speciaal daarvoor getrainde vliegers en bemanningen.

De aanpassingen aan de Cougar zouden in zijn optiek moeten bestaan uit een boordwapen, middelen om vijandelijke grondluchtwapens op te sporen en te misleiden, bepantsering, FLIR en onder meer autonome navigatieapparatuur en extra brandstoftanks. Deze aanpassingen zijn volgens hem noodzakelijk om vijandelijk gebied te kunnen binnendringen.

...en van andere Speciale Operaties

Het DSP biedt echter meer invalshoeken dan alleen CSAR om het formeren van een 'speciale' helikopter-eenheid te rechtvaardigen. Het DSP onderkent

het toegenomen belang dat aan speciale eenheden moet worden gehecht, gebaseerd op de gewijzigde veiligheidssituatie en een toegenomen kans op irreguliere conflicten.

Omdat:

speciale eenheden voor een breder scala aan opdrachten in aanmerking komen (het verkrijgen van inlichtingen, het optreden als spotter maar ook het ondersteunen van luchtmachtkrachten die grondaanvallen met lasergeleide wapens uitvoeren)

en veelvuldig moeten optreden in een vijandige omgeving acht het DSP



Afb. 3 Commandoploegen van het KCT in Bosnië ingezet met Engelse Commando Sea King-helikopters
(Bron: archief KCT)

een verbetering van de capaciteit voor de uitvoering van speciale operaties noodzakelijk.

Overigens is CSAR volgens de *Allied Joint Publication-1A* niets anders dan een voorbeeld van een mogelijke speciale operatie. In reactie op deze richtlijn heeft de BLS in 1997 besloten het KCT uit te breiden en haar takenpakket te verbreden tot het complete spectrum aan speciale operaties. Het gelijktijdig formeren van een speciaal helikopterelement zou in lijn zijn geweest met het gestelde in het DSP. Per slot van rekening is in de 'Beleidsvisie KCT' de helikopter aangemerkt als het meest geëigende inzetmiddel.

Vertragingen

De redenen waarom dit thans nog niet is gebeurd, zijn echter voor de hand liggend. De beperkt beschikbare vloot aan transporthelikopters waarover de Tactische Helikopter Groep (THG) momenteel beschikt (dertien Chinooks en zeventien Cougars) is primair bestemd voor samenwerking met de Luchtmobiele Brigade. Die samenwerking staat nog geheel in de kinderschoenen. Vooral technische problemen aan de helikopters en personeelsproblemen hebben het opwerkingsprogramma vertraagd. Daarnaast hebben zowel THG als Luchtmobiele Brigade tot nu toe afzonderlijk al diverse malen moeten voldoen aan de uitzendverplichtingen. Het is dan ook begrijpelijk dat aan die samenwerking voorshands prioriteit wordt gegeven en een structurele samenwerking tussen THG en ploegen van het KCT (nog) niet aan de orde is.

Gezamenlijke oefeningen

Op incidentele basis biedt de beschikbaarheid van helikopters van de THG het KCT mogelijkheden om realistisch te oefenen. De ervaring wijst uit dat die samenwerking tussen individuele bemanningen en commando-ploegen dan voortreffelijk verloopt. Zo werden onlangs tijdens de oefening *Lethal Strike*, in februari van dit jaar, ploegen van het KCT tijdens duisternis met NVG-uitgeruste Cougars

ingezet. Niet alleen de individuele vaardigheid van de vliegers maar vooral hun attitude tegenover dergelijke missies biedt perspectief. Helaas ontbreekt een formele basis van samenwerken en heeft samen oefenen slechts een ad hoc karakter.

De bestaande samenwerking tussen primair THG en Luchtmobiele Brigade belemmert de flexibiliteit van het gebruik van de transporthelikopters. De Nederlandse aanwezigheid in Bosnië en Kosovo wijst uit dat Speciale Operaties eerder aan de orde zijn (en zijn geweest) dan een luchtmobiele inzet. Bovendien is het niet te verwachten dat zowel een luchtmobiele inzet als de inzet van special forces op hetzelfde tijdstip in een operatie zullen plaatsvinden.

Voortschrijdend inzicht naar aanleiding van de operationele verplichtingen in crisisbeheersingsoperaties is naar mijn mening voldoende aanleiding om toch op dit moment reeds te beginnen met het opleiden van speciaal getrainde bemanningen voor speciale operaties.

Nederlandse helikoptercapaciteit

Bij het ontbreken van eigen Nederlandse helikoptercapaciteit zijn in Bosnië meerdere operaties door ploegen van het KCT ondersteund met Franse en Engelse helikopters. Een vorm van internationale steunverleningen die eerder uitzondering dan regel zal zijn. Een geloofwaardige Nederlandse deelname bij een multinational optreden, zoals dat op de Balkan heeft plaatsgevonden, vereist het beschikbaar hebben van Nederlandse helikopters.

Gelukkig wordt deze visie gedeeld door onder andere het Nederlandse Helidetachment dat van december 1998 tot en met juni 1999 in Macedonië en Albanië actief is geweest. In de After Action Review van deze eenheid valt, op basis van vergelijkingen met het Franse Special Operations-concept, te lezen dat

het valt aan te bevelen om de mogelijkheid en wenselijkheid te bezien dat THG-helikopters in de

toekomst een bijdrage leveren aan Nederlandse SOF-operaties door het formeren van een SOF-helikopterelement.

Haalbaarheid van een Nederlandse speciale helikoptereenheid

Zowel de inhoud van het DSP als de ervaringen van Nederlandse deelname aan internationale crisisbeheersingsoperaties wijst uit dat onze krijgsmacht behoefte heeft aan een helikoptereenheid die in staat is speciale operaties te ondersteunen. Deze eenheid moet niet alleen over speciaal daartoe uitgeruste helikopters beschikken, maar ook over bemanningen die zijn getraind voor dergelijke missies. De door majoor R.C.A. Cuppes reeds eerder aangegeven behoefte van vijf tot zes aangepaste Cougars zou een indicatie kunnen zijn voor de omvang van deze eenheid.

Aanpassingen

Het aanpassen van een aantal Cougars of Chinooks uit het huidige potentieel van de THG voor die taak en het trainen van een aantal dedicated bemanningen is voorlopig de meest voor de hand liggende optie om in deze behoefte te voorzien. Ook de Engelsen hebben tot voor kort op deze wijze flexibel gebruik gemaakt van hun helikopters. In hoeverre deze optie haalbaar is en er met de schaarse helikoptercapaciteit van de THG kan worden voldaan aan zowel de operationele samenwerking met de luchtmobiele brigade als de behoefte aan het ondersteunen van speciale operaties, is een kwestie van capaciteitsberekening.

Nieuwe helikopters

Een andere mogelijkheid biedt wellicht het *Light Utility Helicopter* (LUH)-project. In de *Defensienota 2000* is aangegeven dat de verouderde BO-105 en Alouette-III helikopters vanaf 2003 worden vervangen door veertien tot zestien nieuwe helikopters. De LUH's zijn nodig voor het uit-



Afb. 4 Samenwerking tussen Cougars van de THG en ploegen van het KCT tijdens de oefening Lethal Strike, in februari 2000. Uitstekende samenwerking, maar geen structurele basis (Bron: Archief KCT)

voeren van verkenning-, bewakings- en (personenvervoer-) taken. Tevens moeten deze helikopters in staat zijn om in het nog uit te werken medische zorgconcept Aeromedevac uit te voeren. Voorshands is de kwalitatieve behoefte gebaseerd op een laadvermogen om minimaal vijf passagiers met volledige gevechtssuitrusting te kunnen vervoeren. Immers, deze helikopters moeten onder meer in staat zijn om verkenning-, gevechtspatrouilles of *Mobile Air Operation Teams* behorende tot de Luchtmobiele Brigade te kunnen uitzetten. Het opnemen van de behoefte aan een speciale helikoptercapaciteit zou zonder al te nadrukkelijke wijzigingen in de behoeftestelling in dit project moeten kunnen worden opgenomen.

Afsluiting

Zolang er nog geen structurele basis van samenwerking bestaat tussen het KCT en de THG, is het KCT aangewezen op de collegiale contacten met buitenlandse helikoptereenheden. Op incidentele basis wordt steun ontvangen

van Duitse en Engelse helikopters. In die gevallen levert het KCT wederdiensten door opleidingsactiviteiten van buitenlandse eenheden te steunen.

In dit kader heeft het KCT het afgelopen jaar geparticipeerd in twee internationale CSAR-oefeningen. Op deze wijze kan in enige mate worden voorzien in de helikopterbehoefte en wordt ook nog eens ervaring opgedaan met internationale procedures.

Het is echter een illusie, en het getuigt daarnaast van weinig geloofwaardigheid om te veronderstellen dat er altijd op buitenlandse helikopters kan worden gerekend in geval van operationele inzet. De gevallen in Bosnië, waarbij KCT-ploegen door buitenlandse helikopters zijn ingezet en opgepikt, moeten dan ook eerder als uitzondering dan als regel worden beschouwd. Bij crises is het hemd namelijk nader dan de rok.

Hechte samenwerking

Helikopterbemanningen die speciale operaties vliegen, zullen bereid moeten zijn risico's te nemen op het moment dat zij samen met speciale eenheden in vijandelijk gebied opere-

ren. Zo mag ook van KCT-ploegen verlangd worden dat zij tot het uiterste gaan om hun opdracht in die omgeving uit te voeren. Of dat nu het verzamelen van inlichtingen, het aanvallen van vitale vijandelijke objecten of het bevrijden dan wel oppikken van neergeschoten vliegers is.

Een dergelijke samenwerking vereist opoffering en toewijding die alleen kan worden gegarandeerd door een hecht teamverband tussen commandoploegen en helikopterbemanningen. Hiervoor is gezamenlijke training en opleiding nodig. Alleen zo'n vorm van samenwerking biedt een optimale kans op succes tegen een minimum aan risico. De inhoud van de boeken *We were soldiers once... and young*¹ en *Black Hawk Down*,² over de ervaringen van *Special Forces* en helikopterbemanningen in respectievelijk Vietnam 1965 en Somalië 1993, maakt duidelijk hoe cruciaal dat teamverband is.

¹ H.G. Moore en J.L. Galloway, Harper Perennial.

² M. Bowden, Atlantic Monthly Press, NY.

Bedrijfsvoering bij de Koninklijke Marechaussee

Een op output gerichte sturing en bedrijfsvoering

drs. P.C.J. Neuteboom – luitenant-kolonel van de Koninklijke Marechaussee*

Inleiding

Sinds de jaren tachtig zijn bedrijfsmatig werken en resultaatgerichtheid belangrijke thema's geworden binnen de overheid. Ingevoerd door nieuwe stromingen in het economisch denken werden initiatieven genomen om de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de overheid te verbeteren. Niet langer stond de input, maar de output van overheidsorganisaties centraal.

Binnen het ministerie van Defensie zijn deze ontwikkelingen vertaald in bijvoorbeeld het Beleid Bedrijfsvoering Defensie 1993 (BBD '93) en het Verbeterd Economisch Beheer (VEB). In tegenstelling tot bij de andere krijgsmachtdeelens zijn deze ontwikkelingen tot voor kort enigszins aan de Koninklijke Marechaussee (KMAR) voorbij gegaan, totdat in 1997 bij de KMAR een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) naar de bedrijfsvoering werd gehouden. De resultaten van het IBO bleken een uitkomst te zijn. Niet alleen hebben ze de ontwikkeling van het bedrijfsmatig werken bij de KMAR in een stroomversnelling gebracht, maar ook leveren ze een bijdrage aan de oplossing van een aantal structurele knelpunten in de externe sturing en de toewijzing van middelen.

In 1999 is de KMAR begonnen met het project Beleid en Bedrijfsvoering Koninklijke Marechaussee 2000

(BBKMAR 2000). Dit project moet leiden tot de uitwerking van de aanbevelingen van het IBO en daarmee tot de invoering van een op output gerichte sturing en bedrijfsvoering. Het project is nu een jaar onderweg en om een bredere bekendheid te geven aan de ontwikkelingen op het gebied van de bedrijfsvoering bij de KMAR ga ik in dit artikel nader in op de achtergrond, de inhoud en de betekenis van BBKMAR 2000.

Achtergrond

Oud CDA Tweede-Kamerlid Hans Gualthérie van Weezel heeft eens gezegd dat op 14 november 1988 de politiedemonstratie op het Malieveld en de petverbranding op het Binnenhof de wedergeboorte van de KMAR hebben betekend.¹ Inderdaad kan 1988 in zekere zin als een keerpunt in de geschiedenis van de KMAR worden beschouwd omdat vanaf dat jaar de KMAR een aantal stormachtige ontwikkelingen heeft doorgemaakt. Eerst werden de taken van de KMAR opgenomen in de Politiewet van 1988 en kreeg de KMAR een vaste positie binnen het nationale politiebestedel. Vervolgens volgde een periode van taakuitbreidingen. De basis hiervoor ligt min of meer in een motie van de Tweede-Kamerleden Koffeman en Vos uit 1991. In deze motie werd de regering verzocht de komende jaren de operationele sterkte van de KMAR minimaal gelijk te laten blijven. Immers, door onder andere de *Prioriteitennota* en het Akkoord van Schengen (waardoor de grensbewa-

king aan de oostgrens kwam te verdwijnen) zou de sterkte van de KMAR terugvallen van circa 3500 naar 2750 marechaussees.

Met de motie werd in 1992 de weg vrijgemaakt voor een tweetal nieuwe taken: de invoering van het mobiel toezicht vreemdelingen (MTV) aan de zuid- en oostgrens en de bestrijding van de grensoverschrijdende criminaliteit (GOC). In 1994 volgde nog eens de overname van de politie- en veiligheidstaak op (onder andere) de luchthaven Schiphol van het Korps Rijkspolitie.

Taakintensivering

Na deze diversificatie trad een periode in van taakintensivering. Met name de formatiesterkte voor de grensbewaking en het MTV werd een aantal malen sterk uitgebreid. Bij de algemene politieke beschouwingen voor de rijksbegroting van 1997 maakte de regering voor de KMAR Mf 14,1 vrij voor onder andere de versterking van het MTV. In januari 1998 volgde wederom een beleidsintensivering voor het MTV. Deze keer stelde de minister van Financiën Mf 25 aan de KMAR ter beschikking om de samenwerking tussen de douane en de KMAR aan de zuid- en oostgrens te bevorderen, teneinde gezamenlijk het aantal controles op de grensoverschrijding van goederen en vreemdelingen te vergroten.

De laatste belangrijke intensivering dateerde van augustus 1998. Bij deze gelegenheid werd de begroting van de KMAR met Mf 18 uitgebreid voor de versterking van de grensbewaking aan de Schengen-buitengrens; zij het

* De auteur is projectleider BBKMAR 2000.

¹ *Politie Magazine*, 2e jaargang, nr. 10, juni 1993, p. 7-10.

met een expliciete uitsluiting van Schiphol. Uit hetzelfde dossier diende ook de overname van de grensbewakingstaak van de douane te worden gefinancierd.

Echter, in alle geschetste voorbeelden waren de intensiveringen input-bepaald. Er lagen geen behoeftebepalingen van de KMAR aan ten grondslag en bureaupolitiek tussen departementen leidde nogal eens tot verschuiving van beleidsdoelstellingen binnen de dossiers. Zo was de eerste Mf 14,1 initieel bedoeld voor de versterking van de grensbewaking, maar kwam het bedrag uiteindelijk – tegen de voorstellen van de KMAR in – terecht bij het MTV. De additionele financiële ruimte kon in ieder geval niet worden benut op de plaats waar de KMAR een werkelijk probleem kende, namelijk op de luchthaven Schiphol. Daarom een toelichting.

Sinds 1 januari 1994 is de KMAR belast met de uitvoering van de politie- en veiligheidstaak op de luchthaven Schiphol. Bij de officiële taakoverdracht bedroeg het aantal passagiers dat de luchthaven Schiphol aandeed 23,6 miljoen.² In 1999 was dit inmiddels gestegen tot 36,8 miljoen per jaar.³ De personele sterkte van het district Luchtvaart (DKMARLV) is evenwel sterk achtergebleven bij de ontwikkelingen op de luchthaven Schiphol. Bij de reorganisatie van het district in 1996 werd de formatie-sterkte vastgesteld op 1016. De huidige

sterkte bedraagt nu 1142. Deze uitbreiding van het formatiebestand was echter geen compensatie voor de effecten van de groei van het luchtverkeer, maar eerder 'politiek' bepaalde beleidsintensiveringen voor de uitvoering van nieuwe taken die los staan van de ontwikkelingen in het luchtverkeer, zoals de uitvoering van MTV op de luchthaven en de zogenaamde *preboarding checks*⁴ en *gate* controles.⁵ Het achterblijven van de formatie-sterkte bij de groei van de luchthaven heeft geleid tot een grote druk op de beschikbare capaciteit. De gevolgen hiervan zijn vooral manifest geworden in het niveau van de serviceverlening bij de grensbewaking, met lange wachtrijen voor de balies voor de paspoortcontroles als gevolg. Maar ook voor de bestrijding van de middelzware en zware criminaliteit (drugssmokkel en mensensmokkel) en de handhaving van de openbare orde (zwerwersproblematiek, parkeeroverlast en aanpak van veel voorkomende criminaliteit) schiet de capaciteit tekort.

Tegenstrijdige belangen

De vraag is nu waardoor het tot op heden niet mogelijk is gebleken om het stijgende werkaanbod van de KMAR vertaald te zien in middelen of in duidelijke beleidskeuzen. Op de eerste plaats spelen de tegenstrijdige belangen van de betrokken departementen een belangrijke rol. De gescheiden gezag- en beheerstructuur is hier mede debet aan. Immers, de

KMAR is een politiekorps met een militaire status. De minister van Defensie voert het beheer over de KMAR. Het gezag is daarentegen verdeeld over meerdere ministeries of autoriteiten. Bijvoorbeeld: de minister van Justitie heeft het politieke gezag over de opsporings- en beveiligingstaken, waarbij de feitelijke uitvoering van de opsporingstaak dan weer plaatsvindt onder het gezag van de officier van Justitie. De staatssecretaris van Justitie is verantwoordelijk voor de handhaving van de vreemdelingenwetgeving; de burgemeester draagt het gezag over de handhaving van de openbare orde in zijn gemeente, en de uitvoering van vredesoperaties vindt ten slotte weer plaats onder de verantwoordelijkheid van de chef Defensiestaf.

'Beslissen, betalen en genieten' liggen daarmee niet in één hand. Het antwoord op de vraag wie de kosten van noodzakelijke taakintensiveringen moet dragen, blijft daardoor vaak onbeantwoord. Defensie is van mening dat de opdrachtgever de lasten moet dragen. Justitie, aan de andere kant, staat op het standpunt dat de gewenste groei ten laste moet komen van de begroting van de beheerder. Een impasse is het gevolg. Vervolgens is ook de rigide scheiding tussen de taakvelden van de KMAR een belangrijke veroorzaker van de niet optimale verdeling van de middelen.

Tussen de taakvelden van de KMAR staan sterke schotten. De bevelhebber der Marechaussee (BDM) is als manager niet bevoegd om prioriteiten te stellen en tussen de taakvelden⁶ te schuiven met zijn personele middelen. Eerder is al aangegeven dat de huidige personele capaciteit van de taakvelden input-bepaald is. Belangentegenstellingen hebben daardoor lange tijd een evenwichtige verdeling van de middelen tussen de taakvelden in de weg gestaan.⁷ Ten slotte speelt een belangrijke rol dat de KMAR niet beschikt over een bedrijfsvoeringssystematiek waarmee de output kan worden gemeten om zodoende door haar ingediende claims beter te kunnen onderbouwen.

² N.V. Luchthaven Schiphol, Jaarverslag Amsterdam Airport Schiphol, 1994.

³ Amsterdam Airport Schiphol, *Verkeer & Vervoer*, december 1999.

⁴ Een *preboarding check* is erop gericht om in het land van vertrek luchtvaartmaatschappijen te adviseren over de geldigheid van de identiteitspapieren van de te vervoeren passagiers. Indien een maatschappij een vreemdeling zonder geldige documenten het Schengen-gebied laat inreizen, kan zij worden vervolgd en draagt zij de kosten voor het retourneren van de vreemdeling.

⁵ Onder een *gate* controle wordt verstaan de controle direct aan de gate op Schiphol ten einde vast te stellen of alle passagiers over geldige identiteitspapieren beschikken. Wanneer blijkt dat een vreemdeling niet over gel-

dige papieren beschikt, kan direct de relatie worden gelegd naar de vervoerende maatschappij, zodat de kosten voor retournering kunnen worden verhaald op die maatschappij.

⁶ De taakvelden van de KMAR zijn: beveiliging, politietaken Defensie, politietaken burgerluchtvaartterreinen, handhaving vreemdelingenwetgeving, recherche en vredes- en internationale taken.

⁷ Recent is daarin echter een wijziging opgetreden. In november van het vorig jaar hebben namelijk de ministers van Defensie en van Justitie besloten om tijdelijk honderd marechaussees uit de militaire politiedienst, het MTV en de grensbewaking vrij te maken en op Schiphol in te zetten ter vulling van de tekorten in de formatie van de politiedienst en de grensbewaking.

Ook het gemis aan duidelijke afspraken tussen KMAR en de gezagsdragers als opdrachtgevers over de te bereiken resultaten en de daarvoor te maken kosten speelde de KMAR parten. Juist door het ontbreken van zulke afspraken werden geen prioriteiten gesteld en voelden de gezagsdragers zich vaak niet verantwoordelijk voor de discrepantie tussen de doelen enerzijds en beschikbare middelen anderzijds.

Beleidsprogramma's

Dit laatste sluit direct aan bij een andere belangrijke ontwikkeling in de omgeving van de KMAR. Sinds het begin van de jaren negentig hebben thema's als doelmatigheid, resultaatgerichtheid en bedrijfsmatig werken hun intrede gedaan binnen de overheid. Deze thema's hebben binnen het ministerie van Defensie hun vertaling en uitwerking gekregen via onder andere het BBD '93 en het raamwerk VEB. Met beide programma's werd onder meer beoogd het inzicht in de kosten van de geleverde prestaties alsmede de verantwoordelijkheid ervoor op elk niveau te vergroten of te verbeteren. Sindsdien zijn begrippen als decentralisatie, integraal management, resultaatverantwoordelijke eenheid (RVE), planning & control, managementcontracten en kengetallen binnen Defensie gemeengoed geworden.

Echter – tot voor kort – niet bij de KMAR. Het VEB en het BBD hebben tot 1998 binnen de KMAR geen brede voedingsbodem gevonden. Slechts op kleine schaal, en dan veelal *bottom-up*, is wel getracht de ideeën van beide beleidsprogramma's om te zetten in beleidsinitiatieven voor meer bedrijfsmatig werken, maar dit heeft nimmer geleid tot een commitment van de leiding.

⁸ Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Van uitgaven naar kosten*, vergaderjaar 1996-1997, 25 257, nr.1, p. 2-3.

⁹ Idem, p. 3.

¹⁰ IBO-werkgroep Koninklijke Marechaussee, *Munitie voor 'het Wapen': Verslag van het interdepartementale beleidsonderzoek naar de sturing en de bedrijfsvoering van de Koninklijke Marechaussee*, 1998, p. 12.

Zo kon het gebeuren dat de KMAR zichzelf aanmerkte als één RVE, zonder over te gaan op verdere decentralisatie. Het adagium bleef 'centraal, tenzij'. Ook werden er geen concrete stappen ondernomen om een interne planning & control cyclus op te zetten en om over te gaan tot het toerekenen van kosten aan activiteiten. Weliswaar is er door de leiding in 1996 een plan opgesteld voor de gefaseerde invoering van het VEB, maar dit heeft niet geleid tot concrete stappen. Juist het ontbreken van een systeem voor koppeling van doelen, activiteiten, resultaten en middelen begon zich echter te wreken: niet alleen binnen Defensie, vanwege de eigen interpretatie van het bedrijfsvoeringbeleid, maar ook in relatie tot duidelijke beleidskeuzes ten aanzien van onder andere Schiphol.

'Blessing in disguise'

Hiervoor is aangegeven dat de KMAR in het afgelopen decennium is geconfronteerd met een aantal ontwikkelingen dat heeft geleid tot uitbreiding van het takenpakket en tot groei van de organisatie. Toch heeft deze groei niet geleid tot een passende en evenwichtige verdeling van de middelen of tot het stellen van duidelijke prioriteiten. Binnen een aantal taakvelden is duidelijk sprake van een discrepantie tussen doelen en middelen. Het ontbreken van een deugdelijke systematiek voor interne en externe sturing en bedrijfsvoering is mede debet aan het uitblijven van structurele beleidskeuzes voor de verdeling van de middelen in relatie tot de opdrachten.

Een bijdrage voor de oplossing van de ontstane problemen kwam – zoals vaak – onverwacht. Een interdepartementaal beleidsonderzoek naar de bedrijfsvoering bij de KMAR bood de kans om – zo bleek later – alle dreigingen om te zetten in een kans: een *blessing in disguise*.

Onderzoek

Op 23 mei 1997 besloot de minister-raad namelijk om bij een achttal grote uitvoerende overheidsdiensten die

geen agentschapstatus bezaten een IBO naar de aansturing en bedrijfsvoering te houden. Ook de KMAR behoorde dus tot de geselecteerde diensten. De IBO's zouden worden uitgevoerd onder de verantwoordelijkheid van de minister van Financiën en diens nota 'Van uitgaven naar kosten' vormde de basis ervoor. Het doel van het onderzoek was vast te stellen of de invoering van een meer resultaatgericht besturingsmodel, gekoppeld aan een baten- en lastenstelsel, voor de bedrijfsvoering van die diensten van toegevoegde waarde zou zijn.⁸ De gedachte achter de nota was dat verbetering van de doelmatigheid en de doeltreffendheid kon worden gerealiseerd door het zichtbaar maken van de producten (output) van een overheidsdienst en de kosten daarvan.

Met de nota werd het streven van de regering naar een meer doelmatige, doeltreffende en slagvaardige overheid nog eens duidelijk onderstreept. Immers, de regering achtte het wenselijk dat meer overheidsorganisaties – waar mogelijk – zouden moeten worden bestuurd op basis van afspraken over prestaties en de daarvoor te maken kosten.⁹

De interdepartementale werkgroep hield haar onderzoek in de periode september 1997-juni 1998. In het IBO stond de vraag centraal of voor de KMAR een meer resultaatgerichte sturingswijze en besluitvorming mogelijk zou zijn en of de invoering van een baten- en lastenstelsel daar een bijdrage aan kon leveren.¹⁰

Conclusies

In het IBO is gekeken naar de organisatiestructuur, de taken en de positionering van de KMAR binnen haar omgeving. Bij dit laatste is in het bijzonder aandacht besteed aan de gezag- en beheerrelaties en de knelpunten die voortvloeiden uit de scheiding tussen beide. Tevens heeft de werkgroep een analyse gemaakt van de huidige sturing en bedrijfsvoering. Hierbij is ingegaan op het begrotingsproces, de externe sturingsrelaties met de departementen van Defensie,

van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de interne sturing en bedrijfsvoering. Op grond van deze inventarisatie is aan de hand van een normatief referentiekader¹¹ en ervaringen met bedrijfsvoering bij de politie een analyse gemaakt van de huidige sturing en bedrijfsvoering bij de KMAR. De werkgroep is daarbij tot het inzicht gekomen dat:

- er geen formeel systeem was voor effectmeting of doelbereiking;
- de producten en processen van de KMAR niet waren beschreven;
- er geen koppeling was tussen doelen en middelen;
- de interne en externe sturing hoofdzakelijk input-gericht waren;
- de scheiding tussen gezag en beheer kon leiden tot suboptimale situaties en beslissingen.

De eindconclusie van de werkgroep was dan ook dat er (ten tijde van het onderzoek) bij de KMAR geen sprake was van een resultaatgerichte sturing en bedrijfsvoering. De werkgroep achtte het echter wenselijk dat de KMAR meer zou worden gestuurd en zou gaan sturen op te leveren prestaties en de daarvoor in te zetten middelen. Een en ander zou ook bijdragen tot een open houding richting de Staten-Generaal en de maatschappij, en leiden tot een betere beoordeling van de doelmatigheid van de (eigen) organisatie.

De invoering van een baten- en lastenselsel werd door de werkgroep vooralsnog niet als opportuun gezien. De werkgroep heeft voorgesteld drie jaar na invoering van de nieuwe bedrijfsvoering hiertoe nader onderzoek te doen.

Het stappenplan

Op basis van deze conclusies heeft de werkgroep een voorstel geformuleerd voor de verbetering van de sturing en bedrijfsvoering. Tevens is een voorstel gedaan om de negatieve neveneffecten van de scheiding tussen gezag en beheer te verzachten. Deze voorstellen zijn verwoord in de vorm van een stappenplan. Dit plan bestaat uit de volgende zeven stappen:

- 1 het beschrijven van de bedrijfsprocessen en producten vanuit de missie, doelen, taken en deeltaken van de KMAR;
- 2 het, afhankelijk van de aard van het productieproces, kiezen van een adequate vorm van budgettering;
- 3 het inzichtelijk maken van de opdrachtgevers en doelgroepen per product;
- 4 het kiezen van een gepaste vorm van integraal management via het geven van verantwoordelijkheden en delegeren van (beheersmatige) bevoegdheden aan decentrale commandanten;
- 5 het opzetten van een interne planning- & controlcyclus in aansluiting op de externe planning- & controlcyclus;
- 6 het opzetten van een systeem van structurele evaluatieonderzoeken, zoals audits, tijdreeksanalyses en benchmarks;
- 7 het opzetten van een systematiek voor het mitigeren van de negatieve neveneffecten van de scheiding tussen gezag en beheer.¹²

Na afronding van het IBO KMAR heeft de werkgroep haar bevindingen gerapporteerd aan de minister van Financiën en begin november 1998 stemde, na behandeling in de ministerraad, de regering in met de aanbevelingen van het rapport. Hiermee onderschreef zij de gedachte dat de KMAR door de implementatie van de aanbevelingen in staat moet zijn om een meer resultaatgericht inzicht te verstrekken aan de verantwoordelijke bewindspersonen over de uitvoering van de wettelijke taken. De regering was van mening dat in de toekomst met de beleidsverantwoordelijke

gezagdragers duidelijke afspraken gemaakt moeten worden over te bereiken output en de daarvoor benodigde middelen. Tevens stelde de regering een implementatietraject van twee jaar vast.

Uitgaande van de start in januari 1999 zou de uitwerking van de eerste zes aanbevelingen moeten plaatsvinden in 1999, waarna in 2000 de verbetering van externe sturing en een pilot zouden volgen. De implementatie werd voorzien in 2001, zodat de begrotingsvoorbereiding van 2002 kan plaatsvinden op basis van de nieuwe bedrijfsvoering.¹³

BBKMAR 2000

Na de besluitvorming in de ministerraad heeft de BDM opdracht gegeven tot de verdere uitwerking en implementatie van de aanbevelingen uit het IBO. De uitvoering van deze opdracht heeft hij neergelegd bij een aparte projectorganisatie. Dit project, onder de naam Beleid en Bedrijfsvoering Koninklijke Marechaussee 2000, moet de KMAR in twee jaar leiden naar de gewenste situatie van transparantie en output-sturing. Aan het einde van het project moet de KMAR in staat zijn om op basis van heldere doelstellingen van de gezagdragers haar activiteiten en middelen te plannen. Zij dient hiertoe haar producten zichtbaar en meetbaar te maken teneinde verantwoording te kunnen afleggen over de geleverde prestaties en de daarbij benodigde middelen.

De KMAR dient, met het oog op een evenwichtige verdeling van de schaarse middelen, een systeem te ontwerpen waarmee op een transparante en verantwoorde wijze keuzes kunnen worden gemaakt in de uitvoering van de activiteiten in relatie tot de te realiseren doelen. Ook moet de KMAR in de eindsituatie in staat zijn om de kosten van de activiteiten per opdrachtgever inzichtelijk te maken.

Sturing in de lijn

Het projectteam BBKMAR 2000 heeft als opdracht gekregen het stappen-

¹¹ Ministerie van Financiën, *Aansturen op resultaat: Conceptueel kader voor de interdepartementale beleidsonderzoeken naar de bedrijfsvoering van uitvoerende diensten*, Den Haag, 17 juni 1997.

¹² IBO-werkgroep Koninklijke Marechaussee, *Munitie voor 'het Wapen'*, p. 51-56.

¹³ Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Interdepartementale beleidsonderzoeken 1998*, vergaderjaar 1999-1999, 26250, nr. 2, p.3-4.

plan van het IBO integraal uit te werken en te implementeren. Hierbij heeft zij rekening te houden met een aantal uitgangspunten en randvoorwaarden. Op de eerste plaats moet worden uitgegaan van het principe van sturing in de lijn en op hoofdlijnen. De doelstellingen en het vigerend beleid van gezagdragers en de beheerder alsmede de vertaling ervan door de BDM vormen het vertrekpunt voor deze sturing. De afstemming tussen gezag en beheer over de benodigde middelen in relatie tot de te bereiken resultaten moet worden verankerd in de te ontwerpen sturingsystematiek.

Op de tweede plaats dient de bedrijfsvoeringssystematiek een operationele oriëntatie te hebben. Dit wil zeggen dat de bedrijfsvoering primair moet zijn gericht op de optimalisering van de transparantie, doelmatigheid en doeltreffendheid van het operationeel proces. De bedrijfseconomische, personele en logistieke doeleinden zijn daarbij voorwaardenscheppend. Op de derde plaats moet de interne planning & controlcyclus aansluiten op de cycli van het ministerie van Defensie, van het Openbaar Ministerie (OM) en van de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND). Dit betekent dat er in de fasering van het planningsproces moet worden gezocht naar interfaces voor sturing en coördinatie. Tevens moeten de informatiestromen in de controlfase aansluiten op de informatiebehoefte van de gezagdragers en van de beheerder. Standaardisatie in de rapportagevorm en -periodiciteit vormt hierbij het uitgangspunt. Ten slotte dient het adagium 'decentraal tenzij' als leidend principe te worden genomen bij de invoering van integraal management.

Projectfasering

Het projectteam BBKMAR 2000 heeft de taak om in twee jaar de zeven stappen uit het IBO nader uit te werken en te implementeren. Het projectteam heeft na een analyse van de opdracht in overleg met de BDM besloten om deze zeven stappen in een enigszins

andere fasering uit te voeren. Ook heeft het projectteam voorgesteld om reeds in eerder stadium een pilot 'operationele planning' te houden. Ten slotte is besloten om ten aanzien van de aanvullende bedrijfsvoeringsonderzoeken aan te sluiten bij reeds eerder in de staande organisatie in gang gezette ontwikkelingen.

De fasering waarin het project zal worden uitgevoerd kent zeven fasen. In grote lijnen staat het eerste jaar in het teken van het ontwerp en de invoering van de operationele planning. In het tweede jaar moet vervolgens de integrale planning & control en externe sturing gestalte krijgen. In deze paragraaf ga ik nader in op de te onderscheiden fasen en de stand van zaken van het project.

Oriëntatiefase

De eerste fase van het project betrof de oriëntatiefase. In deze fase is het plan van aanpak opgesteld en is onder andere een verkennend onderzoek gedaan naar de wensen en verwachtingen van de *stakeholders* van de KMAR in het kader van de invoering een op output gerichte sturing en bedrijfsvoering. Hiertoe zijn oriënterende gesprekken gevoerd met de leiding van de KMAR en met autoriteiten uit de kringen van de beheerder en de gezagsdragers. Deze gesprekken hebben eveneens gediend om meer inzicht te krijgen in het draagvlak voor het project en de daarbij specifieke aandachtspunten. De resultaten van de gesprekken zijn verwerkt in het plan van aanpak. →



Afb. 1 Het product paspoortcontrole (Bron: Mediacentrum KMAR)

Beschrijving bedrijfsprocessen

In de tweede fase van het project zijn de operationele producten en processen van de KMAR in kaart gebracht en beschreven. De productbeschrijvingen vormen de basis voor de operationele planning & control. Met behulp van de beschrijvingen dienen de commandanten de benodigde formatie voor de uitvoering van hun activiteiten ter realisering van de opgedragen doelen te bepalen. Omdat bij de beschrijving van de producten niet kon worden geabstraheerd van de vraag voor wie deze producten worden geleverd, is in deze fase tevens per product aangegeven wie de opdrachtgever is. Hiermee is bereikt dat tegelijkertijd stap één en drie van het IBO werden doorlopen.

Voor de beschrijving van de operationele producten en processen heeft het projectteam gebruik gemaakt van expertise uit alle niveaus van de organisatie. Het uiteindelijke resultaat van deze fase is de beschrijving van circa achthonderd producten.¹⁴ En bij een product kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een uitgevoerde paspoortcontrole, een uitgevoerde alcoholcontrole of een inzet van een arrestatieteam. De productbeschrijvingen zijn inmiddels in de vorm van productenboeken beschikbaar voor de organisatie. Een elektronische versie voor het netwerk is in ontwikkeling.

De productbeschrijvingen hebben drie doelen gediend. Op de eerste plaats zijn de relaties tussen producten en opdrachtgevers eenduidig in kaart gebracht. Hiermee is de basis gelegd voor de toerekening van kosten per product. Op de tweede plaats heeft er door de definiëring van producten en de beschrijving van de processen een standaardisatie plaatsgevonden van de operationele werkzaamheden. Ook is er nu sprake van

¹⁴ De feitelijke sturing vindt plaats op basis van een selectie uit deze producten, de zogenaamde sleutelproducten. Dit zijn die producten die nodig zijn om de doelen te realiseren. De stuurinformatie wordt gegenereerd met behulp van kengetallen.

een eenduidige definiëring van producten. Hiermee is een eerste stap gezet op weg naar metagegevensbeheer binnen het operationele veld. En ten slotte zijn nu per product de normtijden en procesnormen eenduidig gedefinieerd.

Planning & control

De derde fase van het project betreft de opzet en implementatie van een planning & controlcyclus: het Integraal Planningsproces Koninklijke Marechaussee (IPPKMAR). De vormgeving van de planning & control was in het IBO-stappenplan voorzien in een latere fase, maar omdat in september 1999 de pilot operationele planning moest beginnen, diende hiervoor al eerder een structuur beschikbaar zijn.

Het IPPKMAR beoogt inzicht te geven in de samenhang tussen de doelen en prioriteiten van de gezagsdragers en

de beheerder, de uit te voeren activiteiten en de daarvoor beschikbare middelen van de KMAR (zie afbeelding 4). Het IPPKMAR sluit aan op het Integraal Defensie Planningsproces (IDPP), waarbij het activiteitenplan en begroting (APB) het vertrekpunt vormt voor de interne planning. Op basis van het APB stelt de BDM zijn marechausseebrief op. Hierin worden voor het komende jaar per taakveld de relevante ontwikkelingen geschetst en de met het gezag en beheer overeengekomen doelen geformuleerd. Deze marechausseebrief vormt de input voor de planning op het decentrale niveau. De doelen worden op de lagere niveaus nader vertaald en uitgewerkt in inzetstrategieën en activiteiten.

Het resultaat van de planning wordt vastgelegd in achtereenvolgens brigade- en districtsjaarplannen en ten slotte in een integraal jaarplan KMAR.



Afb. 2 Het product alcoholcontrole (Bron: Mediacentrum KMAR)

In dit plan geeft de BDM per taakveld inzicht in de samenhang tussen het beleid en de inzet van de diverse onderdelen en middelen van de KMAR. Het jaarplan KMAR vervult hierbij een informatiefunctie richting de gezagsdragers en draagt bij tot het verkrijgen van het bestuurlijk commitment over de inzet van de capaciteit in relatie tot de gestelde doelen.

Het jaarplan wordt daarom, voordat het tot uitvoering komt, ter autorisatie voorgelegd aan de korpsbeheerder (de minister van Defensie) en de gezagsdragers (bijvoorbeeld de minister of de staatssecretaris van Justitie). Eventuele knelpunten moeten hier dan leiden tot keuzes in de middelentoewijzing of tot prioriteitsstellingen in de uitvoering. Het IPPKMAR wordt gecompleteerd door een fase van interne en externe verantwoording en bijsturing. In deze fase wordt viermaandelijks in de lijn getoetst of de gestelde doelen binnen de aangegeven randvoorwaarden en met de beschikbaar gestelde middelen zijn gerealiseerd en of eventuele bijstelling van de planning noodzakelijk is.



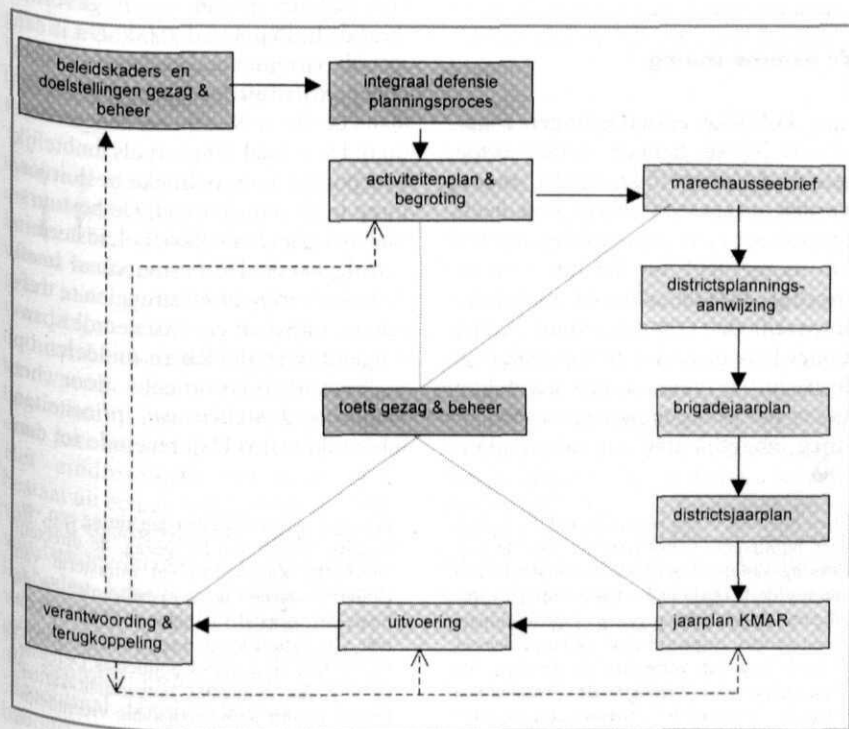
Afb. 3 Het product inzet van een arrestatieteam (Bron: Mediacentrum KMAR)

De KMAR volgt bij deze rapportages de periodiciteit en het format van de toprapportage van Defensie.

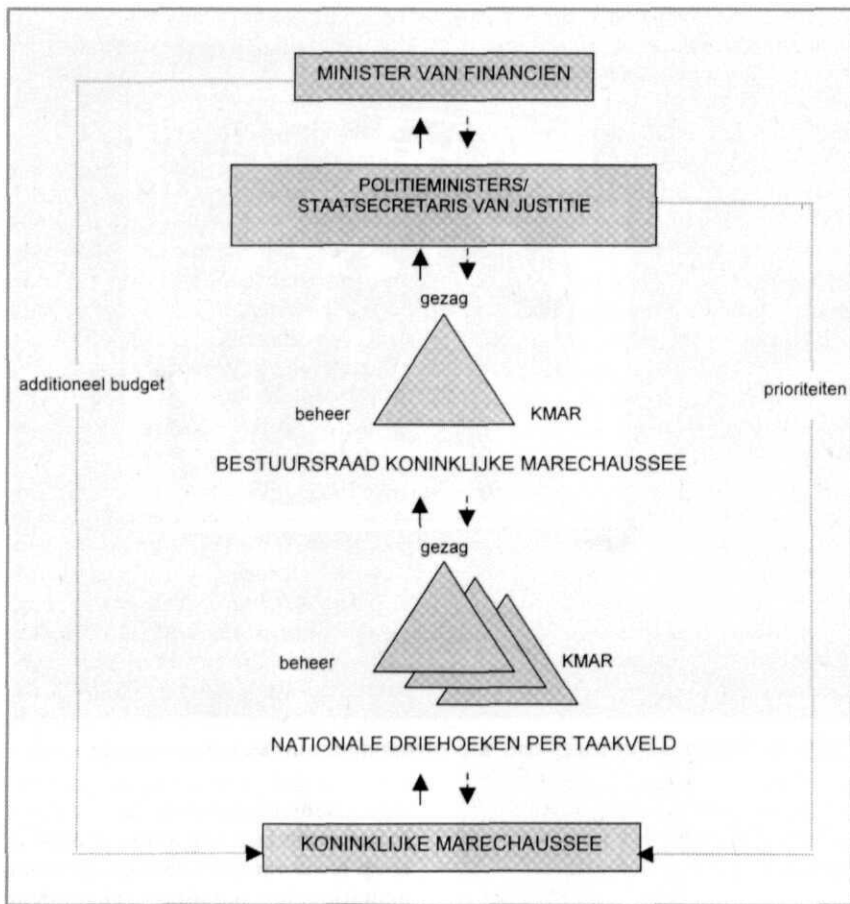
Operationele planning

In de vierde fase van BBKMAR 2000 is er op basis van het IPPKMAR een pilot operationele planning gehouden. Deze fase is inmiddels met het verschijnen van een operationeel jaarplan KMAR afgerond. De operationele planning heeft in het teken gestaan van het voorbereiden van de organisatie op de invoering van outputsturing. Daarnaast is de pilot benut om de productenboeken en het IPPKMAR in de praktijk inhoudelijk te beproeven, waardoor een verdere kwaliteits-slag mogelijk wordt.

Vervolgens is in deze fase een begin gemaakt met het formuleren van doelstellingen en kengetallen. Deze doelstellingen en kengetallen vormen de basis voor de feitelijke sturing. De KMAR stuurt daarbij op de zogenaamde sleutelproducten; dit zijn die producten die bijdragen tot de realisatie van de doelen. Ten slotte is deze fase gebruikt om op basis van de plannen een eenduidige registratie van producten te realiseren die kan dienen als nulmeting voor de fase van integrale planning. Het was immers gebleken dat gegevens over de productie bin-



Afb. 4 Schema IPPKMAR



Afb. 5 Inrichting van de externe sturing

nen de KMAR niet op een gestandaardiseerde wijze werden geregistreerd. De beschikbare gegevens waren daarom niet betrouwbaar genoeg om als basis te dienen voor de integrale pilot, later in het project.

De plannen die de operationele planning hebben opgeleverd zijn inmiddels geëvalueerd en in consultaties besproken tussen de bevelhebber en de districtscommandanten, en tussen de districtscommandant en de brigadecommandanten. Deze consultaties hebben vervolgens geleid tot nadere keuzen en afspraken voor de uitvoering. De ervaringen uit deze fase worden meegenomen in het verdere vervolg van het project.

Externe sturing

De inrichting van de externe sturing was in het IBO voorzien als laatste

stap. Politieke ontwikkelingen rondom de KMAR hebben echter ertoe geleid dat deze fase eerder moest worden uitgewerkt. Deze stap heeft geresulteerd in een sturingsmodel dat momenteel ter besluitvorming voorligt bij de verantwoordelijke bewindslieden (zie afbeelding 5). Het model beoogt zowel transparantie in de besluitvorming als een koppeling tussen het gezag en beheer in een zo vroeg mogelijk stadium van de plan-

¹⁵ Een driehoek is een bestuursvorm die binnen een politieregio wordt gebruikt voor de aansturing van de civiele politie. Hierin nemen zitting de hoogste ambtelijke vertegenwoordigers van het beheer, gezag en het regionale politiekorps, respectievelijk de burgemeester van de grootste gemeente uit de regio, de hoofdofficier van Justitie en de korpschef van politie. Een zelfde structuur zal worden gevolgd voor de KMAR, maar dan op landelijk niveau en per taakveld. In een nationale drie-

vorming te realiseren. Het model sluit aan op de interne planning & control-cyclus. De externe sturing kent in het voorstel drie besluitvormingsniveaus. Het eerste niveau wordt gevormd door nationale driehoeken per taakveld.¹⁵ Het tweede niveau is dat van de bestuursraad KMAR en het derde is het politieke niveau.

In een nationale driehoek vindt op landelijk niveau het taakveldoverleg plaats tussen het gezag, het beheer en de KMAR over de doelen in relatie tot de beschikbare middelen. De driehoek is verantwoordelijk voor het formuleren van de doelstellingen voor het taakveld, alsmede voor het toetsen van de resultaten in relatie tot deze doelen. Hierbij dient zij uit te gaan van de bestaande capacitaire en budgettaire kaders. Indien nu blijkt dat door bepaalde externe ontwikkelingen de beschikbare middelen ontoereikend zijn om de gewenste resultaten te bereiken, dan verzoekt de driehoek het volgende niveau het vraagstuk over te nemen teneinde tot besluitvorming te komen.

Het tweede niveau wordt gevormd door de bestuursraad KMAR. Dit is een interdepartementaal orgaan waarin alle partijen uit het gezag en beheer alsmede de BDM zijn vertegenwoordigd. Deze raad fungeert als ambtelijk voorportaal voor politieke besluitvorming in de ministerraad. De bestuursraad overziet het gehele beleidsterrein van de KMAR. De bestuursraad heeft de beleidsvrijheid maatregelen te treffen om integraal geconstateerde spanningen tussen doelen en middelen op te heffen, bijvoorbeeld door het KMAR-breed stellen van prioriteiten tussen de taakvelden teneinde tot een

hoek per taakveld nemen dan zitting een vertegenwoordiger van het gezag, de directeur Juridische Zaken van het ministerie van Defensie namens de korpsbeheerder en de BDM. Het voorstel van BBKMAR 2000 gaat uit van vijf nationale driehoeken: de driehoek beveiliging, de driehoek politietaak Defensie, de driehoek politietaak burgerluchtvaartterreinen, de driehoek handhaving vreemdelingenwetgeving en de driehoek vredes- en internationale taken.

evenwichtige verdeling van de middelen te komen. Wanneer blijkt dat een dergelijke prioriteitstelling politiek niet opportuun blijkt, formuleert de raad een voorstel aan de direct verantwoordelijke bewindspersonen voor aanpassing van het budget van de KMAR voor het desbetreffende taakveld.

Op het politieke niveau voert de minister van Defensie als korpsbeheerder hiertoe overleg met zijn ambtsgenoten van Justitie en van BZK. Zij beschouwen de politieke consequenties van het voorstel en bezien welke keuzen moeten worden gemaakt. Eén van de oplossingen kan zijn dat zij ten behoeve van de KMAR gezamenlijk bij de minister van Financiën een voorstel indienen tot het overhevelen van additionele gelden naar de begroting van het ministerie van Defensie.

Wanneer nu blijkt dat er rijksbreed geen additionele financiële middelen voor de KMAR kunnen worden vrijgemaakt, dan zullen de bewindslieden uiteindelijk gezamenlijk moeten besluiten over de dan noodzakelijke politieke prioriteitstellingen in de activiteiten van de KMAR. In alle gevallen zal het uiteindelijke resultaat van de besluitvorming een politieke bijstelling betekenen van het jaarplan KMAR en van het APB.

Integraal management en budgettering

In deze fase wordt de vraag beantwoord welke passende vorm van integraal management kan worden ingevoerd bij de KMAR en op welke wijze de hierbij behorende budgetten moeten worden toegewezen. De fase is begonnen in januari 2000 en moet eind juni van dit jaar zijn afgerond. Het eindresultaat van deze fase bestaat uit een voorstel op basis waarvan een daadwerkelijke herverdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden kan plaatsvinden. Hierbij wordt een aantal uitgangspunten gehanteerd. Op de eerste plaats geldt als centraal principe het adagium 'decentraal tenzij'. Hiermee wordt beoogd om de decentrale comman-

danten meer bevoegdheden en verantwoordelijkheden op PIOFAH-gebied¹⁶ te geven. Dit moet hen in staat stellen om zelfstandiger beslissingen te nemen over de inzet van de middelen ter ondersteuning van het operationele proces, waardoor zij meer invloed kunnen uitoefenen op de kwaliteit van het operationele product. Dit leidt ertoe dat de huidige strikte scheiding tussen centrale middelensturing en decentrale operationele sturing moet worden herzien.

Het tweede uitgangspunt sluit hier direct op aan, namelijk dat het district als RVE-niveau zal worden aangemerkt. Dit betekent dat de decentralisatie van bevoegdheden en verantwoordelijkheden in beginsel beperkt blijft tot het district. Een verdere decentralisatie wordt als niet doelmatig beschouwd, temeer dat dit op brigadeniveau zou leiden tot een sterke uitbreiding van de indirecte capaciteit.

Een derde uitgangspunt is dat de KMAR zoveel mogelijk gebruik wil maken van de kennis en ervaring die met decentralisatie is opgedaan bij bijvoorbeeld de Koninklijke Landmacht en de politie. De decentralisatie zal daarom bij de realisatie meer een tentatief en incrementeel karakter dragen.

Voor de uitvoering van deze fase zijn voor de PIOFAH-functiegebieden werkgroepen opgericht. Deze maken per functiegebied een inventarisatie van de huidige verdeling van bevoegdheden.

Vervolgens wordt aan de hand van een knelpuntenanalyse per functioneel gebied en een aantal criteria beschouwd welke bevoegdheden en verantwoordelijkheden kunnen of moeten worden gedecentraliseerd. Een volgende stap is het toewijzen van budgetten om de financieel gerelateerde bevoegdheden en verantwoordelijkheden daadwerkelijk te kunnen uitvoeren. Hierbij wordt dan tevens gekeken naar het budgetsys-

¹⁶ PIOFAH staat voor Personeel, Informatisering, Organisatie, Financiën, Aanschaffingen (materieel) en Huisvesting.

teem dat daarbij het beste past. De laatste door het projectteam uit te voeren stap is het formuleren van implementatiecondities en het vaststellen van een migratiepad.

Een ander aspect van deze fase is het beschouwen van de externe budgettering. Het projectteam heeft hierbij de taak om een stappenplan op te zetten voor het verduidelijken en verbeteren van de budgettaire relaties tussen de KMAR en haar gezagsdragers. Hiermee moet de vraag worden beantwoord op welke wijze de KMAR naar de gezagsdragers de uitgaven en kosten inzichtelijk kan maken om deze eventueel in een latere fase te kunnen doorberekenen. Dit stappenplan zal daarom eveneens incrementeel van aard zijn. Allereerst zal budget van de KMAR volgens de taakveldstructuur worden compartimenteerd naar haar opdrachtgevers. Uitgaven (en later wellicht kosten) kunnen dan worden toegerekend naar de taakvelden of de subtaakvelden. Bijvoorbeeld: het taakveld handhaving vreemdelingenwetgeving valt uiteen in de subtaakvelden grensbewaking, MTV en ondersteuning asielpcedure; per subtaakveld worden dan vervolgens de uitgaven toegerekend. Een eerste stap hiertoe is reeds gezet door in de nieuwe begrotingsindeling de taakveldstructuur te hanteren.

Na de compartimentering kan vervolgens budgetoverheveling een volgende stap zijn. Het budget komt dan bij de opdrachtgever te liggen en op basis van gedwongen winkeling neemt deze de diensten af bij de KMAR. De opdrachtgever – bijvoorbeeld de staatssecretaris van Justitie als gezagsdrager voor de grensbewaking – is dan ook direct verantwoordelijk voor de gevolgen van taakintensiveringen. De financiële risico's liggen bij budgetoverheveling dan ook meer bij deze opdrachtgever.

Een laatste stap in dit incrementele model is de eventuele overgang naar een baten- en lastenstelsel. In een baten- en lastenstelsel worden de kosten van de verrichte prestaties direct

in rekening gebracht bij de opdrachtgever. Het stelsel brengt mogelijkheden met zich mee om te schuiven tussen kas en kosten en het biedt leen- en reserveringsfaciliteiten. Op dit moment is de vraag of de KMAR over moet gaan op een baten- en lastenstelsel nog niet aan de orde. Wel moet de vraag worden beantwoord wanneer dit eventueel in beschouwing moet worden genomen en onder welke condities dit dan moet plaatsvinden.

Integrale planning en control

De pilot integrale planning is de laatste fase van het project en tevens de finale toets van BBKMAR 2000. In de pilot worden alle voorgaande fasen met elkaar in samenhang beproefd voordat de systematiek officieel wordt geïmplementeerd. Deze fase wordt momenteel voorbereid. Het belangrijkste aspect hierbij is het voorbereiden van de tweede marchausseebrief. Eén van de aandachtspunten hierbij is de verdere verbetering en verfijning van de operationele doelstellingen en de daarbij behorende kengetallen. Daarnaast zijn doelstellingen en kengetallen in ontwikkeling voor de ondersteunende processen, zoals personeel, logistiek en financiën. De start van de fase integrale planning & control is voorzien in juni 2000. Deze fase zal samenvallen met het geleidelijk terugtreden van het projectteam. De pilot wordt daarmee gezien als een cruciaal moment in het project. Ze vormt in feite het omslagpunt van de projectnaar de staande organisatie waarmee de staande organisatie op eigen kracht moet gaan werken volgens de nieuwe bedrijfsvoering. Het projectteam zal hierbij in afgeslankte vorm alleen nog adviserend optreden.

Het vervolg

Management

Het project BBKMAR 2000 loopt nu ruim een jaar en het merendeel van de projectfasen is afgerond of nadert hun voltooiing. De periode van twee jaar die is uitgetrokken voor het project mag evenwel als ambitieus worden

betiteld. Het opzetten van een systematiek is zeker haalbaar binnen twee jaar, maar de daadwerkelijke verankering van het bedrijfsmatig werken en de output-sturing zal zeker nog enige jaren in beslag nemen. Bij het begin van het project overheerste de scepsis nog, maar bij een recent gehouden enquête onder de brigadecommandanten bleek dat nu, na een jaar, een ruime meerderheid de doelstellingen onderschrijft en zich betrokken voelt bij de resultaten van het project.

Het bedrijfsmatig denken en werken en het handelen in termen van output-sturing vinden dan ook steeds meer weerklank en het nut ervan wordt steeds meer ingezien; zeker waar het gaat om toewijzingsvraagstukken en prioriteitsstellingen. Het zal echter naar verwachting nog een aantal jaren duren voordat de planning & control volledig gemeengoed is geworden en de kwaliteit van de plannen op het vereiste niveau ligt.

Het management speelt bij deze verankering een belangrijke rol. Bij veranderingsprocessen als deze is het commitment van de leiding één van de belangrijkste succesfactoren voor een verdere institutionalisering. Zij is niet alleen verantwoordelijk voor het uitdragen van de gedachte van resultaatgericht werken, maar vooral voor het zelf inhoud en richting geven eraan en het tot stand brengen van een attitudeverandering op het uitvoerende niveau van de organisatie.

Een consequent gebruik van de plannen en de rapportages door het management als instrument voor interne sturing en besluitvorming zal daarom bijdragen tot een verdere verbreding van het draagvlak en verdieping van de kennis en ervaring binnen de organisatie. Toch zal ondanks alle veranderingen die reeds tot stand zijn gebracht het thema bedrijfsvoering nog enige tijd hoog op de agenda van de leiding van de KMAR moeten blijven staan, wil een volledige incorporatie zijn gerealiseerd.

Opleidingen

Naast de voortrekkersrol van het management dragen ook opleidingen

bij tot een verdere verspreiding van het gedachtegoed. Momenteel wordt aandacht besteed aan het zoeken naar geschikte bedrijfsvoeringopleidingen voor het middenmanagement en de planning & controlfunctionarissen. De organisatie staat hierbij voor de opgave om in korte tijd een passend cursusprogramma samen te stellen en aan te bieden. Hiervoor wordt een zoekslag gemaakt naar bestaande opleidingen bij de politie en binnen Defensie.

Een uitgangspunt hierbij vormt dat de opleidingen vooral een operationeel en toepassingsgericht karakter moeten dragen. Naast cursussen vormen themadagen een ander instrument van kennisoverdracht. De organisatie van deze themadagen is neergelegd bij de districtscommandanten. Hiermee zijn zij mede verantwoordelijk gesteld voor de bijscholing van hun sleutelfunctionarissen. Het projectteam vervult hierbij een ondersteunende rol. Uiteindelijk moet het thema bedrijfsvoering een vast onderdeel gaan vormen van het curriculum van de eigen carrière- en functiegerichte opleidingen.

Informatisering

Een ander belangrijk thema voor de komende tijd is de informatisering. Eind 1999 is voor de politiedienst van de KMAR het bedrijfsprocessensysteem (BPS) uitgerold. Hiermee hebben alle politiebrigades de beschikking gekregen over een geautomatiseerd systeem voor de ondersteuning en registratie van alle operationele politieke processen en activiteiten. Daarnaast is een systeem in ontwikkeling voor de ondersteuning van de grensbewaking en het MTV. Dit systeem zal medio dit jaar ter beschikking komen.

Naast deze systemen komt ook in de loop van dit jaar een planningsstelsel voor de gehele KMAR ter beschikking, waarmee het tevens mogelijk wordt een relatie te leggen tussen de geplande en de gerealiseerde productie. Ook levert dit systeem een mogelijkheid voor tijdschrijven.

De achilleshiel van de informatisering is echter de managementinformatie. Hiervoor is nog geen systeem beschikbaar. De managementinformatie moet dan ook handmatig worden verzameld en worden gepresenteerd. Met voorrang zal in de komende maanden aandacht moeten worden besteed aan het opbouwen van een integraal managementinformatiemodel en zullen er keuzes moeten worden gemaakt aangaande de vraag hoe op een passende wijze de managementinformatie kan worden gegeneereerd.

Integrale kwaliteitszorg

Ten slotte zullen innovatie en integrale kwaliteitszorg punten van aandacht moeten zijn. Zeker in de beginfase zullen er tekortkomingen in de systematiek worden geconstateerd die moeten leiden tot aanpassingen en verbeteringen. Alhoewel de verwachtingen zowel intern als extern hoog zijn, is het niet realistisch om te veronderstellen dat de nieuwe bedrijfsvoering in het begin zonder kinderziektes zal functioneren. Maar ook moet het besef er binnen de organisatie zijn dat de inrichting van de bedrijfsvoering door interne en externe ontwikkelingen altijd in beweging zal zijn. De vraag naar producten zal in de tijd veranderen, de informatiebehoefte van de gezagdragers kan

wijzigen en de inrichting van de organisatie en de bedrijfsprocessen kan wijzigen.

De innovatie van de bedrijfsvoering is een verantwoordelijkheid van de lijn. Het gaat immers om een instrument van sturing. Maar daarnaast zal de innovatie ook – mede gezien de complexe bestuurlijke context waarin de KMAR opereert – in nauw overleg met de gezagsdragers moeten plaatsvinden. Immers, deze opdrachtgevers bepalen de strategische koers van de organisatie en hebben daarmee invloed op de inrichting van de bedrijfsvoering.

Tot slot

De invoering van een op output gerichte sturing en bedrijfsvoering is van grote betekenis gebleken voor de KMAR. Aanvankelijk werd het IBO gezien als een bedreiging, als een niet wenselijke inmenging van buitenaf in de interne bedrijfsvoering. Maar al snel bleek het IBO en het daaruit voortvloeiende BBKMAR 2000 de organisatie meer kansen te bieden dan dat er bedreigingen waren. Het heeft de KMAR weer duidelijk op de kaart gezet.

Voor de KMAR zelf heeft BBKMAR 2000 geleid tot een beter inzicht in de

bedrijfsprocessen, een ontwikkeling van het resultaatgericht denken en een groter bewustzijn van de omgeving. De nieuwe bedrijfsvoeringssystematiek biedt daarnaast de mogelijkheid om de claims die voortvloeien uit taakintensiveringen meer gefundeerd te onderbouwen. En tezamen met een goede structuur voor externe sturing en besluitvorming moet dit leiden tot eenduidige besluiten van het gezag en beheer over allocatie- en prioriteitsvraagstukken van de KMAR.

De strategische betekenis blijkt ook uit het feit dat bij zowel Justitie als bij Defensie BBKMAR 2000 een thema is geworden. Bij Justitie heeft de voortvarende wijze waarop de KMAR de uitwerking van de aanbevelingen van het IBO ter hand heeft genomen, geleid tot een interne discussie tussen de beleidsverantwoordelijke actoren over de coördinatie van de sturing en de beleidsontwikkeling aangaande de KMAR. Maar ook binnen Defensie zijn dergelijke processen waarneembaar. En de externe aandacht geeft weer een impuls aan de interne bewustwording van de noodzaak tot verdere ontwikkeling van de bedrijfsvoering. En juist deze wisselwerking tussen de interne en de externe sturing zal het uiteindelijke succes moeten betekenen van de nieuwe bedrijfsvoering bij de KMAR. ■

Een Europese veiligheids- en defensie-identiteit

Quo vadis?

ir. A.C.J. Besselink – kolonel van de Koninklijke Landmacht • drs. P. Bomers RC – kolonel van de Koninklijke Luchtmacht
A. van Dijk – commandeur van de Koninklijke Marine • ir. F. Dijkstra – TNO

De Leergang Topmanagement Defensie aan het Instituut Defensie Leergangen te Rijswijk is een strategisch-maatschappelijke opleiding, ter voorbereiding op de vervulling van functies op de hoogste managementniveaus van de defensieorganisatie en de daaraan gelieerde nationale en internationale organisaties. Een van de algemene doelstellingen van de leergang is: 'Het vergroten van het inzicht in de gevolgen van de nationale veiligheidspolitiek voor het defensiebeleid en voor de structuur van de defensieorganisatie'.

Gedurende de leergang schrijven de cursisten een studie over een op dat moment actueel onderwerp. De leergang 99/2 heeft als onderwerp gekregen: 'Waar moet het heen met de Europese Veiligheids- en Defensie-identiteit? Geef daarbij aan welke plaats en rol een Nederlandse krijgsmacht in een dergelijke EVDI dient te hebben en betrek hierbij ook het Nederlandse ambitieniveau'.

De studie is de resultante van vele colleges, voordrachten van sprekers – uit zowel de eigen organisatie als daarbuiten – en gesprekken met vele hooggeplaatste buitenlandse functionarissen (zowel politici als militairen) tijdens de studiereizen. Tijdens de studie is een samenhangend beeld verkregen van de huidige internationale veiligheidssituatie, de daaraan verbonden veiligheidsrisico's en de heersende ideeën en meningen over een Europese Veiligheids- en Defensie-identiteit.

Inleiding

Momenteel staat een Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB) van de Europese Unie en in het verlengde daarvan een Europese Veiligheids- en Defensie-identiteit¹ (EVDI) volop in de belangstelling. De gewaardeerde rol van Nederland in de

EU en de NAVO, alsmede zijn politieke ambities vereisen een actieve bijdrage van de politiek en van de militaire top aan deze discussie. Het doel van deze studie en daarmee van dit artikel is een bijdrage te leveren aan de beelden en besluitvorming hieromtrent, alsmede aan de discussie over een EVDI. Het aantal ideeën² over hoe een EVDI gestalte moet krijgen, komt ongeveer overeen met het aantal sprekers en auteurs hierover. Alle ideeën hebben evenwel gemeen dat voor de ontwikkeling van een EVDI eerst tal van problemen moeten worden opgelost en dat dit een langdurig proces zal zijn. De talloze obstakels alsmede de grote tijdsperiode die ermee gemoeid zal zijn, lijken elk voorstel over de uitein-

delijke vormgeving van een EVDI te veroordelen als weinig realistisch of zelfs ondenkbaar.

Indien men zich in het verleden ook had laten leiden door deze benaderingswijze, dan was er waarschijnlijk nog steeds geen mens op de maan geland, waren Polen en Tjechië geen lid van de NAVO geworden en was er aan de vooravond van de 21-ste eeuw geen overeenstemming over de invoering van één Europese munt. In de studie is daarom niet gekozen voor een incrementele aanpak, maar voor een 'sprong in de toekomst'. Via de methode van scenariobeschrijving (hetgeen iets anders is dan toekomstvoorspelling), is voor het jaar 2025 een scenario beschreven, genoemd 'Geglobaliseerd Europa'.

Opzet

In dit artikel wordt na een korte beschrijving over het huidige veiligheidsdenken in Europa, allereerst ingegaan op dit toekomstige scenario. Vervolgens worden alle hiervoor genomen 'hobbels' op de weg naar de toekomstige situatie geanalyseerd en beschreven. Diverse politieke discussiepunten komen hierbij dan aan de orde, zoals de relatie met Rusland, de EU-landen die geen lid zijn van de NAVO, en de toetreding van Frankrijk tot de geïntegreerde structuur van de NAVO.

Of de toekomstige diplomatieke ontwikkelingen zich daadwerkelijk langs deze hobbelige weg zullen afspelen, blijft uiteraard onzeker. Immers:

¹ 'EVDI' is de term die veelal binnen NAVO wordt gebruikt, binnen de Europese Unie wordt tegenwoordig vaker de term Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB) gebruikt.

² Generaal Klaus Naumann bij zijn afscheid van de NAVO, 'Fantasieën van hoge heren', Elsevier, 22-5-1999.

the only fact about the future that anyone can predict with assurance is the advance of time.

(Alaister Buchan)

Daarna worden uitgaande van dit scenario de gevolgen voor de Nederlandse krijgsmacht op hoofdlijnen geschilderd. Het artikel sluit af met een kort nawoord.

Het veiligheidsdenken in Europa

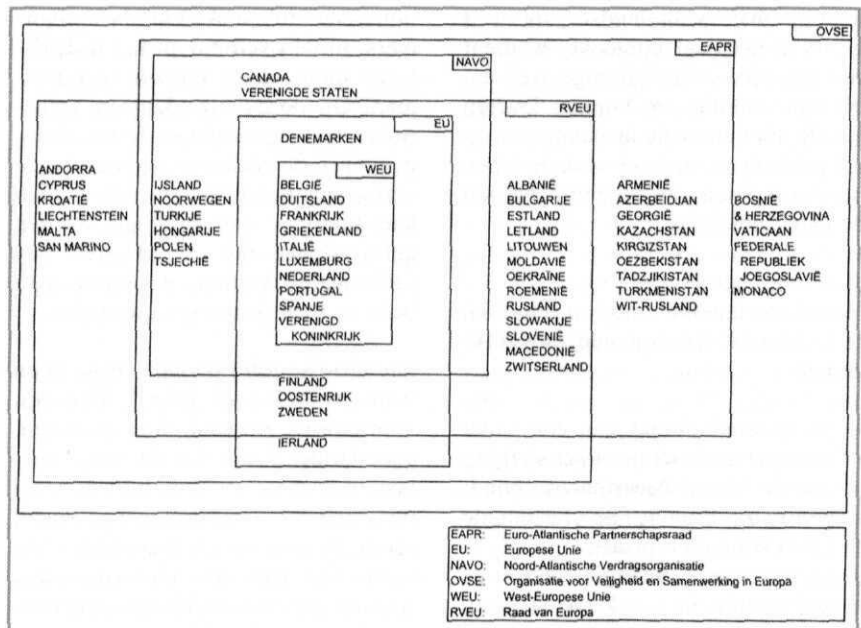
De geschiedenis

Ook na de Tweede Wereldoorlog zijn vele organisaties en fora opgericht die tot doel hebben de veiligheid in Europa te bevorderen. Het merendeel van de Europese landen is aangesloten bij één of meerdere van deze organisaties. De meeste zijn ontstaan in de periode na de Tweede Wereldoorlog. Door de bipolaire machtsverdeling gedurende de daarop volgende Koude Oorlog ontstond er een min of meer statische toestand. Het einde van de Koude Oorlog noodzaakte de organisaties hun rol een nieuwe invulling te geven, zonder evenwel elkaars fundamenten te ondermijnen, het zogenaamde 'interlocking or interlocking' dilemma. De instandhouding van de vele organisaties heeft geleid tot de beruchte en complexe 'spaghetti-matrix' van Europese veiligheidsstructuren (zie afbeelding 1).

Verskillende belangen

Het functioneren van de huidige Europese veiligheidsstructuren kent goede en slechte kanten. De verschillende, soms ver uiteenlopende nationale belangen en daarmee gepaard gaande politieke en diplomatieke agenda's vormen een complicerende factor. Zij verklaren voor een belangrijk deel het trage en moeizame signalerings- en interventieproces in conflictsituaties, zoals recent op de Balkan overduidelijk bleek.

Voor werkbare oplossingen zijn de Europese landen nog altijd aangewezenen op interventie van de Verenigde Staten (vs). De Amerikaanse bereid-



Afb. 1 'Spaghetti-matrix' anno 1999

heid te interveniëren wordt door velen gezien als een op de historie gebaseerde constante zekerheid en als een harde noodzaak, hoewel er twijfels zijn over het vs-commitment. Twijfels die binnen Europa in de afgelopen jaren in toenemende mate de basis vormden voor ideeën over een Europese Veiligheids- en Defensie-identiteit.

Eerdere pogingen

Al eerder zijn pogingen ondernomen om een duidelijk omlind idee voor een gemeenschappelijke Europese defensie tot stand te brengen. Door de vs, omdat zij vonden dat de Europese landen op basis van hun economische ontwikkeling een groter deel van de kosten zouden moeten dragen (*burdensharing*) en door Frankrijk, om de invloed van de vs op het Europese veiligheidsbeleid te verminderen. Beide pogingen liepen echter op weinig tot niets uit. Het Verenigd Koninkrijk was ook altijd tegen, maar daar kwam in het najaar van 1998 een plotselinge koerswijziging in, toen de Britse premier Tony Blair aankondigde zich te willen inzetten voor een duidelijke Europese defensie, die Europa in staat zou stellen om onaf-

hankelijk het initiatief te nemen bij crises in Europa.

In het Verdrag van Amsterdam, dat op 1 mei 1999 in werking is getreden, is reeds voorzien in de versterking van het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid, met inbegrip van de ontwikkeling van een Gemeenschappelijk Europees Defensiebeleid (GEDB). Ook de daarop volgende vergaderingen van de Europese Raad, onder meer die op 3 en 4 juni 1999 in Keulen, hebben krachtige impulsen gegeven aan de verdere ontwikkeling van de EVDI. De huidige trend lijkt erop te zijn gericht om deze Europese defensie als integraal onderdeel van de NAVO te ontwikkelen zodat er een evenwichtiger balans ontstaat binnen het bondgenootschap.

Internationale samenwerking

Om aan de veranderende veiligheidsrisico's het hoofd te kunnen bieden, is internationale samenwerking onontbeerlijk. De Nederlandse krijgsmacht zal bij de uitvoering van haar taken dan ook steeds in internationaal verband optreden. Nederland handelt daarom in eigen belang als het politiek en militair actief investeert in de

internationale veiligheidsorganisaties waarvan het deel uitmaakt, en dient een geloofwaardige bijdrage, passend bij zijn ambities, te kunnen leveren aan de internationale inspanningen op het gebied van vrede en veiligheid, en het voorkomen van schendingen van de mensenrechten.

Drie mogelijkheden

Voor de totstandkoming van een GBVB of EVDI zijn verschillende mogelijkheden:

- de totstandkoming van een GBVB vindt, al dan niet in samenwerking met de Noord-Amerikaanse bondgenoten, binnen de bestaande NAVO-structuren plaats;
- de WEU wordt ondergebracht in de EU, waarbij in voorkomend geval gebruik kan worden gemaakt van de collectieve middelen van de NAVO. Dit betekent dat de EU zich een militair-operationele capaciteit verwerft, zonder (onnodige) duplicatie van hetgeen in de NAVO reeds is opgebouwd;
- de tweede pijler van het EU-gebouw (het GBVB) wordt volledig ingevuld met een autonome Europese defensiecapaciteit, waarbij geen gebruik hoeft te worden gemaakt van NAVO-middelen en -organisatie. Voor de autonomie dient in dat geval een hoge prijs wegens duplicatie te worden betaald.

Toekomstdenken

De scenariomethode

Voorspellen is een lastige aangelegenheid. Diverse methoden zijn sedert de Tweede Wereldoorlog in gebruik om toekomstvoorspellingen te genereren. Omdat deze technieken steeds minder betrouwbaar bleken (onder andere door discontinuïteiten als de oliecrisis van 1973), is in de jaren zeventig de zogeheten scenariomethode ontwikkeld.

Scenario's zijn *geen* voorspellingen. De scenario's beschrijven dus ook niet wat er in de toekomst *zal* gebeu-

ren. Scenario's maken het besluitvormers bij de overheid en het bedrijfsleven mogelijk de horizon te verruimen. Op deze wijze kunnen scenario's worden gebruikt om verwachtingen over de toekomst te toetsen, te verruimen en/of bij te stellen. Ook kan hierdoor een bijdrage worden geleverd aan het identificeren van toekomstige kansen, waardoor men beter in staat is hierop in te spelen.

Scenario's zelf vormen ook geen visie, strategie of beleid. Het zijn alternatieve ontwikkelingstrajecten, voortkomend uit intellectuele verbeelding, maar tegelijkertijd dermate plausibel dat visie, strategie en beleid eraan kunnen worden getoetst. Via scenario's kan een nieuwe aanzet worden gegeven tot andere manieren van denken en handelen.

In de studie 'Wissels in het verschiep'³ beschrijft het instituut Clingendael een aantal scenario's voor Europa. Een van deze scenario's, die vrij aardig aansluit bij het Nederlandse buitenlands beleid heet *Mondiaal Europa*. Voortbordurend op dit scenario heeft de LTD 99/2 een nieuw scenario opgesteld. Rekening houdend met de recente ontwikkelingen, is een sprong in de tijd gemaakt naar het jaar 2025. Dit wordt het scenario *Geglobaliseerd Europa* genoemd.

Het geglobaliseerde Europa van 2025

Time is not like travelling by train through a tunnel, where you just have to sit quietly until you come out at the other end, it is like flying by night in an aeroplane with dicey instruments: one wrong turn and you can land in a place you had never dreamed of or crash.

³ H.H.J. Labohm, J.Q.Th. Rood, J.G. Siccama, A. van Staden, september 1997, *Wissels in het verschiep; Nederland en Europa, 1997-2020*. Den Haag: Instituut Clingendael.

In het scenario van het geglobaliseerde Europa is uitgegaan van een optimistisch-rationele kijk. Vooral de staten in Europa gaan steeds meer op elkaar lijken, waardoor er geen noodzaak meer is elkaar te bevechten. Deze optimistische visie werd in 1989 reeds door Francis Fukuyama in *The End of History* beschreven.⁴ In de zomer 1999 stelde hij nog dat *liberal democracy and a market-oriented economic order are the only viable options for modern society*.⁵

Ook andere schrijvers concluderen dat er na de val van het communisme geen serieuze concurrent meer is van de vrije-marktdemocratie. Er zijn (nagenoeg) geen ideologische tegenpolen meer. Eventuele conflicten worden binnen Europa veelal via diplomatieke weg opgelost.

Demografische oorzaken, de kennis van de harde werkelijkheid van de oorlog middels televisie en internet, en de toename van de welvaart leiden ertoe dat de animo om te dienen in een krijgsmacht afneemt. De Europese krijgsmacht wordt bovendien technologischer van aard: *more firepower, less bayonets*. Daarnaast is door de toenemende uitbreiding van de democratie en de vrije-markteconomie een 'wereldoorlog' tussen staten of coalities van staten niet erg waarschijnlijk meer. Lokale (intra-statelijke) conflicten, waarbij in bepaalde gevallen ook militair ingrijpen aan de orde is, zijn minder onwaarschijnlijk.

Wat zijn de bedreigingen voor Europa anno 2025?

Aan het einde van de 20-ste en het begin van de 21-ste eeuw heeft de Europese samenwerking een flinke stap voorwaarts gemaakt. Binnen Europa is de veiligheidssituatie tamelijk stabiel. Eventuele geschillen die zich voordoen met regionale groeperingen worden via diplomatieke weg beslecht.

⁴ F. Fukuyama, 'The end of history', *National Interest* (Amerikaans magazine), zomer 1989.

⁵ 'The road to 2050, a survey of the new geo-

De schuldenlast van de Derde Wereld is nog steeds overweldigend. Europa merkt dit vooral aan haar zuidgrens. Daar blijft de toestand bedreigend, vooral door de niet aflatende immigratiedrang als gevolg van het grote welvaartverschil tussen beide continenten en het watertekort in de Mahgreb-landen. Dit laatste is overigens een wereldwijd probleem, dat zich ook manifesteert in het Midden-Oosten en Afrika. Technologische ontwikkelingen geven slechts een kleine hoop op de reductie ervan.

De georganiseerde misdaad is wereldwijd vertakt en heeft onder meer grote invloed in zogenaamde *rogue states* (landen waar schurken de macht hebben). De internationale criminaliteit en het terrorisme vormen voor de Europese staten een ernstige bedreiging. Via subversieve activiteiten (gijzelingen, afpersingen, bedreigingen en dergelijke) probeert men de gevestigde orde te ondermijnen.

Door de toenemende economische groei zijn ook de milieuproblemen toegenomen. Vooral in de voormalige Sovjetrepublieken en de Oost-Europese landen moet milieubewuste productie nog worden ontwikkeld. Omdat milieuproblemen veelal niet bij de grens eindigen vraagt dit onderwerp veel aandacht.

In het begin van de 21-ste eeuw is de Russische federatie verder gefragmenteerd. Hoewel historische vergelijkingen vaak mank gaan, is het inmiddels duidelijk dat het isoleren van de 'verliezer' (zo mag Rusland na de Koude Oorlog toch wel worden betiteld) nooit tot de gewenste stabiliteit zal leiden. Het is daarom noodzakelijk dat Rusland wordt opgenomen in de pan-Europese veiligheidsorganisatie of daar op z'n minst intensief mee samenwerkt, waardoor de stabiliteit wordt gegarandeerd.

Op de Balkan bestaat inmiddels een redelijk stabiele situatie. Er bevinden zich nog steeds militaire eenheden, maar uitsluitend aan de etnische grenzen. De militaire eenheden worden geleverd door de Europese landen, waarbij gebruik wordt gemaakt

van NAVO-assets en dito C2-structuur. Vanuit de EU wordt in nauwe samenwerking met de Organisatie voor Vrede en Samenwerking in Europa hard gewerkt aan de wederopbouw en het normaliseren van de betrekkingen tussen de diverse buurlanden. De democratie komt er langzaam op gang. Een klein aantal landen is op termijn zelfs toetreding tot de EU in het vooruitzicht gesteld.

De grote afhankelijkheid van de informatica en de elektronica is voor landen en instituties een bedreiging geworden. De westerse maatschappij is op dat gebied in toenemende mate kwetsbaar geworden voor terroristische aanslagen en bedreigingen. De slagvelden van de toekomst zullen niet beperkt blijven tot de fysieke ruimte maar zich ook uitstrekken tot de strijd om informatiedominantie⁶ (de zogenaamde cyberspace). Manipulaties van gegevens (wat is waar en wat is onwaar?) en de ontwrichting van informatiesystemen met virussen en dergelijke kunnen democratieën in gevaar brengen.

De Europese Unie anno 2025

Kort na het millennium is de uitbreiding van de Europese Unie sterk versneld. De EU bestaat anno 2025 uit zo'n dertig staten. De voormalige staten van de Sovjet-Unie (met uitzondering van de Baltische staten) maken nog geen deel uit van de EU. Wel worden hiermee intensieve handelsbetrekkingen onderhouden en vindt intensief overleg plaats over veiligheidspolitieke onderwerpen. Voor de Midden- en Oost-Europese landen zijn de voormalige Sovjetstaten een belangrijk achterland.

Finland en de Baltische staten zijn voor Rusland de *gateway to Europe*. De grens van de EU reikt in het oosten tot en met Turkije, dat reeds een aantal jaren volwaardig lid is.

⁶ In het Amerikaanse National Defense Panel 'Transforming Defense. National Security in the 21st Century', Washington 1997, wordt een dergelijke ontwikkeling als één van de grootste uitdagingen voor de Amerikaanse veiligheid beschouwd.

Een aantal landen zit nog in een (langdurige) overgangsfase omdat zij nog niet volledig voldoen aan de toetredingseisen. Voor deze landen is, zoals Attali⁷ al eind 1999 bepleitte, een variabele beschermingsconstructie bedacht. De Europese Commissie is ondanks de uitbreiding beperkt gebleven tot twintig commissarissen. Via een soort kieskringstelsel waarin de landen elkaar beurtelings vertegenwoordigen, worden de commissarissen gekozen, conform de systematiek van het IMF en de Wereldbank. Daarnaast is het dictaat van eenstemmigheid vervangen door gekwalificeerde meerderheden. De stemmenweging overeenkomstig het demografische en economische gewicht heeft een eind gemaakt aan wat Attali noemde de 'dictatuur van de kleine landen'. Dit ging onder andere ten koste van Frankrijk, want Duitslands stem weegt nu aanmerkelijk zwaarder. Hiermee is gebroken met de 'sacrosancte (eerbiedwaardige) gelijkheid van de twee rivalen aan weerszijden van de Rijn'.

De euro is inmiddels volledig ingevoerd en de EMU is een succes geworden, evenals de Europese Centrale Bank, die als de sturende instantie fungeert. De deelnemende landen, waarbij zich in het begin van deze eeuw de Scandinavische landen en onder de bezielende leiding van de toenmalige premier Tony Blair ook het Verenigd Koninkrijk hebben gevoegd, blijven voldoen aan de opgelegde spelregels. Dat geldt ook voor een deel van de landen die bij de uitbreiding van de EU betrokken zijn.

De EVDI anno 2025

De Europese Unie berust overeenkomstig het in december 1991 in Maastricht gesloten (en op 1 november 1993 in werking getreden) Verdrag op drie pijlers. De eerste pijler heeft zich in het begin van de 21-ste eeuw steeds verder in positieve zin ontwikkeld. Op zowel monetair

⁷ Jacques Attali, 'Europe 2020: pour une Union plurielle', *de Volkskrant*, 30 oktober (1999).

gebied als op het handelsvlak is Europa een sterk conglomeraat van naties geworden, dat de hevige concurrentie vanuit Azië aan kan. De invloed van de Europese commissie en het Europees parlement is aanmerkelijk toegenomen, waarbij ook de derde pijler, het binnenlands en justitiebeleid, onder verantwoording van de Europese Unie valt.

Dat geldt (nog) niet voor de tweede pijler: het GBVB. Omdat het GBVB van vitaal belang is voor de nationale soevereiniteit is het nog niet volledig omgezet in supranationaal beleid. Vooral op dit gebied blijkt de hang naar een zekere soevereiniteit groot. Desondanks werkt de intergouvernementele beleidsafstemming bevredigend.

Het GBVB is met inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam, op 1 mei 1999, verder versterkt. Het einde van het jaar 2000 luidde tevens het einde in van de WEU als organisatie. Bij het Verdrag van Parijs (2000) werden onder het Franse voorzitterschap de plannen voor de integratie van de WEU in de EU vastgelegd. Deze zijn door de jaren heen tot de huidige organisatie en werkwijze geëvolueerd. De WEU als veiligheidsorganisatie bestaat anno 2025 derhalve niet meer.

De Europese landen hebben hun defensiestructuren geoptimaliseerd door nog meer dan in het verleden taakcoördinatie door te voeren. Taakspecialisatie in de zin van taakuitruil, hetgeen de *topic* was aan het einde van de vorige eeuw, doet geen opgeld meer. De lidstaten wensen keuzevrijheid bij de deelname aan vredesoperaties. In verband hiermee beschikken de meeste landen nog steeds over strijdkrachten die breed inzetbaar zijn. Door de sterke hang aan een zekere mate van eigen cultuur, tradities en specialismen blijven de traditionele krijgsmacht delen intact, maar de eenheden zijn in flexibele, efficiënte multinationale verbanden in te zetten.

Ook de structuur van de staven is verder gemultinationaliseerd, zodat er binnen Europa meerdere snel inzet-

bare *European Command* (EC) *Rapid Reaction Corps* bestaan. Op deze wijze kunnen alle Europese landen in meer of mindere mate deelnemen aan vredesoperaties.

In het begin van de 21-ste eeuw is tevens overeenstemming bereikt over een convergentiecriteria betreffende de nationale defensiebudgetten, die als gevolg hiervan in het algemeen licht zijn gestegen. Ook hebben de Europese landen invulling hebben gegeven aan het door NAVO geïnitieerde plan voor *Defence Capability Initiative*. Intensieve samenwerking en betere onderlinge afstemming hebben uiteindelijk geleid tot een grotere effectiviteit, waardoor de Europese strategische liftcapaciteit, C4I-middelen en inlichtingencapaciteit substantieel zijn toegenomen. Zo bezit de EU inmiddels over meerdere satellieten, die samen met het voormalige WEU satellietcentrum zijn ingebed in de NAVO-assets.

'NAVO nieuwe stijl' anno 2025

*The prize – an European security and defence identity that strengthens rather than dangerous NATO – is worth aiming for.*⁸

In de troonrede van 1999 stelde de regering:

de NAVO blijft de hoeksteen van ons veiligheidsbeleid. De eigen verantwoordelijkheid van de Europese Unie zal meer inhoud krijgen door invulling te geven aan de gemeenschappelijke veiligheids- en defensie-identiteit.

Dit is 25 jaar later nog steeds valide. De transatlantische as is nog altijd intact en hechter dan ooit (*a broken NATO means a weaker America, but it could mean an almost paralysed Europe*⁹). Na de val van de muur is het aantal landen uitgebreid, gevolgd

door een tweede uitbreiding in het begin van de 21-ste eeuw. Het voormalige Oost-Europa (met uitzondering van voormalig Joegoslavië) heeft zich ook aangesloten bij het bondgenootschap. Daarmee is de transatlantische as zeker gesteld omdat ook de landen van het voormalige Warschaupact zijn opgenomen in een blijvende veiligheidsrelatie met de vs.

Omdat het begrip NAVO nog steeds 'Koude Oorlog-gevoelens' oproept, is besloten om de organisatie om te dopen tot een *Alliance for Democracy and Peace*' (ADP), een naam die ook beter bij de huidige taak past. Conflicten die in eerste instantie Europa aangaan, worden in beginsel eerst door de Europese staten zelf aangepakt.

Daarbij mag er in de breedste zin van het woord gebruik worden gemaakt van ADP-assets en wordt de ADP C2-structuur gehanteerd. Dergelijke conflicten bevinden zich in het lage deel van het conflictspectrum. Conflicten hoog in het geweldsspectrum raken op een of andere wijze (politiek of economisch) tevens de vs. Dergelijke conflicten worden, indien er sprake is van militair ingrijpen, via de ADP beslecht. In beginsel vindt dit pas plaats na een resolutie van de Veiligheidsraad.

Met de landen van de voormalige Sovjet-Unie (dat enige jaren geleden door economisch wanbeheer en sterke nationalistische stromingen uiteen is gevallen) onderhoudt de ADP goede relaties. De ADP heeft zich ontwikkeld als de belangrijkste *peace-support* organisatie van de VN. Behalve de uitbreiding richting het oosten en de Baltische staten zijn ook de Scandinavische landen lid geworden van de ADP. Ook Frankrijk is ten lange leste toegetreden tot de geïntegreerde militaire structuur van de ADP. Binnen de ADP heeft een herverdeling van belangrijke 'vier-sterren'posities in Europa plaats gevonden. *Combined* operaties met Franse eenheden leveren door de standaard ADP-procedures geen moeilijkheden meer op.

⁸ Kori Schakei, c.s., 'Building a European Defence Capability', *Survival*, volume 41, Spring (1999).

⁹ Idem.

Samenwerking EU met de ADP anno 2025

De organisatie en werkwijze van de ADP zijn in de afgelopen jaren weinig veranderd. Met de tweede uitbreiding van de NAVO, waarbij tevens de naamswisseling een feit werd, is een grote stap voorwaarts gemaakt. De effectieve politieke autoriteit en de besluitvormingsbevoegdheid van het bondgenootschap berusten bij de *Alliance for Democracy and Peace Council* (ADPC). De samenstelling en de vergaderfrequentie zijn overeenkomstig de voormalige *North Atlantic Council* (NAC). De Raad in permanente zitting wordt voorgezeten door de secretaris-generaal.

De Raad van ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie van de EU, genaamd de *European Council* (EURC), neemt de besluiten die nodig zijn om het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (de zogenaamde tweede pijler) te bepalen en uit te voeren. Intergouvernementeel leidt de Raad de tweede pilaar van de EU. De Hoge Commissaris voor Europese Veiligheid en Defensie is lid van de Europese Commissie met het GBVB in zijn portefeuille en is tevens secretaris-generaal van de *European Council*. De ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie worden terzijde gestaan door hun permanente vertegenwoordigers in de EU, die tevens de permanente vertegenwoordigers voor de ADP zijn. Hiermee is een goede afstemming en coördinatie tussen de twee instituties gewaarborgd.

Bij het opgaan van de WEU in de EU is de WEU artikel V-kwestie opgelost door landen die lid zijn van zowel de ADP als de EU maar zich niet willen binden aan artikel V, een aparte status toe te kennen. De waarschijnlijkheid van een wereldoorlog als gevolg van territoriumdrift is in de 21-ste eeuw verder gedaald. De strategische planning van de voormalige WEU planningcel vindt thans bij de ADP plaats. Niet ADP-landen die wel EU-lid zijn maken deel uit van de planningcel bij een EU-operatie. De EU beschikt daarnaast inmiddels over eigen satellieten

en een satellietcentrum dat is overgenomen van de WEU. Binnen de EU is institutioneel vastgelegd dat er geen gebruik wordt gemaakt van vetostemming, maar van besluitvorming door een gekwalificeerde meerderheid. Daarnaast bestaat wel het recht van constructieve onthouding.¹⁰

Defensie-industrie anno 2025

De Europese defensie-industrie heeft een forse sanering doorgemaakt. De fusie in de vliegtuigbranche tussen CASA, DASA en Aerospaiale (leidend tot de *European Aerospace and Defence Company* – EADC) eind vorige eeuw heeft aan deze sanering een flinke zet gegeven. British Aerospace heeft in het begin van deze eeuw aansluiting gezocht bij een groot Amerikaans consortium. Enige tijd later is ook een ander Amerikaans consortium tot EADC toegetreten. Mede hierdoor hebben vervolgens meerdere fusies in Europa plaatsgevonden. Sommige fusies zijn uitsluitend met Europese bedrijven, andere hebben ook consortia gevormd met Amerikaanse bedrijven. Het geheel heeft er toe bijgedragen dat transatlantische bindingen op industrieel gebied intact zijn gebleven.

In wezen bestaan er geen specifieke defensie-industrieën meer. De grote consortia hebben behalve hun civiele divisies ook een defensiecomponent, verantwoordelijk voor de systeeminTEGRATIE. Vanuit de diverse landen leveren kleinere industrieën componenten en subcomponenten toe, zodat op deze wijze ook technologische kennis en economische groei in deze landen blijven gewaarborgd.

De concurrentie vindt niet direct plaats tussen de Europese consortia en Amerikaanse, maar eerder tussen Europees-Amerikaanse consortia onderling. Dit heeft ertoe geleid dat

kostenverslindende projecten, zowel in de onderzoeks- en ontwikkelingsfase, maar ook tijdens de productie-fase efficiënter kunnen worden uitgevoerd. Alle belangrijke technologieën zijn hierdoor in Europa vertegenwoordigd.

De grote Europese industrieën hebben, gesteund door de overheden van de diverse landen, een inhaalslag gemaakt waardoor de technologiekloof met de VS is verkleind. Binnen de overheden van de EU bestaat inmiddels ook overeenstemming om de militaire behoeften zodanig op elkaar af te stemmen dat het eindproduct geen optelsom (meer) wordt van de diverse militaire eisen van de deelnemers. Hierdoor ontstaat er tevens een substabiële schaalvergroting.

Nederlandse ambities anno 2025

De verdere integratie van Europa is gestaag doch onstuitbaar, waardoor er steeds meer macht van de hoofdsteden naar Brussel wordt overgeheveld. Nationaal heeft dit ertoe geleid dat er substantiële reorganisaties van de ministeries hebben plaatsgevonden. Door de vele onderlinge raakvlakken en overlappingsen in het vredes- en veiligheidsbeleid is een aantal jaren geleden tijdens het eerste kabinet-Melkert na langdurige discussies besloten tot een reorganisatie van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie.

Na enige jaren is het ministerie van Buitenlands- en Veiligheidsbeleid opgericht, waarin de vroegere ministeries van Buitenlandse zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking zijn samengevoegd. Het kent twee onderministers: een voor Vrede en Veiligheid en een voor Buitenlands Beleid en Ontwikkelingssamenwerking.

Een geglobaliseerd Europa

Uitgaande van het hiervoor geschetste scenario wordt hierna besproken hoe men tot deze situatie zou kunnen komen.

¹⁰ Bij constructieve onthouding kan een lidstaat zich onthouden om een stem uit te brengen zonder dat daarbij het besluitvormingsproces wordt geblokkeerd (zoals dat bij het vetorecht het geval is).

Europa en de Europese Unie

Europa (en met name de West-Europese landen) is na de Tweede Wereldoorlog economisch sterk en stabiel geworden. Dit 'democratie- en economievirus' verspreidt zich inmiddels ook richting Noord- en Zuid-Europese landen en de Oost-Europese landen. Een zeer positieve stimulans is het succes van de invoering van de euro geweest. Ook de in eerste instantie aarzelende landen hebben in het begin van de 21-ste eeuw toch het besluit genomen om toe te treden.

Daarnaast heeft de verdere uitbreiding van de Unie (tot zo'n dertig landen) stimulerend gewerkt. In die eerste ronde van circa twaalf landen werd ook Turkije meegenomen omdat Griekenland vanwege verbeterde betrekkingen haar bezwaren tegen toetreding liet vallen. Teneinde het voortwoekeren van de Russische maffia te voorkomen, worden er gesprekken met Rusland gevoerd om eveneens tot de Europese Unie toe te treden.

In verband met de slagvaardigheid en dynamiek wordt het gedifferentieerde lidmaatschap geïntroduceerd, waarbij nieuwe leden gefaseerd kunnen voldoen aan de vele toetredingseisen. Reeds voor het bereiken van het volwaardige lidmaatschap kan evenwel op basis van gelijkheid worden geparticipeerd in de EU-operaties. Besloten is ook om het aantal commissarissen te beperken tot twintig stuks, waarbij ieder volwaardig lid het recht heeft om, op roulatiebasis, een commissaris te benoemen in de Europese Commissie.

Europees veiligheidsbeleid

Ook in de eerste decennia van de 21-ste eeuw is de veiligheid in de wereld er niet op verbeterd. Weliswaar bestaat er sinds 1990 geen dreiging meer van een conflict op wereldschaal, maar er zijn steeds meer kleine lokale brandhaarden, vooral door het verschil tussen arm en rijk.

De oorlog in Kosovo heeft pijnlijk duidelijk gemaakt dat Europa niet in

staat is om zonder de VS een vredesoperatie van enige omvang uit te voeren. De Europese landen raakten gepikeerd door de grote dominantie van de VS tijdens de operatie. Bovendien dringt de VS steeds meer aan op een grotere bijdrage van Europa in vredesoperaties, vooral wanneer het (voor de VS minder relevante) interne Europese problemen betreft. Europa ziet zich dan ook geconfronteerd met de noodzaak tot het creëren van een EVDI.

- Het inpassen van de EVDI in de NAVO-structuur (de eerste mogelijkheid) heeft als voordeel dat de NAVO reeds een complete planning- en besluitvormingsstructuur heeft. Deze optie voorkomt doublures, is kostenbesparend en heeft een beproefde structuur. Het impliciete nadeel is dat door deze structuren de invloed maar ook de medewerking van de VS onverminderd noodzakelijk zijn. Hierdoor zullen de VS te allen tijde voor een belangrijk deel zijn betrokken bij crisisbeheersingsoperaties in het Europese theater. Het was immers juist de bedoeling dat Europa zonder VS-inspanning een defensiecapaciteit zou opbouwen. Gezien de onlosmakelijkheid van de VS in deze optie, is hiervoor niet gekozen.

- Het creëren van een EVDI onafhankelijk van de NAVO is een tweede mogelijkheid. Hierbij zou de planning, besluitvorming en uitvoering totaal gescheiden van de VS kunnen plaatsvinden. Van Amerikaanse zijde betekent dit ook een totale niet-verplichting ten opzichte van een Europese operatie. Voor de EU betekent dit een aanzienlijke mate van doublure: niet alleen een besluitvormingsstructuur zou moeten worden opgezet, ook een omvangrijke EU militaire planingsstructuur zou in het leven moeten worden geroepen. Bovendien zou het Europese tekort aan strategische *airlift* (luchttransportcapaciteit) en middelen voor inlichtingenverzameling nog pijnlijker blijken dan voorheen. Het uitvoeren van deze optie betekende voor de EU aanzienlijke financiële

inspanningen en is dus niet verder uitgewerkt.

- De derde mogelijkheid is een EVDI die onafhankelijk van de VS kan opereren met gebruikmaking van NAVO-middelen. Dit biedt de voordelen van mogelijkheid één en voorkomt de investeringen van mogelijkheid twee. Voor planning en uitvoering zou gebruik gemaakt kunnen worden van planningstaven van de NAVO onder commando van een Europese Commandant en de strategische middelen van de NAVO. Voor niet-VS middelen geldt, dat zij zonder meer kunnen worden ingezet. Amerikaanse middelen kunnen worden 'geleend', indien de VS hiermee instemmen. In ieder geval geeft deze mogelijkheid de tijd voor de Europese landen om zelf bepaalde strategische middelen te verwerven.

Op grond van de bovenstaande afwegingen is gekozen voor de derde mogelijkheid: het creëren van een EVDI, die onafhankelijk van de VS kan opereren met gebruikmaking van NAVO-middelen.

In het Verdrag van Parijs (eind 2000) is bepaald dat de WEU in de EU is geïntegreerd, zoals vastgelegd in het Verdrag van Helsinki (1999). De EU heeft de politieke rol van de WEU opgenomen in de tweede pijler. De ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie consulteren elkaar en zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de ontwikkeling van een gemeenschappelijk beleid. De plannen zijn erop gericht om de voormalige WEU-planningcell tot de *EU Military Staff* (EUMS) te transformeren. Deze EUMS beperkt zich tot het geven van militair advies aan de EU-ministers, zoals de NAVO-IMS advies geeft aan de politieke leiders van de NAVO.

Aangezien de EU zelf nog niet in staat is om te voldoen aan artikel V verplichtingen, is de NAVO verzocht deze verplichting op zich te nemen, in feite net zoals de WEU deze verplichting in het verleden had gedelegeerd aan de NAVO.

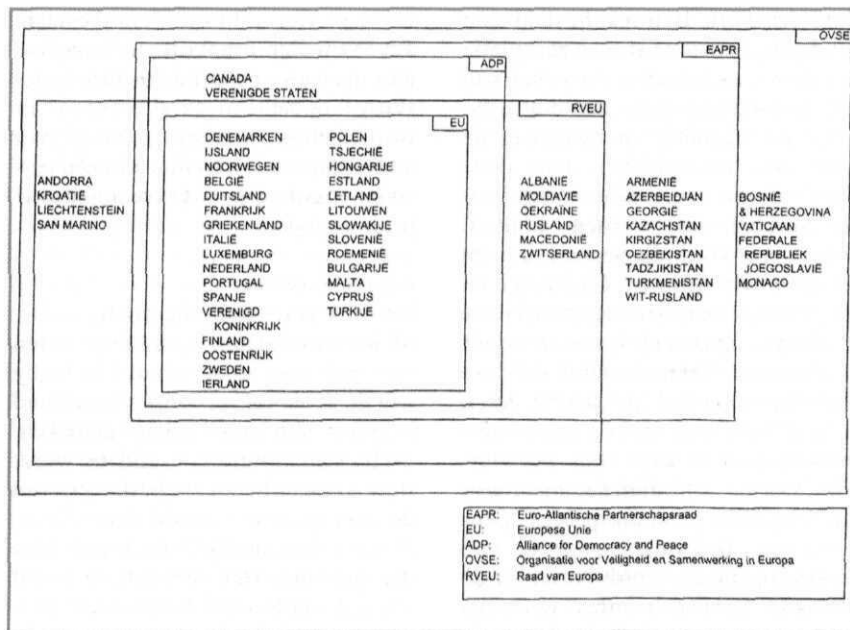
De financiering van vredesoperaties is een aandachtspunt binnen de EU. Initieel is afgesproken een 'startfonds' op te zetten, waaruit vredesoperaties moeten worden gefinancierd. Daarnaast hebben de Europese landen het NAVO *Defence Capability Initiative* (DCI) invulling gegeven. Tekortkomingen op de gebieden *strategic lift* (opzet Europese militaire transportcapaciteit met een vloot van geleaste Airbusen in afwachting van nieuwe transportvliegtuigen), *Intelligence* (opzet van een zelfstandige intel-capaciteit: *European Satellite Agency* (ESA)), C4I en *sustainability* zijn teruggedrongen.

Een belangrijke hobbel voor de EVDI om gebruik te maken van NAVO-middelen is de positie van Turkije. Omdat Turkije inmiddels is opgenomen als politiek lid van de EU is deze hobbel flink geslonken.

NAVO/ADP

In het begin van de 21-ste eeuw heeft de NAVO een actief *Membership Action Plan* (MAP) gevolgd, waarbij een aantal landen uit het *Partnership for Peace*-programma (PfP) gereed gemaakt is voor toetreding tot de NAVO. Als gevolg hiervan zijn Slovenië, Slowakije, Roemenië en Bulgarije volwaardig lid van de NAVO geworden. Een groot aantal andere landen overweegt om ook toe te treden. Hiertoe behoren de 'more capable' PfP-landen (Zweden, Finland en Oostenrijk), de Baltische staten en nog enkele Centraal-Europese landen.

Binnen de NAVO ontstaat de vraag of de NAVO nog NAVO moet blijven heten. Zoals gezegd, vindt een aantal leden dat deze naam nog altijd aan de 'Koude Oorlog' doet denken en dat daarvan een verkeerd psychologisch signaal uitgaat. De NAVO was immers een verdedigingsorganisatie voor het westen en een aanvalsorganisatie in de ogen van het oosten, met een sterke dominantie van de Verenigde Staten. Bovendien vindt een aantal leden (Frankrijk, Spanje en een aantal Centraal-Europese landen) dat hierdoor de Atlantische link een te grote nadruk krijgt. Uiteraard is de vs



Afb. 2 'Spaghetti-matrix' anno 2025

tevreden met de naam 'NAVO', maar geeft uiteindelijk haar verzet tegen een naamsverandering op en ziet in dat de naam Alliance for Democracy and Peace minder militaire uitstraling heeft en dus beter past bij de huidige verdragsorganisatie.

De ADP wordt een organisatie die snel kan ingrijpen bij conflicten die een militaire interventie vergen en aldus het conflict in de kiem kunnen smoren om daarna de rechtsorde te herstellen. Alhoewel de ADP nog steeds in staat is om een artikel V operatie uit te voeren, ligt de nadruk meer op vredesmissies. Omdat de vredesmissies aan de grenzen van Europa veelal door de Europese landen worden uitgevoerd en Frankrijk daarbij een belangrijke rol speelt, heeft Frankrijk ook besloten toe te treden tot de geïntegreerde ADP-structuur met haar conventionele strijdkrachten. De nucleaire capaciteit blijft evenwel onder Frans bevel. Frankrijk heeft een aparte divisie ter beschikking gesteld voor vredesoperaties. Deze divisie is aangevuld met eenheden van andere NAVO-leden (inclusief eenheden van de vs!) en uitgegroeid tot *ACE Rapid Reaction Corps* (South) (ARRC-S). Dit

Corps is nadrukkelijk ter beschikking gesteld van zowel de NAVO als de EU voor artikel V operaties, hoewel de waarschijnlijkheid van deze operaties nog steeds erg gering is, en voor niet-artikel V operaties, waarbij per geval een besluitvormingsproces zal moeten worden doorlopen.

Zowel de ADP als de EU ondergaan behoorlijke veranderingen, vooral ten aanzien van het lidmaatschap. Het lidmaatschap van beide organisaties door de verschillende landen anno 2025 is in afbeelding 2 weergegeven. De ADP, zoals uit deze afbeelding blijkt, blijft tot op heden de hoeksteen van het Europese veiligheidsbeleid. Met name de toetreding van Frankrijk tot de ADP versterkt dit.

Besluitvormingsproces

In eerste instantie zal de besluitvorming binnen EU en NAVO/ADP parallel plaatsvinden (zie afbeelding 3). De ADP-besluitvorming verloopt nog altijd volgens dezelfde procedures als ten tijde van de oprichting van de NAVO. Binnen de EU is een 'hoge vertegenwoordiger' aangesteld, deze stelt zich op als 'politieke bruggenbouwer', maar zonder zeggenschap

binnen de EVDI. Betrokkene dient een kundig diplomaat te zijn en acceptatie van de VS te genieten. In geval van een EU-verzoek aan de ADP om assistentie bij planning en eventueel de inzet van ADP-middelen, dient eerst binnen de EU overeenstemming voor dit verzoek te worden bereikt. Vervolgens wordt dit verzoek binnen de ADP in het *Military Committee* en het *ADP-Committee* behandeld en na inwilliging opgedragen aan de ADP's planningstaf. Het is duidelijk dat deze procedure veel tijd en energie vergt. Zolang binnen de EU nog geen overeenstemming bestaat voor een verzoek kan de ADP niet beginnen met een (parallel) planningsproces. Omwille van tijdwinst in geval van urgente operaties, wordt bezien of de ADP zou kunnen worden gevraagd reeds in een vroegtijdig stadium een *generic plan* te ontwerpen, zonder dat hieraan politieke consequenties kunnen worden ontleend.

Al snel ontstaat de noodzaak om de werkmethode te verbeteren. Het knelpunt blijkt de communicatie tussen ADP en EU te zijn, hetgeen de 'hoge vertegenwoordiger' veel tijd kost. Het opgeven van de soevereiniteit van de participerende EVDI-landen is onmogelijk, al was het alleen al vanwege het feit dat er verschillende

vormen van lidmaatschap bestaan. Tevens willen Frankrijk en Engeland hun nucleaire capaciteiten niet opgeven of onder een EVDI brengen. Er wordt daarom besloten de ADP en EVDI ambassadeurs te verenigen in één persoon. Hierdoor kan de communicatie beter verlopen.

Defensie-industrie

De rol van de transatlantische industriële consolidatie wordt door velen nog wel eens onderschat. De lobby van de economie en werkgelegenheid is echter van groot belang gebleken. De transatlantische consolidatie wordt sterk versneld door de beslissing van de Amerikanen over de *Joint Strike Fighter (JSF)* in 2003, twee jaar later dan gepland. Het JSF-contract wordt gegund aan Boeing, hetgeen een probleem voor de Britten veroorzaakt (sterke samenwerking met Lockheed Martin).

Onder druk gezet door de economie en werkgelegenheid in het Verenigd Koninkrijk breidt *British Aerospace* (BA) de bestaande samenwerking met Boeing uit. Door de sterke civiele luchtvaarttak van Boeing wordt BA echter gedwongen zijn belang in Airbus af te stoten. Door de fusie tussen Aerospatiale, Dasa en Casa tot de EADC in 2000 heeft deze een tweeder-

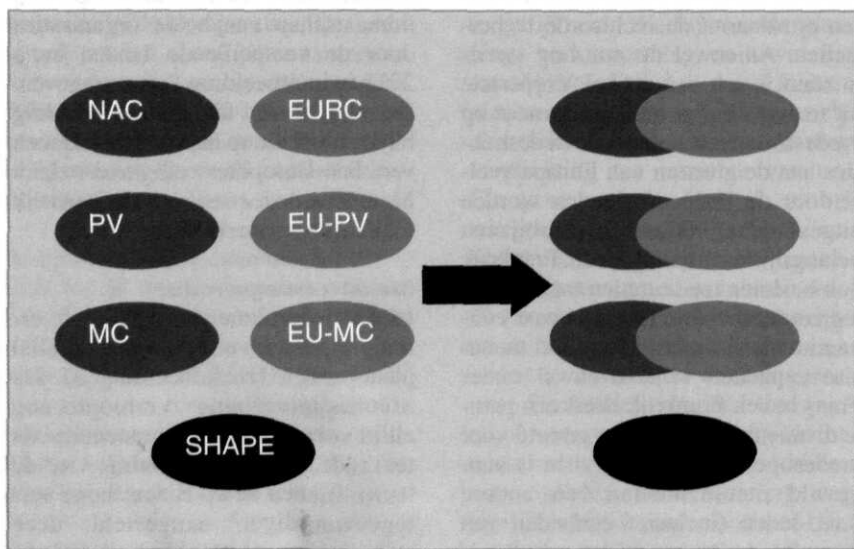
de meerderheid in Airbus. De rol van BA wordt in de jaren daarna teruggedrongen tot een belangrijke toeleverancier. Verdere consolidatie van de transatlantische industrie leidt tot de vorming van een drietal grote Aerospace-bedrijven.

De consolidatie van de Aerospace-industrie levert een grote bijdrage aan het herstructureren van de R&D in Europa. Zo zijn er vele vormen van intensieve samenwerking tussen de diverse research-centra in Europa. De nationale instellingen voor defensie-research beschikken nog steeds over een basiskennis en kunde om hun eigen krijgsmacht de gewenste ondersteuning te kunnen geven. (Lands)grenzen bij de uitvoering van defensie-research zijn echter vervallen.

Nederlands ambitieniveau

Het Nederlandse ambitieniveau wijzigt niet ten opzichte van het jaar 2000. De invulling krijgt echter wel een accentverschuiving. Het hart van de defensie-inspanning ligt bij de EVDI, terwijl de transatlantische band ook sterk wordt aangehouden. Hier sluit Nederland zich aan bij het beleid van de andere Europese landen, in plaats van een solokoers te varen door aan te dringen op het centraal stellen van de transatlantische band. Vredesmissies worden gefaseerd opgebouwd, waarbij eerst diplomatie en mogelijk economische hulp of andere sancties centraal staan. Militair ingrijpen vindt pas plaats wanneer er geen andere oplossing mogelijk is.

In 2021 besluit de Nederlandse overheid de eerder genoemde reorganisaties van de ministeries van Buitenlandse zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking door te voeren. De reden om dit te doen is geboren uit de vaak hechte verstrengeling van buitenlands beleid en militaire inzet. In feite is Defensie een 'instrument' van Buitenlandse Zaken. De rol van het oude BuZa is inmiddels ook aanzienlijk afgenomen, nu in Brussel de meeste beslissingen worden genomen.



Afb. 3 Besluitvorming NAVO-EU

Gevolgen voor de Nederlandse krijgsmacht

Sinds de val van de muur, in november 1989, is het bipolaire wereldbeeld veranderd in een multipolair wereldbeeld. De VS, Europa, China en India zijn de grote spelers op het mondiale veld. In Europa is de dreiging van een grootschalige aanval tegen het ADP-grondgebied en dus ook tegen Nederland onwaarschijnlijk, doordat geen land daartoe militair-technisch in staat is. De klassieke dreiging is diffuus geworden, met potentiële conflictsituaties, die veelal een regionaal karakter hebben en worden gekenmerkt door onvoorspelbaarheid en complexiteit.

De proliferatie van massavernietigingswapens, geavanceerde wapens en platforms, overbrengingsmiddelen, *enabling technologies* en C2-systemen lijkt onstuitbaar, hetgeen de Europese veiligheidssituatie niet overzichtelijker maakt. Dit stelt bijzondere eisen aan de krijgsmacht van de ADP en de EU. De Nederlandse militaire inspanning ten behoeve van de (wereld)vrede zou er in 2025 dan ook als volgt uit kunnen zien.

Morele plicht

De instandhouding van een militair apparaat wordt niet meer gerechtvaardigd door een directe bedreiging van het Nederlandse grondgebied of dat van ADP-bondgenoten, maar door de morele plicht bij te dragen aan de handhaving en versterking van de internationale rechtsorde en de bescherming van de fundamentele humanitaire waarden, waar ook ter wereld.

De belangrijkste uitdaging in 2025 is tijdige, slagvaardige en professionele uitvoering van crisesbeheersings- en vredesondersteunende operaties onder leiding van de VN, de ADP, de EU of in een *coalition of the willing*. Hetzelfde geldt voor de ondersteuning van civiele overheden bij nationale en internationale humanitaire hulpverlening en rampenbestrijding.

Uitgangspunten

Uit het vorenstaande moge blijken dat het politieke ambitieniveau en niet zozeer de dreiging de omvang bepaalt van de krijgsmacht in 2025. In de beschreven veiligheidssituatie kan Nederland in het streven naar wereldwijde stabiliteit, rechtvaardigheid en vrede naar wens bijdragen. Nederland beschikt dan ook over een krijgsmacht die in internationaal verband een reële bijdrage kan leveren tot de gestelde doelen en nationale en Europese belangen. Dat betekent dat Nederland goed opgeleide en met hoogwaardig materieel uitgeruste eenheden moet kunnen leveren aan welk internationaal verband dan ook dat militaire operaties (met inbegrip van humanitaire hulpverlening) op grote afstand moet uitvoeren.

Met deze expeditionaire krijgsmacht die ook in staat is tot operaties op grote afstand tot hoog in het geweldsspectrum, levert Nederland zijn *fair share* aan de diverse veiligheidsorganisaties. Ter bepaling van de omvang en samenstelling van de krijgsmacht zijn de volgende nationaal bepaalde uitgangspunten geformuleerd.

- De instandhouding van een capaciteit voor gelijktijdige deelname aan drie crisisbeheersings- of peace-support operaties op het niveau van bataljonsequivalenten. Eenheden worden in principe voor een periode van vier maanden ingezet, waarna aflossing volgt. De frequentie van uitzending bedraagt maximaal 1:3 (dat wil zeggen: vier maanden op en twaalf maanden af).
- In het hoge deel van het geweldsspectrum wordt maximaal een brigade beschikbaar gesteld. Eenheden van de KM en de KLU worden naar hun representatie in multinationale verbanden dan wel ad hoc naar beschikbaarheid ingezet.
- De parate eenheden moeten expeditionair in het gehele geweldsspectrum in multinationaal verband kunnen opereren. Het betreft operaties over grote afstand en gedurende langere tijd.

- Nederland levert maximaal honderdvijftig leden van de KMar als monitor bij de plaatselijke politie in crisisgebieden of als zogenaamde *Contingents-of UN-MP*.

Koninklijke Luchtmacht (KLU)

In 2025 vormt het jachtvliegtuig nog altijd de ruggengraat van de KLU, echter aangevuld met *Unmanned Aerial Vehicles* (UAV's) voor verkenning en *Suppression of Enemy Air Defense* (SEAD). De transportvloot van de KLU is aan vervanging toe en de verwachting is dat de vloot wordt gemoderniseerd met een gelijksoortige combinatie van tactische en strategische transportvliegtuigen.

De oudere helikopters zijn vervangen in een joint KM/KLU project, waarbij is gekozen voor een *tilt-rotor* vliegtuig, dat ook van een schip (*Landing Platform Helicopters*) kan opereren. De geleide-wapencapaciteit van de KLU is gemoderniseerd met de nadruk op *Point Missile Defence* binnen het gebied *Theatre Missile Defence* (TMD). De modernisering en inzet van deze wapens geschieden in nauwe samenwerking tussen de VS, Duitsland en Nederland.

Koninklijke Marine (KM)

Zeerijdkrachten zijn in toenemende mate betrokken geraakt bij landgerichte vredesoperaties, waarbij nauw wordt samengewerkt met land- en luchtmacht. Nederland levert een aantal schepen ten behoeve van het expeditionaire vermogen van de ADP, de EU, of andere nationale verbanden. Deze schepen vergroten de operationele flexibiliteit en zijn bovendien door hun veelzijdigheid ook geschikt voor humanitaire hulpverleningsoperaties.

Een *Landing Platform Dock* is vervangen door een *Landing Platform Helicopter*. De *Advanced Landing Ship Logistic* vormen de *sealift*-capaciteit ten behoeve van de krijgsmacht en multinationale eenheden. Maritieme escorteschepen vervullen een scala aan taken, zoals het uitvoeren van embargo's, bescherming van amfibische *Combined Joint Task*

Forces, het bieden van *Area Missile Defence* (onderdeel van TMD) tot uitvoering van kustwachttaken.

De fregattentaak van België is overgenomen door Nederland in het kader van taakspecialisatie, waarbij de mijnenbestrijding wordt uitgevoerd door België in een multinationale mijnenbestrijdingseenheid die vanzelfsprekend ook in Europees verband kan opereren. De slagkracht en onzichtbaarheid van onderzeeboten blijven van groot belang bij crisisbeheersingsoperaties.

Koninklijke Landmacht (KL)

De tijd van grote veldslagen waarbij massaal legers oprukken met een scala aan tanks en gemechaniseerde infanterie-eenheden is voorgoed voorbij. Ook het bezetten van een territorium is niet meer het hoofddoel van een militaire operatie. Het algemene doel is erop gericht een situatie te creëren waarin het gezag en de democratie wordt hersteld en (ernstige) schendingen van de mensenrechten worden voorkomen. Bij dit militair optreden is de inzet van zware militaire middelen zoals tanks, gevechtsheli's en gemechaniseerde infanterie en artillerie, niet altijd noodzakelijk of mogelijk. Technologisch geavanceerde middelen met een hoge mate van bescherming zijn een vereiste. De wapenplatformen en -systemen zijn modulair opgebouwd zodat ze voor diverse conflictvormen (symmetrisch en asymmetrisch conflict, optreden als derde partij) geschikt zijn. Ook zijn non-letale wapens ingevoerd, waarbij de vuurkracht niet levensbedreigend is, maar personen slechts voor een bepaalde tijd buiten gevecht worden gesteld.

Het luchtmobiel concept is inmiddels verder ontwikkeld tot het Air Manoeuvre Concept. Voor een snelle inzet wordt beschikt over lichte infanterie-eenheden met *protected mobility*, zo nodig aangevuld met helikopters. Naast deze lichte infanterie-eenheden is ook het Korps mariniers geschikt voor deze taken.¹¹

Zowel nationaal als multinationaal

wordt intensief samengewerkt. Belangrijk hierbij is dat de KL-eenheden modulair zijn, zodat zij in willekeurige multinationale verbanden kunnen worden 'aangehaald'. Veel Nederlandse militairen maken deel uit van multinationale staven.

Koninklijke Marechaussee (KMar)

Na de top van Tampere (Finland) in 1999 zijn binnen de inmiddels uitgebreide EU nog vele pogingen gedaan om een gezamenlijk Europees asielenbeleid tot stand te laten komen. Ondanks de inmiddels aangescherpte UNHCR-voorschriften zijn er door de uiteenlopende belangen van de lidstaten slechts magere resultaten geboekt. In veel landen van de wereld is personeel van de KMar ter ondersteuning van het herstel van de rechtsorde ingezet als monitor bij de plaatselijke politie of als zogenaamde Contingents- of UN-MP.

Het inmiddels in Den Haag gesitueerde International Strafhof doet steeds vaker een beroep op leden van de KMar. Zij worden ingezet om in crisisgebieden zonder een goed werkend Openbaar Ministerie tot aanhouding over te gaan van personen die ernstige misdrijven hebben gepleegd. Omdat in het begin van de 21-ste eeuw bleek dat deze inzet niet meer kon worden gegenereerd uit de reguliere territoriale brigades is in 2010 een apart district Buitenland opgericht.¹² De politiedienst voor de strijdkrachten is weliswaar in omvang afgenomen maar blijft militair.

¹¹ De combinatie van snelle inzetbaarheid en tactische flexibiliteit in combinatie met in te zetten (lucht-) transportcapaciteit en luchtmobiele motorisering maken de formatie zeer geschikt voor de vroegtijdige inzet in asymmetrische conflicten en als derde partij, met inbegrip van humanitaire operaties. In combinatie met de aanzienlijke gevechtskracht van gevechtsheli's kan een dergelijke eenheid ook in een symmetrisch conflict in internationaal verband deelnemen.

¹² 'The Third Force', *Kernvraag* 1999/2, nr. 120, p. 58 ev.

Nawoord

De cursisten van de Leergang Topmanagement Defensie 99/2 hebben via de systematiek van scenario-beschrijving willen meedenken en discussiëren omtrent het Europese veiligheidsbeleid. Het is een onderwerp dat al vele jaren op de politieke agenda's staat en vanuit diverse invalshoeken kan worden besproken. Op zich lijkt de tijd nu rijp voor een substantiële voortgang. Zoals uit de studie blijkt kan door een constructieve grondhouding van de landen, het economisch sterke Europa uiteindelijk ook op het gebied van het veiligheidsbeleid een passende rol gaan vervullen.

Hoewel Nederland niet tot de grote Europese landen behoort is het toch zinvol om te participeren in de discussies. Evenals bij andere onderwerpen kan Nederland mogelijk ook hierbij als bruggenbouwer fungeren. Dit vraagt dan wel een actieve benadering, zeker nu landen als Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk initiatieven ontplooiën.

Het onderwerp is niet slechts een thema voor politici. Zeker militairen zouden zich voor dit onderwerp moeten interesseren.

In het adagium *the best way to predict the future is to invent it* kunnen wij ons in ieder geval uitstekend vinden.



MENINGEN van anderen

Moed: mythe of morele kwaliteit?

In haar artikel* geeft dr. D.E.M. Verweij een heldere analyse van het begrip 'moed' en de context waarin dit begrip moet worden geplaatst. Die heldere analyse is geen luxe. Over het begrip moed als zodanig, maar ook over de context waarin zij dat begrip plaatst, bestaan veel misverstanden.

Maar met die analyse zijn we er natuurlijk niet. Analyse alleen is te vrijblijvend. Als we willen dat er op het gebied van militaire waarden en normen, om niet te zeggen deugden, wat verandert, dan moeten we ook de richting durven aangeven waarin deze verandering zou moeten plaatsvinden. Ik vind het jammer dat dr. Verweij daartoe geen poging heeft gedaan. Als je het denken over een onderwerp wilt stimuleren, helpt het daarover een opvatting debiteren. Een standpunt geeft immers meer aanleiding tot een discussie (eens of oneens) dan een analyse die uitmondt in de conclusie dat we er maar eens goed over moeten nadenken. Desalniettemin juich ik het artikel van dr. Verweij toe, omdat ik het met haar eens ben dat het denken over dit soort onderwerpen moet worden gestimuleerd. Mijn reactie moet dan ook worden gezien als een ondersteuning van haar doelstelling. Mijn kritische noten moeten eveneens in dat licht worden gezien.

Mijn eerste punt van kritiek betreft de keuze van het centrale begrip: moed. Waarom moed? Waarom geen discussie over het bestaan van militaire deugden als zodanig, welke dit zijn en hoe daaraan inhoud te geven? Gebruikt zij het begrip moed als voertuig voor een breder betoog? De speciale aandacht voor moed komt voor mij toch een beetje uit de lucht

vallen. Tenzij Verweij moed inderdaad ziet als de belangrijkste militaire deugd, als het centrale thema in de militaire ethiek. Daarin zou zij overigens niet alleen staan; ook de haar niet onbekende Friedrich Nietzsche heeft zich in die zin uitgelaten (in *Also sprach Zarathustra*):

Oorlog en moed hebben meer grote dingen verricht dan naastenliefde. Niet jullie medelijden, maar jullie dapperheid heeft tot nu toe de verongelukten gered.

Mijn tweede punt van kritiek betreft de begripsbepaling van Verweij. Ik onderschrijf van harte haar voorkeur voor het begrip militaire ethiek. In de militaire context is immers sprake van een sterke verwevenheid van organisatorische en individuele waarden en normen. Daarmee kunnen we dan ook afstand doen van het aan de militaire professie wezensvreemde begrip 'bedrijfsethiek'. Dat wezensvreemde wordt door Verweij nog eens (onbedoeld?) geïllustreerd in haar beschrijving van bedrijfsethiek. Zij legt daarbij wel een erg sterke relatie met de Nederlandse civiele omgeving. Dit is één van de gevolgen van het begrip 'bedrijfsethiek'. Door dat begrip te hanteren wordt namelijk al snel voorbijgegaan aan een essentieel punt; namelijk waar die 'bedrijfsethiek' gestalte moet krijgen, te weten op het slagveld! Dat is een perspectief dat we steeds meer uit het oog dreigen te verliezen. Juist dat perspectief moet naar mijn mening de basis zijn van het militair-ethische bouwwerk!

Ten derde onderschrijf ik eveneens haar kwalificatie van allerlei activiteiten als bezweringsformules. Maar die terechte kwalificatie had meer inhoud gekregen als ze tevens had aangegeven op welke wijze de militaire reflectie gestalte zou kunnen krijgen. Een dergelijke reflectie op de wezenskenmerken van de militaire organisatie, het militaire beroep en de omgeving waarin daaraan inhoud wordt gegeven (het slagveld!), is naar mijn mening noodzakelijk. Dit geldt zeker in de moderne context, waarin traditionele waarden en normen niet zonder meer vanzelfsprekend zijn en de herinnering aan de oorlog langzamerhand uit het collectieve geheugen verdwijnt.

Reflectie kan dan ook bijdragen in een (her-)bevestiging van die ethische begrippen die onverbreekelijk zijn verbonden aan het gebruik van (overheids-)geweld, het functioneren van de militaire organisatie, aan het militair zijn. Reflectie kan daarmee een belangrijke impuls vormen voor het verbeteren van de kwaliteit van het militaire optreden.

Enerzijds noopt het karakter van de krijgsmacht als instrument in dienst van de overheid tot nadenken over, uitmondend in verinnerlijking, van de waarden ter verdediging waarvan de krijgsmacht wordt ingezet. Anderzijds vereist het specifieke karakter van de krijgsmacht als geweldsinstrument dat de waarden en normen worden verinnerlijkt die verbonden zijn aan de uitoefening van geweld. In die laatste zin moeten militaire waarden en normen dus afwijken van die van de maatschappij: de krijgsmacht heeft het recht en de plicht anders te zijn! Reflectie heeft in die zin vérstrekkende betekenis voor zowel de maatschappij en de organisatie als de individuele militairen.

Een helder begrippenkader waarmee die reflectie inhoud kan worden gegeven, wordt naar mijn mening node gemist. Overigens zijn de militairen zelf daarvoor mede verantwoordelijk! Blijkbaar gaat ook de krijgsmacht gebukt onder het fenomeen *free floating values*. Wellicht dat dr. Verweij eens een poging in deze richting kan wagen. Ze zou er de krijgsmacht een grote dienst mee bewijzen.

In dat verband acht ik het eveneens een gemis aan haar artikel, dat slechts de vraag wordt gesteld hoe in de opleiding en vorming inhoud te geven aan het aankweken van militaire deugden. Ook hierbij wordt geen mening geponeerd die aanleiding kan zijn voor gedachtevorming en discussie. Ik vind dat jammer, want in de opleiding en vorming ligt de sleutel tot de toekomst.

De verbetering van de ethische dimensie van de professionaliteit van de krijgsmacht kan niet worden verordonneerd. Dat is vooral een kwestie van de lange adem. En de eerst stappen in dat proces worden gezet op de opleidings- en vormingsinstituten. Bij de Koninklijke Landmacht gaat het daarbij om de KMS, de KMA, de opleidingscentra van het COKL en het IDL. Het zou niet alleen buitengemeen

* In MS 169 (2000)(2) 83-90.

nuttig zijn als er een samenhangende visie zou bestaan op militaire ethiek, maar ook als er een duidelijke eenheid van opvatting zou bestaan over de opleiding en vorming op dat gebied.

Kortom, hoezeer ik de analyse van Verweij ook waardeer en hoezeer ik het belang van de door haar gestelde vragen onderschrijf, daarmee zijn we er niet. We zijn er nog lang niet! Ik hoop dat dr. Verweij in mijn kritische noten aanleiding ziet de door haar opgeworpen vragen ook metterdaad te helpen beantwoorden.

P.H. DE VRIES, kolonel der cavalerie,
Hoofd Opleidingen Koninklijke
Landmacht van het IDL

BOEKEN bespreking

De Koning van Tuzla

door Arnold Jansen op de Haar, 209 blz. Uitgeverij De Arbeiderspers, Amsterdam, 1999.

f 34,90.

ISBN: 90 295 2285 2

Ik zal niet snel meer bij een organisatie gaan horen. Ik ben een toeschouwer. Zo vatte auteur en oud-landmachtofficier Arnold Jansen op de Haar zichzelf samen in het veteranentijdschrift *De Opmaat*. Wie zijn debuutroman *De Koning van Tuzla* heeft gelezen, zal met deze zelfdefinitie akkoord gaan. De militaire carrière van Jansen op de Haar – die begin 1995 als kapitein de landmacht verliet – moet één lange vlucht naar voren zijn geweest. Zijn keuze voor de KMA kwam eerder voort uit jeugdige tegendraadsheid dan uit een innerlijke overtuiging. En ook, zo schrijft Jansen op de Haar, omdat zijn vader in de Tweede Wereldoorlog in het verzet had gezeten, omdat hij Soldaat van Oranje had gezien en in de hoop dat het leger een echte vent van deze twijfelende jongeling zou maken.

Op de KMA had de prille officier-in-spé zich verbaasd over de bizarre ontgroeningsrituelen, over de lachwekkende voornaamheid van de Senaat en over het gemak waarmee hij zich (naar buiten toe) aanpaste: een literatuurminnende intellectueel tussen carriëreminnende militairen die schijnbaar vooral via dubbelzinnige kwinkslagen met elkaar communiceren. Op de KMA was het grote toneelstuk en het overschreeuwen van de eigen twijfels al begonnen. Later in het boek omschrijft hij zijn keuze voor een militaire loopbaan als een mislukte grap.

Jansen op de Haar typeert *De Koning van Tuzla* niet als een zuivere autobiografie, maar als een 'tamelijk autobiografische roman'. Hoe dan ook, de lezer herkent in de onzekere, kalende en sigaartjesrokende hoofdpersoon Tijmen Klein Gildekamp moeiteloos de auteur zelf. Even *real life* zijn de militaire beroepsgenoten die Jansen op de Haar ons voorschotelt, vooral in de periode waarin hij deel uitmaakt van 11 Infanteriebataljon Luchtmobiel: de collega-compagniescommandanten 'Eddy' en 'Lex' (Voor Eddy was oorlog een spel, voor Lex was ieder spel een oorlog op zichzelf), de bataljonscommandant 'Verbeek' ('een slimme trouper') en de brigadecommandant 'Brokkel' (die bij niemand veel vleierende bewoordingen lijkt los te maken). Alleen met zijn alter ego en beschermengel 'David' ontwikkelt de hoofdpersoon een echte band.

Juist wanneer kapitein Tijmen Klein Gildekamp (alias Jansen op de Haar) ontdekt dat zijn leven in feite stilstaat en het vertrek uit de krijgsmacht de enige optie lijkt, wordt 11 Infanteriebataljon Luchtmobiel aangewezen voor uitzending naar Bosnië. Voor die uitdaging wil Tijmen Klein Gildekamp niet weggelopen. Na de nodige omzwervingen komt zijn Alfa-compagnie in de moslimenclave Tuzla en in de zogenoemde Sapna-vinger terecht. De eenheid is dan fysiek gescheiden van de rest van het bataljon in Srebrenica. Langzamerhand bekruipt Tijmen Klein Gildekamp het gevoel dat hij 'een vergeeten compagnie' aanvoert, hoewel de risico's rond Tuzla in de eerste helft van 1994 zeker zo groot zijn als die in Srebrenica.

Arnold Jansen op de Haar schetst het leed van de Bosnische oorlog aan de hand van

individuen, zoals de trotse ambtenaar Galib, het mooie barmeisje Lucia of de accommoderende politiechef Lazar. Haast surrealistisch is het bezoek van een Amerikaanse dame van de hulporganisatie UNHCR die, gestoken in een blauw mantelpakje, de noodlijdende bevolking in Tuzla een hart onder de riem steekt: 'Have a nice day!' Tijmen Klein Gildekamp interesseert zich als een van de weinigen voor de achtergronden van de Bosnische burgeroorlog. Gevoelens van onmacht en angst wisselen elkaar af. De auteur laat echter Klein Gildekamp ook ironisch opmerken dat juist die angst lekker is en dat je er pas na de eerste beschieting 'echt' bijhoorde.

Met *De Koning van Tuzla* heeft Arnold Jansen op de Haar afscheid van de landmacht genomen. Hij wijdt zich inmiddels volledig aan zijn carrière als schrijver en dichter. Het oordeel van Jansen op de Haar over zijn voormalige werkgever is niet mals, wat dit boek in zekere zin ook tot een persoonlijke afrekening maakt. Hij hekelt de verstikkende bureaucratisering ('Een officier zonder koffertje is geen officier') en de scoringsdrift die veel militairen voortbeweegt. Jansen op de Haar schrikt niet terug voor vernietigende beschrijvingen van uiterlijkheden ('een uit de kluiten gewassen kabouter') of het – letterlijk – blootleggen van zijn meest intieme gevoelens en wederwaardigheden. Ook zijn (bepaald niet onbevleete) ontmaagding wordt de lezer niet onthouden. Hier en daar schiet Jansen op de Haar wat mij betreft iets te ver door in zijn aandrang om fraaie literatuur af te leveren ('tl-buizen spuiten fonteinen elektrisch licht op het flakkerende ritme van een generator'). Dat alles neemt niet weg dat Arnold Jansen op de Haar met *De Koning van Tuzla* afscheid heeft genomen van een organisatie die hij, ondanks het feit dat hij als eenling anders was (of juist: omdat hij 'anders' was?), vaak zeer herkenbaar en raak typeert. Een onconventioneel, maar boeiend boek.

drs. C.P.M. KLEP (SMG/KL)

Kosovo

Van crisis tot crisis, door Dick Leurdijsk en Dick Zandee, Nederlands Instituut voor Internationale betrekkingen Clingendael, Den Haag, oktober 1999
ISBN 90 5031 072 9

In het boek beschouwen de auteurs de Kosovo-crisis aan de hand van een aantal thema's, in een poging verklaringen te geven voor bepaalde aspecten van het conflict. Aan de orde komen de historische achtergrond, de pogingen het conflict langs diplomatieke weg op te lossen, de invloed van de mandaatkwestie bij het optreden van de NAVO, een verklaring van de besluitvorming over de luchtaanvallen en de complexe opzet van het vredesproces na beëindiging van de luchtaanvallen.

De opvatting dat de afschaffing in 1989 van de autonomie van Kosovo en het nationalisme van Milosevic de enige oorzaken zijn van het Kosovo-conflict blijkt onjuist. Kosovo is niet de bakermat van Servië. Het is pas drie eeuwen na het ontstaan van Servië aan haar grondgebied toegevoegd. Dat het Servische leger er een heroïsche nederlaag tegen Ottomaanse strijdkrachten zou hebben geleden, is een mythe. Het betrof in feite een achterhoedegevecht. De werkelijke strijd was al eerder en elders gestreden.

De geschiedenis van de botsing tussen Serviërs en Albanen wordt bepaald door de mythe van het Merelveld (Koso Polje of Kosovo) en de opkomst van het nationalisme in het begin van deze eeuw. Toen leidde Albanese nationalisme tot de vorming van Albanië terwijl Kosovo, waar Albanese moslims toen al de meerderheid vormde, onderdeel van Servië bleef. Sindsdien streven de Kosovaren ernaar onafhankelijk te zijn van de Serviërs. Een streven dat van oudsher met veel geweld gepaard gaat. Nadat hen in 1989 door Milosevic – op nationalistische gronden – de autonome status was ontnomen, reageerden de Albanese Kosovaren aanvankelijk met gewelddoos verzet (Rugova). Toen resultaat uitbleef leidde dit binnen de Kosovaarse gemeenschap tot een reactie: het UCK werd opgericht. Het optreden van het UCK met een golf van aanslagen ontlokte een Servische reactie,

die eind februari 1998 het begin van de oorlog inluidde.

De internationale bemoeienis met Kosovo die daarop volgde is een klassiek voorbeeld van 'coercive diplomacy': door een combinatie van politieke, economische en militaire drukmiddelen werd geprobeerd Milosevic tot inkeer te brengen. Daarbij zijn diplomatieke wegen bewandeld, economische strafmaatregelen opgelegd, een wapenembargo ingesteld, een verificatieregime toegepast, partijen tot onderhandelingen gedwongen, bedreigd met geweld en – uiteindelijk – geweld uitgeoefend.

Een vergelijking tussen het (diplomatieke) eisenpakket van juni 1998 en juni 1999 vertoont opvallende overlap waar het gaat om eisen als stopzetting van geweld, terugkeer van vluchtelingen, terugtrekking van troepen, toelating van humanitaire hulpverlening en het starten van politieke dialoog. Hier kan worden geconcludeerd dat het gebruik van geweld uiteindelijk de instemming van Belgrado met het eisenpakket heeft afgedwongen.

Er is – zo betogen de schrijvers – reden terughoudend te zijn met geleerde lessen. De redenatie dat de Kosovo-crisis gewonnen is door het luchtwapen gaat volgens hen aan twee punten voorbij: Een snelle doorbraak bleef uit, en luchtaanvallen alleen konden geen doorbraak afdwingen. Wat betreft het eerste punt bleek de politieke en militaire strategie niet op elkaar afgestemd. Omdat de luchtaanvallen en de doelkeuze waren gebaseerd op een scenario van korte duur, zag men af van een massale inzet van luchtmachtkrachten direct vanaf het begin van de campagne. Bovendien benadrukte de NAVO dat de inzet van grondtroepen niet aan de orde was.

Wat betreft het tweede punt zijn de auteurs van mening dat naast het luchtwapen ook andere factoren hebben bijgedragen aan de doorbraak: de dreiging met een grondoorlog, de rol van Rusland, de rol van het UCK en de interne oppositie tegen het beleid van Milosevic.

Het algemene oordeel van de auteurs luidt als volgt:

De les van Kosovo is noch dat luchtaanvallen een oplossing kunnen af-

dwingen noch dat ze zinloos zijn. De les is dat het luchtwapen onderdeel moet zijn van een strategie waarin politieke doelstellingen, diplomatie, militaire druk en de wijze van inzet van het militaire instrument vanaf het begin coherent samenhangen.

Het boek biedt weinig nieuwe gezichtspunten. De toonzetting van de auteurs relateert de rol en het belang van het luchtwapen. Zij concluderen wel dat het gebruik van geweld uiteindelijk de doorslag moet hebben gegeven maar beoordelen de rol van het luchtwapen daarin vrijwel steeds als marginaal. Dit is een vreemde redenatie. Immers, feit blijft dat in de afgelopen tien jaar naast de gezamenlijke landmacht/marine (KMARNS) inzet op Mount Igman, alleen de luchtmacht zware slagkracht heeft ingezet.

In bedekte termen concluderen de schrijvers dat het luchtwapen op zich een geschikt instrument is om vrede af te dwingen, mits toegepast op de juiste wijze en binnen een brede strategie. De auteurs stellen vast dat het gebruik van het luchtwapen in Kosovo sterk werd ingeperkt door diplomatieke beperkingen. Hun conclusie dat de toegevoegde waarde van het luchtwapen matig is gebleken, moet dan wel tegen deze inperkingen worden afgezet. Dit laten zij vrijwel geheel na.

De schrijvers leggen verband tussen de luchtacties en de grote vluchtelingenstroom. Impliciet wordt de indruk gewekt dat de luchtacties de oorzaak waren van het vluchtelingenprobleem. Zij gaan er in hun boek aan voorbij dat de exodus zorgvuldig was geregisseerd en gepland door Milosevic vanaf oktober '98. Het is dus zeer waarschijnlijk dat hij ook zonder de NAVO-luchtaanvallen de zuivering zou hebben doorgevoerd. Hij was er immers al lang mee begonnen.

Voorts signaleren de schrijvers de inzet van grondtroepen als alternatief maar gaan voorbij aan de (on)mogelijkheden daarvan. Los van het hiervoor benodigde internationale draagvlak, is het nog de vraag of inzet van grondtroepen soelaas had geboden. Immers, in dat geval was men aangewezen op slechts enkele (smalle) toegangswegen om zich toegang te

bevechten tot een voor grondoperaties geografisch zeer moeilijk gebied. Voorts zou inzet van grondtroepen nog maanden van voorbereidingstijd hebben gevergd alvorens een offensief te kunnen starten en is het de vraag of het dan nog relevant was geweest.

De factoren UCK en Rusland hebben ongetwijfeld meegespeeld. De auteurs verzui- men echter aan te geven dat deze factoren pas betekenis konden krijgen na en tijdens de inzet van het luchtwapen. Ook de interne oppositie van de 'incrowd' rondom Milosevic is verklaarbaar gezien hun verlies aan bezittingen en inkomsten als direct gevolg de bombardementen.

H.G.N. BANK, luitenant-kolonel
van de Koninklijke Luchtmacht

Kasteel van Breda

Het paleis van Hendrik III graaf van Nassau te Breda, door G.W.C. van Wezel, 447 blz., geïll., Waanders uitgeverij, Zwolle, 1999. f 99,-
ISBN 90 4009 257 5

Dat de Koninklijke Militaire Academie sinds haar oprichting in 1828 gehuisvest is in een historisch gebouw, dat is algemeen bekend. Cadetten ontvingen en ontvingen hun primaire opleiding in een omgeving waarin zich meer dan vijf eeuwen vaderlandse geschiedenis weerspiegelen. De 'jonkers' zijn wat dit betreft bevoorrecht. Hoe bijzonder het kasteel nu werkelijk is, is vastgelegd in een indrukwekkend standaardwerk dat in 1999 verscheen in de reeks *De Nederlandse monumenten van geschiedenis van kunst*. Gerard van Wezel heeft met dit boek een indrukwekkende prestatie geleverd, gebaseerd op jarenlang onderzoek van kunst-historische, historische en archeologische bronnen uit binnen- en buitenland. Hiermee is niet alleen de bouwgeschiedenis van het kasteel voor het eerst wetenschappelijk zo volledig als nu mogelijk is gedocumenteerd, maar is ook de plaats van het kasteel in de Europese bouwgeschiedenis bepaald. En juist dit laatste maakt des te meer duidelijk hoe bijzonder het gebouw is.

Het boek bestaat uit twee delen, een historische beschrijving van de bouwgeschiedenis, waarin de persoon van Hendrik III centraal staat, en een bouwkundige en kunsthistorische beschrijving van alle onderdelen van dit 'wonderwerk'.

Hendrik III van Nassau (1483-1538) behoorde tot de voornaamste edelen van de Bourgondische Nederlanden. Hij was diplomaat en militair in dienst van de Habsburgse vorsten, in het bijzonder de keizers Maximiliaan I en Karel V. Hendriks bijzonder positie bleek onder andere uit de gevoelige en belangrijke diplomatieke missies die hij als afgezant van de keizer ondernam naar diens vijanden Gelre en Frankrijk. Bovendien weerspiegelde Hendriks benoeming tot stadhouder van Holland, Zeeland en Franche-Comte (1515) zijn importantie. Ook zijn plaats aan het hof weerspiegelt zijn positie. Zo was Hendrik sinds 1522 opperkamerheer van de keizer, de hoogste hofpositie, en mocht hij direct achter de keizer lopen tijdens diens kroning door de paus in Bologna op 5 november 1529. Voordien was Hendrik een van de opvoeders van Karel geweest.

Hendrik verbleef van 1522 tot 1530 in Spanje, Italië en Duitsland en van 1533 tot 1535 opnieuw in Spanje. Zijn ervaringen gedurende dit langdurige buitenlandse verblijf zijn van doorslaggevend belang geweest voor de ontwikkeling van Breda, in het bijzonder voor de bouw van het kasteel en de nauw daarmee samenhangende moderne vestingwerken. In mediterrane streken zag Hendrik renaissance-paleizen, leerde kunstenaars kennen, en zag de nieuwe wijze van versterken van steden door gebastioneerde wallen. Een bouwexplosie in Breda was het gevolg, waarmee tevens de Italiaanse bouwstijl op een bijzonder vroeg moment naar het noorden werd geëxporteerd.

Hendrik had in Breda een vrij omvangrijk kasteelcomplex georven, maar dat was aan vernieuwing toe. Reeds op 1509-1510 had Hendrik enkele gebouwen aan het complex toegevoegd (onder meer de rekenkamer), maar na zijn huwelijk met de Spaanse markiezin Mencia de Mendoza (1524) beschikte hij over ruimere financiële middelen en over indrukken van Spaanse adellijke residenties in

Italiaans-klassieke stijl. Zowel zijn residentie in Diest als die in Breda wilde hij in deze nieuwe stijl herbouwen. De kunstenaar die daarin een belangrijke rol speelde was de schilder en architect Tomasso Vincidor di Bologna, een leerling van Rafael. Hij was toentertijd de meest vooraanstaande kenner van de Italiaanse bouwwijze in de Nederlanden. Van Wezel brengt voor het eerst alle (schaarse) gegevens over deze kunstenaar samen. In 1531 verbleef Vincidor in Breda. Voor de nieuwe vestingwerken deed Hendrik een beroep op Alessandro Pasqualini. Kasteel en vestingwerken moeten als een geheel worden gezien, een zogenaamd, *palazzo in fortezza*, en zijn dan ook in dezelfde tijd ontstaan.

De bouw begon in 1531 met twee heden-tendage verdwenen bastions aan de noordzijde van het kasteel; de Duiven- en Granaatoren volgden het reeds een jaar later en het Blokhuis – na verplaatsing van het Begijnhof – in 1534. Op 5 april 1536 startte de bouw van het kasteel zelf. Er moest een Italiaans-klassiek paleis verrijzen met twee binnenplaatsen, gescheiden door een middenvleugel waarin een rijk versierde feestzaal, rustend op een open zuilengalerij. Via een rijk geornamenteerde staattetrap kon deze zaal vanaf de binnenplaats betreden worden. Uiteindelijk zou slechts één binnenplaats verwezenlijkt worden. De open zuilengalerij kennen we als de kolommenzaal, eetzaal voor de cadetten sinds 1828. De prachtige grote zaal die boven de zuilen verrees is sinds de bouw van de etage voor cadettenlegering in 1826-1828 onherkenbaar.

Van Wezel beschrijft alle onderdelen van het kasteel bijzonder nauwkeurig en reconstrueert hun betekenis en geschiedenis. Helaas moeten we constateren dat sinds het kasteel in handen van Defensie is, weinig zorgvuldig met het historisch erfgoed is omgegaan. Bekend is natuurlijk de verwoestende 'verbouwing' van 1826-1828, toen de genie het kasteel stripte van alle renaissance-ornamenten en het ombouwde tot een spartaans aandoende kazerne, toen als de beste omgeving beschouwd voor vormig van cadetten.

Maar Van Wezel wijst er ook op latere werkzaamheden van restaurateurs func-

tionaliteit prioriteit gaven. De ingrijpende 'restauratie' van 1948-1950, die het kasteel aan moderne opleidingseisen moest aanpassen is zo'n voorbeeld. Van Wezel meldt op p. 281: 'Het meest desastreus voor het interieur van het oorspronkelijke paleis was de renovatie die in 1948 van start ging'. Het trappenhuis aan de zijde van de huidige Bolognazaal naar de Grote Zaal, de Nassauzaal en de voormalige bibliotheek die toen in het kasteel zijn gebouwd, hebben wat er nog restte aan het oorspronkelijk zestiende-eeuwse interieur grotendeels verwoest. Van Wezel kan dan ook weinig positiefs over deze 'restauratie' melden. Merkwaardig is wel dat tezelfdertijd voorstellen werden gelanceerd om de buitengevel historiserend te herstellen, zodat iets van de sfeer van het oude kasteel zou terugkeren. Uiteindelijk zijn alleen de hoektorentjes gebouwd, maar dat gebeurde in 1963. Dit historiserend bouwen kan echter moeilijk een restauratie worden genoemd.

Na 1985 is veel onderzoek naar het gebouw gedaan, zowel bouwhistorisch als archeologisch. Onze kennis over het kasteel is hierdoor zeker vergroot. Des te triester is dat ook in de moderne renovaties weer meer oorspronkelijks verloren is gegaan. Als dieptepunten noemt Van Wezel de sloop van een zeventiende-eeuwse muur om de huidige Voetzaal te kunnen realiseren (p. 290) en de verwijdering van authentieke delen van de ballustrade van de Egmondgalerij (p. 143).

Het indrukwekkende werk van Van Wezel is een bouwgeschiedenis van het kasteel die duidelijk maakt hoe uniek dit gebouw is vanuit bouwhistorisch en kuthistorisch oogpunt. Uniek, niet alleen voor Nederland, maar voor heel Europa. Bovendien laat Van Wezel niet alleen de samenhang zien van de bouwwerken van Hendrik III in Breda, maar plaatst ze in de context van de totale Europese kunstgeschiedenis. Verscheidene andere vergelijkbare paleizen worden in de analyse betrokken, zoals

die in Granada, Landshut (Beieren), Buren en Brussel, en de persoon van Hendrik III wordt in Europees perspectief geplaatst.

Het boek is een *Fundgrube* meer dan een historisch verhaal. Maar deze lezer die bouwhistorische gegevens zoekt zal niet teleurgesteld raken; voor een ieder is het ook een waarschuwing voorzichtig met zulke schatten uit het verleden om te gaan. Defensie heeft de moeilijke taak het functionele met het historische te combineren; dat daarbij de weegschaal van DGW&T wat te veel naar het eerste is doorgeslagen, is een trieste conclusie.

dr. W. KLINKERT, KMA



VERZOEK AAN AUTEURS

Auteurs wordt verzocht bij hun manuscript de diskette aan te leveren:

WORDPERFECT 5.1 (DOS) of nieuwe versies. Tevens: WORD. (NB. Alinea's eindloos typen; slechts ter afsluiting een HARDE RETURN geven, evenals voor een witregel. Geen speciale codes en layout-elementen invoeren.)

Regelmatig worden illustraties ingezonden die niet of nauwelijks geschikt zijn voor verkleining en reproductie. In dit verband wordt verwezen naar de „Kopijverzorging” die u regelmatig achterin de Militaire Spectator aantreft (zie jl. maartnummer, pagina 162-163).

REDACTIE

Samenvattingen

J.F. Bakker. Hongarije. Een aanwinst voor de NAVO?

Hongarije sloot zich in 1999 aan bij de NAVO. De auteur, defensieattaché in Boedapest, beschrijft de complexe weg die heeft geleid tot dit lidmaatschap. Hij bespreekt daarbij de historische achtergronden, de worsteling met het communisme, en de veranderingen na de eerste vrije verkiezingen in 1990. Volgens de auteur was er geen gemakkelijke weg naar het lidmaatschap van de NAVO. Daarvan was evenmin sprake bij de latere toetreding tot de EU. Voor wat aansluiting bij de NAVO betreft, waren er diverse eisen waaraan moest worden voldaan. De Hongaarse krijgsmacht moest zich zowel aanpassen aan de economische situatie als aan de gevolgen van deze internationale oriëntatie. De toetreding van Hongarije versterkt de NAVO, en versterkt tevens Hongarije zelf.

O.P. van Wiggen. Helikopters vanuit Special Forces-perspectief

Moderne helikopters brengen nieuwe mogelijkheden met zich mee, zoals inzet bij elke weersomstandigheid, een relatief hoge snelheid en een grote actieradius. Deze helikopters vergroten daarmee de inzetmogelijkheden van commando's: ze vergroten het scala aan mogelijkheden om te infiltreren en voegen bovendien snelheid en precisie toe. De auteur beschrijft een aantal historische voorbeelden en illustreert daarmee de ervaringen. Vervolgens bespreekt hij de huidige activiteiten in de Verenigde Staten, Groot-Brittannië, Frankrijk en ten slotte Nederland. Hij ziet kansen voor het aanmerken van een aantal helikopters als 'dedicated' voor het uitvoeren van speciale operaties – een taak die al dan niet kan worden gecombineerd met Combat Search And Rescue (CSAR). Deze kansen zullen echter hypothetisch blijven zonder intensieve samenwerking en training.

P. Neuteboom. Bedrijfsvoering bij de Koninklijke Marechaussee

In andere landen bestaat er geen equivalent van de Koninklijke Marechaussee (KMAR). Ofschoon ingebed in het ministerie van Defensie, maakt de KMAR ook deel uit van de politiemacht, zij het met militaire status. In 1997 zat de minister van Defensie een interdepartementale werkgroep voor over bedrijfsvoering van en binnen deze organisatie. De auteur informeert over het 'hoe en waarom' van deze werkgroep en over de bevindingen van de studie. Een projectteam is belast met de verdere ontwikkelingen en de implementatie van de aanbevelingen. De auteur verduidelijkt de verschillende aspecten van dit project, zoals planning & control, operationele planning, externe sturing, intergrale bedrijfsvoering en budgettering. Enerzijds verduidelijkt het project de positie van de KMAR, anderzijds bracht het meer zicht op de interne bedrijfsvoeringsprocessen, nieuwe manieren van denken en een bewustere omgang met externe relaties. Al deze elementen moeten worden vertaald in een nieuwe sturing en bedrijfsvoering van de KMAR.

A.C.J. Besselink, P. Bomers e.a. Een Europese Veiligheids- en Defensie-identiteit

De auteurs bestudeerden het thema van een Europese Veiligheids- en Defensie-identiteit (EVDI) in het kader van de cursus Leergang Topmanagement Defensie. Na een korte introductie over het conceptuele denken over de Europese veiligheid na de Tweede Wereldoorlog, introduceren ze een scenario, 'Geglobaliseerd Europa 2025' genaamd. Met dit scenario als uitgangspunt analyseren de auteurs de weg ernaartoe. Ze beschrijven daarbij de rol van de Europese Unie, de EVDI, de samenwerking met de NAVO-nieuwe stijl en de positie van de defensie-industrie in 2025. Tevens geven ze de gevolgen van dit scenario aan voor de Nederlandse krijgsmachtdelen. Daarmee handelen ze in overeenstemming met hun adagium 'de beste manier om de toekomst te voorspellen is om haar uit te vinden' en dagen de lezer uit om mee te denken over toekomstig ontwikkelingen.

Summaries

J.F. Bakker. Hungary. An asset to NATO?

In 1999 Hungary joined NATO. The author, Netherland's Defense attaché in Budapest, describes the complex road to this membership. He addresses the roots of history, the wrestling with communism and the changes after the first free elections in 1990. As the author clarifies, there was no easy way to NATO-membership, as there is no easy way to later EU-partnership. As far as it concerns NATO, there were real demands to be met. The Hungarian Armed Forces had to adjust to both economic realities and the consequences of this international orientation. Hungary's admission strengthens NATO; it also strengthens Hungary itself.

O.P. van Wiggeren. Helicopters. The Special Forces' point of view

Modern helicopters bring new opportunities, like an 'all weather capability', speed and a wide radius of action to insert Special Forces. Helicopters thus broaden the range of options for infiltrations and add flexibility and precision. The author describes some historic examples in order to illustrate the experiences. He then focuses on present activities in the US, Great Britain, France and the Netherlands. He addresses options for the Dutch Armed Forces to dedicate helicopters for Special Forces, a task that may or may not be combined with options for Combat Search And Rescue (CSAR). As the author clarifies, those options will be no more than theory without close cooperation and continuous training.

P. Neuteboom. Management in the 'Koninklijke Marechaussee'

There is no real equivalent in other countries to the 'Koninklijke Marechaussee'. Though embedded within the ministry of Defense, this organization is also part of the police forces, though with military status. In 1997 the minister of Finance presides an interdepartmental working group on the management of and within this organization. The author informs about the 'why', the 'how' and the findings of this study. A project team is charged with the further development and implementation of the recommendations. The commander of the 'Koninklijke Marechaussee' is in control. The author clarifies the different elements of this project, such as planning and control, operational planning, external steering and integral management and budgeting. On one hand the whole project clarified the position of this force; on the other hand it brought – as is explained – a better view on internal processes, new ways of thinking and more consciousness of external relations. All these elements should translate into a new form of management.

A.C.J. Besselink, P. Bomers a.o. A European Security and Defense Identity

The authors studied the topic of a European Security and Defense Identity (ESDI) as participants of the highest Dutch Senior Management Course within the ministry of Defense. After a brief introduction on conceptual thinking about European security after WW II, they introduce a scenario, 'Globalized Europe in 2025'. Given this scenario they analyze the road up there and describe the European Union, the ESDI, the cooperation with a new NATO and the position of the defense-industry in 2025. They also indicate the effects of their scenario on the Dutch Armed Forces. They thus act according to their adage: 'the best way to predict the future is to invent it', and challenge the reader to think about the way ahead.