



# MILITAIRE SPECTATOR



**Personele inzetbaarheid  
van het team...**  
(zie blz. 62)



#### 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 KVBK:  
mw. E.M. de Haas-De Ruijter  
MPC41A Postbus 9012, 6710 HC Ede

#### 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) 284 42 58

#### 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

#### BUREAU-REDACTIE/PRODUCTIE

mw. drs. A. Kool  
p/a hoofdredacteur  
Telefoon (015) 284 47 20  
Fax (015) 284 47 21  
a.kool@mindef.nl

#### 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: Vertrouwen in de eigen militaire  
vaardigheden (Bron: avdk.)



# MILITAIRE SPECTATOR

**50** Editoriaal:  
Regelzucht

**52** Mededelingen

**53** J. Reith:  
AFOR, the first AMF (L) humanitarian operation  
NATO adapting to the new security environment

**62** G.J.A. van Tintelen, L.J. Tibboel e.a.:  
Personele inzetbaarheid van het team:  
een moreelanalyse  
Een bijdrage van de Afdeling Gedragwetenschappen  
aan gevechtskracht

**73** V.C. Windt:  
Onnodige verdubbeling van processen?  
Een bestandsopname van één jaar Helsinki 'Headline Goal'

**84** L. Wecke:  
Voor de Bakker?  
De Eritrea-brief van de regering beoordeeld naar  
de bevindingen van de Commissie

**93** R. Moelker en G. Caforio:  
Tussen kazerne en universiteit  
Militair-academische vorming: divergeren of convergeren?

**104** Boeken

**107** Samenvattingen / Summaries

## REGELZUCHT

Wetten geven rechten en plichten weer, van elk individu maar ook en vooral van de overheid. De hieruit volgende rechtspositie en regelgeving beschermen het individu tegen eventuele willekeur van de overheid en zorgen er zo voor dat gelijke gevallen voor de wet gelijk behandeld worden. Bovendien regelen ze de rechten, waarop burgers en dus ook militairen aanspraak kunnen maken.

Ook Defensie kan niet zonder de 'normale' regelgeving. Slechts daar waar strikt noodzakelijk voor het functioneren van de militair worden extra rechtspositionele eisen aan de militair gesteld. Dit is in elk geval daar waar relaties gelegd kunnen worden met het uitoefenen van macht in het algemeen en het militair geweldsmoopolie in het bijzonder. Hierbij kan gedacht worden aan het staatsnoodrecht in 'buitengewone omstandigheden' (voorheen 'staat van oorlog' en 'staat van beleg'). Daarnaast bestaan er van wetten afgeleide rechtspositionele regelingen, zoals het

Algemeen Militair Ambtenaren Reglement (AMAR). De meeste regelingen worden centraal vastgelegd. Mede daardoor zijn ze beperkend voor de speelruimte die resultaatverantwoordelijke commandanten hebben. Dit is echter normaal in een rechtsstaat.

In de praktijk van de militaire bureaucratie valt ondanks goede voornemens en reeds ontwikkeld decentraliserings- en dereguleringsbeleid veelal het tegendeel waar te nemen: een tendens tot recentralisering en toenemende regulering. Als voorbeelden mogen gelden: aanwijzing en voortvloeiend uit ARBO- en/of milieuwetgeving, arbeidstijdenwet, compensatieregelingen voor overwerk en extra beslaglegging op het personeel, decentralisering van de personeelsfunctie, reorganisaties, controle op wet- en rechtmatigheid, et cetera. Deze regelgeving is in essentie functioneel en dient met name het algemeen en individueel belang.

Soms doet het ook recht aan het specifieke karakter van de krijgsmacht. Zonder dienstvoorschriften, administratieve regelingen, vaste orders, procedures en beleidsstukken is effectief samenwerken binnen Defensie immers niet goed mogelijk. Maar soms kan gesproken worden van een ongebreidelde regelzucht. Het wringt dan meestal bij de omvang, maar vooral ook de detailleringgraad van regelgeving. Na een aanvankelijke daling rondom de Defensienota en de Prioriteitennota zijn omvang en detailleringgraad wederom toegenomen, zodat van een hernieuwde bureaucratiseringstendens zou kunnen worden gesproken. Als voorbeeld kan gelden het Besluit Dienstreizen, dat bovendien als een nauwelijks verholten bezuinigingsmaatregel gezien kan worden.

Dit soort regels wordt door het personeel beschouwd als zogenaamde *dissatisfiers*. Het benadrukt (in ieder geval subjectief) het knellende karakter van een bureaucratische organisatie in vreedstijd. Militairen bedoe-

len dit soort regelgeving wanneer zij afgeven op de bureaucratie, terwijl ze bureaucratisme (een ontaarde vorm van bureaucratie) bedoelen. Dit heeft geleid tot een flink toegenomen administratieve werklast, hetgeen de handelingsvrijheid nog meer beperkt. Dit laatste irriteert vooral wanneer niet of onvoldoende helder is of de regelgeving ook zinvol is.

Een andere disfunctie van regelzucht is het risico dat commandanten de kaders van regelgeving als absoluut gaan zien en regels minitueus gaan volgen, daarbij al dan niet 'geholpen' door geïntensiveerde politieke aandacht voor een bepaald thema (denk bijvoorbeeld aan de discussie rondom het declaratiegedrag van gezagsdragers). De verschijnselen 'perfectionisme' en 'het zich indekken' behoeven in dit kader nauwelijks nadere toelichting. Het gevaar bestaat dat men het nemen van initiatief en het benutten van de ruimte die iedere regelgeving nu eenmaal biedt, uit de weg gaat en zich tegen eventuele risico's gaat indekken door bijvoorbeeld de regels en voorschriften pijnlijk nauwkeurig op te (laten) volgen.

Bij dit soort risicomijdend gedrag kan natuurlijk geen sprake zijn van zelfstandig handelen en sturen op hoofdlijnen. Belangrijker vindt dit soort ambtenaar het blijkbaar aan zijn gehoorzaamheidsplicht voldaan te hebben. Hij of zij houdt hierbij soms ook rekening met de mogelijk te verwachten 'winst' of 'verlies' voor de carrière. Faalangst of negatieve carrièreconsequenties schrikken betrokkenen af verantwoordelijkheid te nemen, met inbegrip van de risico's die daar *qualitate qua* nu eenmaal bijhoren. Maar het geldt ook voor bepaalde chefs. Dit soort chefs geeft in de praktijk dan ook meestal zeer gedetailleerde opdrachten, die naast het gewenste eindresultaat ook nog eens uiterst nauwkeurig omschrijven hoe dat resultaat behaald dient te worden. Dit heeft tot gevolg dat de ondergeschikte zich oriënteert aan het reeds

beproefde concept en zijn opdrachten routinematig uitvoert zonder zich nog af te vragen of er mogelijkwijs nog betere oplossingen te vinden zijn. Hij of zij voelt zich het zekerst bij het zich sterk richten naar regels en voorschriften. Daarbij komt dat dit soort optreden tevens leidt tot onpersoonlijke, zakelijke relaties, die wederom nauwelijks bijdragen tot het tot stand komen van vertrouwen. Zo ontstaat een beeld van de 'technocraat in uniform', de 'defensieambtenaar' in plaats van het beeld van de meedenkende, flexibele en professionele militair of burgermedewerk(st)er.

Regelzucht of starre interpretatie van de regelgeving, veelvuldige coördinatie met specialisten en/of hogere hiërarchische niveaus tijdens besluitvorming, (re)centralisatie en dergelijke duiden aan in welk spanningsveld militaire leiders vaak moeten functioneren. Dit spanningsveld bemoeilijkt de vrijheid van handelen, het tot stand komen van wederzijds vertrouwen, het eigen initiatief, het verantwoordelijkheidsgevoel en de noodzakelijke flexibiliteit. De moedeloosheid en de frustratie steeds weer *tegen* in plaats van *met* de bureaucratische organisatie te moeten vechten leidt steeds vaker tot gelatenheid, suboptimalisatie en/of doelverschuiving (*satisficing*). het hierdoor haast ongemerkt afglijden naar cynisme, onverschilligheid, demotivatie en selectieve gehoorzaamheid is al lang niet meer denkbeelding.

Ondanks alle goede bedoelingen van de inmiddels al weer jaren geleden aangekondigde cultuuromslag – *Anders denken, anders doen* – blijkt de bureaucratie taaier en stroperiger dan verwacht en blijkt ze niet automatisch speelruimte te bieden voor concepten als sturen op hoofdlijnen, verbeterde bedrijfsvoering en opdrachtgerichte commandovoering. En toch zullen *we met z'n allen* – de leidinggevendenden aan de top voorop – op die ingeslagen weg van modern leidinggeven moeten voortgaan. Er is namelijk geen beter alternatief.

# Mededelingen



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

## 'Defensie en de Europese toets'

De ontwikkelingen rond het Europese veiligheids- en defensiebeleid hebben zich sedert het uitkomen van de Defensienota in november 1999 in een snel tempo voltrokken. Helsinki, Nice, Headline Goals en Force Catalogue zijn inmiddels bekende begrippen. Daarnaast heeft het conflict in Kosovo de Europese landen dringend op de beperkingen van de beschikbare eigen militaire capaciteiten gewezen.

Door de Partij van de Arbeid is in november 2000 'de Europese toets' gepresenteerd, een nieuwe oriëntatie voor het Nederlandse veiligheids- en defensiebeleid. Deze 'Europese toets' gaat in enkele aspecten verder dan de maatregelen in de Defensienota 2000. Na de succesvolle bijeenkomsten over de Hoofdlijnennotitie en de Defensienota zijn wederom enkele politici bereid gevonden hun visie te geven op de nieuwste ontwikkelingen.

De 'Europese toets' zal worden toegelicht door:

**H. van den Bergh (PvdA)**

Op zijn betoog wordt gereageerd door:

**M. van den Doel (VVD)**

**A. Harrewijn (GroenLinks)**

**J. Hoekema (D'66)**

**M. Verhagen (CDA)**

De bijeenkomst vindt plaats op:

**dinsdag 20 februari 2001**

Sociëteit 'De Witte', Plein 24, Den Haag

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

Gaarne aanmelden tijdens kantooruren: 076-5273209, per fax: 070-3646309 of e-mail [atlcom@xs4all.nl](mailto:atlcom@xs4all.nl)

# AFOR, the first AMF (L) humanitarian operation

## NATO adapting to the new security environment

Lieutenant General J. Reith CBE\*

### Introduction

The story starts on Easter Monday last year. In fact, it was just after half past midnight when I received a telephone call in England, where I was meant to be on leave for two weeks; it was from the Chief of Staff of the ACE Rapid Reaction Corps at Skopje in Macedonia saying the ACE Mobile Force Land (AMFL) was going to deploy to Albania.

After this had been confirmed by SHAPE and all my staff were called back in, somebody wrote down his thoughts at that moment. The first was one of shock, because the AMFL had never deployed in its thirty or forty years of history; the next one was of realization; the third was of the scale of the problem; the next thought was how to survive; and the final one was the plan.

On the Thursday of that week, we deployed by civil aircraft down to Naples and I took with me at that stage the advance party with about twelve staff. The following morning we went in a US C130 into Tirana in Albania. I should say that we had practically no transport and that during the first ten days we had at our disposal only the two communication sets provided by the Belgian armed forces.

I did the initial reconnaissance and as I had been there the year before, I was quite well prepared mentally for what



Afb. 1 Lt Gen J.G. Reith CBE

I was going to meet. It was very difficult to find a hotel at a reasonable price.

After a week I went back to SHAPE, where we had a Force Generation Conference. At that conference, I had to give an outline of the plan, and clearly we were then touting round the nations to get support for the operation, besides the forces needed to deploy. And of course one of the battalions came from the commando brigade in Belgium.

At the Force Generation Conference, all was going well until we came to one nation, which said that they didn't like my plan. After discussing it with a particular nation, I adjusted it. I then went back to Albania and came back again eventually in September.

### Four principal tasks

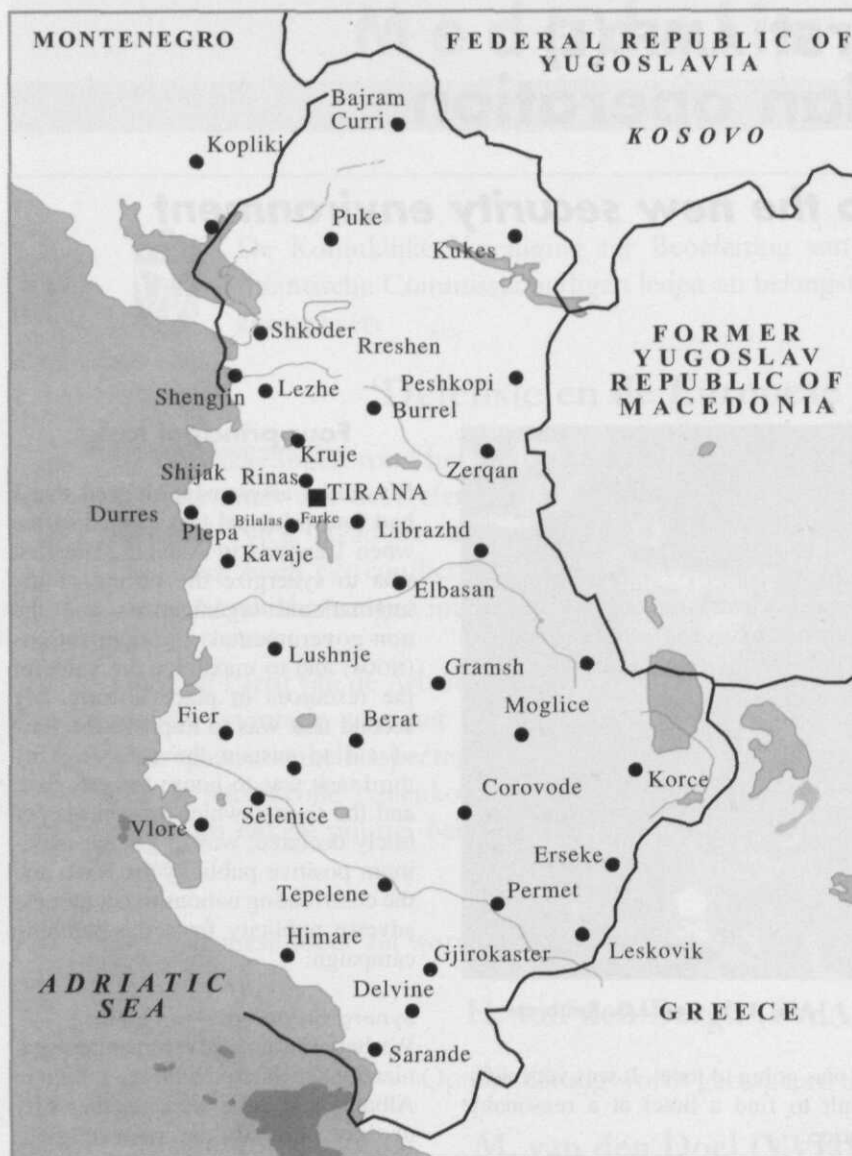
My initial assessment showed that I had four principal tasks ahead of me when I arrived in Albania. The first was to synergize the efforts of the international organizations and the non-governmental organizations (NGOs) and to maximize the value of the resources in place already. My second task was to improve the flow of aid to sustain the refugees; my third task was to house the refugees; and the fourth, which was never publicly declared, was to get the maximum positive publicity for NATO and the contributing nations to counter the adverse publicity from the bombing campaign.

### Synergizing the civilian effort

We had 178 non-governmental organizations registered with the UNHCR in Albania and there were another fifty to sixty, normally the more religious ones, of all types of religion, which were not registered because they didn't want to come under UN control. (The advantage of registering with UNHCR is that you get a degree of UN funding to support you.)

The Albanian government set up the Emergency Management Group. This had the UNHCR involved with it; it was under Albanian government control; and it had all the key actors represented: the World Food Programme, the World Health Organization, the Office for Co-ordination of Humanitarian Affairs, UNICEF and many more. What I did, was to insert staff into the shelter, the transport and the medical

\*The autor was former Commander of ACE Mobile Force (AMF).



Afb. 2 Map of Albania

desks and we ran the logistic co-ordination. We also ran a help desk at the Non-Governmental Organization Information Centre, which was called the Pyramid, because it was housed in a pyramidal building in the centre of Tirana. I inserted my staff there to create an interdependency between ourselves and the NGOs. Finally, I put staff to work in the UNHCR headquarters in Tirana and I put liaison staff in all their field offices around the country. My own position was an interesting one. I, unknown to my British ambas-

sador in Tirana, used to see all the diplomatic traffic and I picked up a diplomatic telegram from him back to London telling that I had become a *de facto* minister – without – portfolio in the Albanian government. It was interesting because the Albanian government had lost confidence in UNHCR. So, when I arrived, I was seen as a sort of knight in shining armour arriving with all my forces to solve all their problems. I found myself very often on stage with the President or the Prime Minister or both when we were trying

to 'encourage' the various organizations to work a little bit harder and invest a little bit more money. The Emergency Management Group worked extremely well and I believe that it probably could be a model for future operations of this nature. There was close co-ordination between the government and ourselves and UNHCR and the NGOs.

#### Improving the flow of aid

- The first aspect of this was to improve the flow of aid into Albania. Here, Tirana's airfield was the only usable airfield when we arrived. NATO took control of the airfield and the air space under 3,000 feet within Albania. I persuaded the government to stand down its aging mid-air defence aircraft, so we didn't end up shooting them down. I also got them to stand down their anti-aircraft artillery on the hills around, so that they didn't shoot down my helicopters. We replaced their own air defence with a 24-hour NATO combat air patrol over Albania of two aircraft. We put in place at the airport all the navigation aids that you would expect of a major international airport and we achieved 24-hour operations. We upped the flight capacity for fixed wing from 8 aircraft to 100 aircraft a day. We peaked at 88 fixed wing flights, and if you include the rotary flights on that day, we had 300 flights in and out of the airfield. We reorganized the airfield to make space for Task Force Hawk. It had in the end 80 helicopters (not just the 24 Apache) and it came with an artillery battalion, an MRS battalion and a tank battalion. We improved the ramps and taxi-ways and we improved the airport access road. When I left at the beginning of September last year, NATO was continuing the work at the airport of Tirana because we had contributed to the damage of the taxi-ways and the total investment by NATO was in the region of 3.5 million dollars US. Finally, we improved the airfields of Kukes in the north of the country and Korçe in the south.

When we arrived, Durrës port could take up to 12 ships daily with a maximum draft of 7 metres. The other two Albanian ports of Vlorë in the south and Shengjin in the north could only take very small fishing vessels and tramp steamers. We put a small port management team in place at Durrës, which co-ordinated the civil, humanitarian and military requirements. And of course, there are regular ferries into the port running across from Italy.

By so doing, we improved the handling capacity to achieve 18 ships a day. The World Bank is now financing a contract to improve road access and plans are in place to dredge the port to 9.5 metres at a cost of 2 million dollars. I invested 1.5 million US dollars of NATO money into improving the port.

- A second aspect in the flow of aid was to improve the flow within Albania. AFOR had sufficient transport to move 400 tons of aid by road daily and could surge to 1000 tons if I suspended our own sustainment temporarily. Usually we didn't reach anywhere near this, as I

worked a top-up policy. UNHCR and the NGOs were using local hauliers, which brought valuable revenue to Albania. So, I clearly didn't want to put these people out of a job.

- The final aspect when improving the aid flow was to improve the roads. Albania is a Third World Country in Europe and its roads are worse than I have seen in many African and Central American countries. When it was under the Stalinist regime, no private cars were allowed in the country. This changed in December 1991 and there are now well over 1 million cars, many of them Mercedes stolen from Germany and Austria.

With all this traffic and no maintenance capability, the few asphalt service roads had collapsed and so I had six horizontal construction engineer companies working full time on them. By the time we left, much of the work was being put to civil contract. Four civilian companies which could lay asphalt had developed in just a few months. So, the entrepreneurial spirit is very strong there.

### Housing the refugees

- When we arrived, the refugees were housed in several ways. There were many with host families and I should say that it was amazing how the Albanians opened their homes to the Kosovar Albanians. Some, clearly, were just after money and made them pay but most of them got nothing for having these people in their homes, in the earlier stages. Others were housed in disused government buildings, which were called collective centres. These were buildings that had been trashed during the period of anarchy about two years before and most of them had no water or sanitation. Or they were in refugee camps, but most of these were in the wrong places and the refugees certainly wouldn't survive the winter in tents up in the mountains; they had cramped living conditions and very few other facilities, and inadequate water and sanitation, particularly during the summer, when temperatures reached over 40°C.

### Camps

- We set to work improving existing camps put up by the NGOs and by building new camps, primarily on the coastal plane to UNHCR and UNICEF standards. We put in wells for water supply, roads, schools and hospitals. I should say there was no blueprint for a refugee camp: UNHCR had one, UNICEF had a different one and so we had to form a compromise and produce our own. By the end of May last year, we had built camps sufficient for 58,400; consider that we didn't arrive with troops really until mid-April. We had camps for another 70,000 under construction and we were leasing modules for occupancy as soon as they became available, and 17,000 of those places were occupied at that time. I should say that NATO paid for none of these camps. We developed very good relations with the NGOs and when we were about to build a camp, we got donors from the NGOs, we built the camp for them, then paying for it, and then they took



Afb. 3 Children play in Hamallaj 3, built by  $\pi$  Whisky



over the custody of the camp when we left. The key for me was that clearly I didn't want to be tied in there for ever. It was part of the extraction plan for the NATO forces.

- Camp planning was also going ahead elsewhere. One of the greatest problems we had was in obtaining land, because the successive regimes within Albania had had different laws on land ownership and most pieces of land had at least three people claiming the same piece. So it was very difficult to find the owner.

A camp for 5,000 refugees took an engineer company three to four weeks to complete. We found that 5,000 was the best size. Larger than that and the camp would tend to take a life of its own and a degree of permanency, and smaller and it would be inefficient to run. And we started regrouping people in these camps so that we had village and town groups within these camps. And obviously the elders from the villages in Kosovo were then taking control again of their own people.

I mentioned camps being in the wrong place. Kukes, right up in the north east of the country close to the Serbian border, was my biggest headache. There were camps there for nearly 30,000 and another estimated 50,000 refugees were with the host families. Kukes was in range of Serb artillery. It was liable to become the equivalent of a Palestinian refugee problem, because the Kosovo liberation army was actively recruiting within the camps and using the camps for their purposes.

It has temperatures down to -20°C in the winter, with 2 to 3 metres of snow, and it had insufficient water for the refugees in the summer, when temperatures get up to 40°. The worse for me as a soldier was that it was a 48-hour loop for aid delivery to Kukes from down on the coastal plane, from the airport and the port. It was a very extended

line of communications on a horrendous road.

So we worked with the UNHCR to relocate the refugees in the new camps as we built them. Our problem was that the UNHCR voluntary policy did not achieve that plan. This was the reality. However, word started getting back that the camps we had built were better than the ones they were in, particularly once we had started flying the camp elders to see them.

The relocation plan began to gather momentum during May. We also ran an information campaign with just a very simple message, namely that the international community intended to resettle all Kosovar Albanians

staffed and, as I mentioned earlier, they had lost the confidence of the Albanian government. That is why I put staff into their headquarters. We explained to them about campaign planning and we offered this as an initial framework to produce a paper to incorporate winterization.

#### *Host families*

We had 280,000 with the host families at that time and we were expecting 35-45 percent of those to be ejected during the summer. They were living, obviously, in very close conditions with the other families in houses, with the heat, water shortages and everything else. There were going to be frictions.

The plan envisaged that we would



**Afb. 4 A refugee convoy is protected by AFOR-troops**

back into Kosovo and that they didn't have to remain close to the border.

I also needed a buffer against further ejections by Milosovitch. We were making head-way, moving far more out of Kukes than coming in.

We were also looking ahead to the winter. When we arrived, UNHCR was stumbling from mini-crisis to mini-crisis. They were inadequately

pay the families for keeping the Kosovar Albanians in their homes and we were offering money to build extensions to their homes and other home improvements, such as additional toilets and so forth.

#### *Government buildings*

We looked at refurbishing further government buildings; the collective centres that weren't occupied could be developed into better accommoda-

5 April	SHAPE placed AMF(L) at 72 hours Notice to Move (NTM).
9 April	AMF(L) Advance Party arrived in Albania.
10 April	AMF(L) core staff arrived in Albania.
16 April	Transfer of Authority to AFOR.
17 April - 20 May	AFOR main effort was camp construction and improvements to the flow of humanitarian aid.
28 April	HQ AFOR relocated to Durres-Plepa.
20 May - 15 June	AFOR main effort is the relocation of refugees from Kukes.
9 June	Cessation of bombing.
14 June	Start of Information Campaign to delay spontaneous return and introduction of mine-awareness campaign.
15 June	Camp construction programme suspended.
27 June	Activation of OPLAN 10413.
1 July - 7 August	AFOR main effort is the Repatriation Plan.
1 July - 30 August	AFOR secondary task is the movement of shelter and aid.
8 - 31 August	Relocation of AFOR forces and transition to COMMZ W.
1 September	Transfer of Authority from AFOR to COMMZ W.

### Afb. 5 Key Events

tion. But actually there were very few more available. So, the primary area we looked at was the coremex, the collapsible huts that one can use, and also winterized tents, working on the principle that these could actually go into Kosovo with the refugees if and when the crisis was resolved.

#### Costs

Here were the estimated costs: we had 460,000 refugees at the time and so it looked as if something like 200 million dollar US would be appropriate. The 'worst case' estimate we were working on for winterization was if we ended up with three quarter million refugees, and then it was going to be between 1 and 2 billion dollars US. That still wasn't very much compared with the cost of munitions being used in the air campaign and certainly it was achievable through the donors. I started to seek sponsors; I briefed all the ambassadors in Tirana; I worked very closely with US DART; and I went to London to the Department for International Development and briefed the Minister, or rather the Secretary of State Claire Short herself.

By June, we had been frantically building camps for nearly two months and had provided 75,000 places, with a further 50,000 almost complete. But

having completed an analysis, following a full camp survey – it took us this long to locate all the various NGO camps and get agreement about their capacities and occupancy – we found that we had enough camps under construction to fulfil the expected requirement. And thus I stopped any new work.

### Three new tasks

Within a week of that, everything changed with the military technical agreement with the Serbs, and as the tide turned, so did the flow of refugees and so did my focus. I had three new tasks. One was an information campaign, the second was mine and unexploded ordnance awareness and the third was repatriation.

#### Information campaign

The first thing we did, in conjunction with the Albanian government and the UNHCR, as to initiate an information campaign. We produced fliers and posters at the refugee camps and the collective centres; we had a three-minute slot every hour on the main Albanian radio stations; and we had a daily slot after the early evening news on Albanian television. We used international press facilities to further pro-

mote the themes. The aim was to give enough breathing space for KFOR (the Kosovo Force) to get into place and for the aid agencies to get their act together within Kosovo. We were in part successful in that it took a week before the trickle of refugees going back became a flood.

#### Mine and unexploded ordnance awareness campaign

We also worked with UNICEF on a comprehensive mine and unexploded ordnance awareness campaign. The focus was on children and heads of family. We sent training teams to all camps and gave revision training at the transit centres as the refugees passed through them.

#### Repatriation plan

Simultaneously, we began work on a deliberate repatriation plan. UNHCR decided to set up seven reception centres in Kosovo and we worked with three NGOs in Albania to assess where the refugee population wanted to go.

UNHCR approached the Macedonian government to get clearance for refugees from Korçe in the southeast of the country to transit Macedonia. This was approved with the caveat that it would only take place after all refugees in Macedonia had been repatriated to Kosovo.

Rather than delay the repatriation, we decided on a joint plan, with an air bridge from Korçe to Kukes. We couldn't get in to Pristina, because it was occupied by the Russians at the time. Those that weren't going on the air bridge would go overland by road and rail from other locations via Ndrejaj in the northwest of the country, which was the railhead, and from there by road on to Kukes.

As a result, the French engineers of Task Force South prepared this air strip of Korçe from a grass area in seven days. Refugees were moved out from my villages, collective centres and camps into the fish farm camp situated close to the air strip for transit. Over a period of some ten days, over 3,000 refugees, with all

their possessions, were moved, using C130 fixed-wing aircraft, including a Belgian one, and CH47 helicopters to Kükës.

For ground movement, we established contacts with KFOR and UNHCR in Kosovo and we used a pool system: when they were ready to accept refugees, we would send them. We set up combined transit centres with UNHCR and the NGOs at Ndrejaj and Kükës and we established a series of way points for replenishment both of convoys and of the spontaneous

meals a day, medical and kindergarten facilities, accommodation and mine and unexploded ordnance awareness training.

The refugees stayed overnight and then moved in convoy either direct to one of the seven reception centres in Kosovo or they overnighted in the second transit centre at Kükës before completing their journey. That depended on how far they were going into Kosovo. AFOR provided security, medical cover, communications, recovery and the baggage and food

of course, get more difficult, particularly with further expansion (I estimate personally that there will be another three in 2002).

#### *Command and Control*

Because of this and because there is no proper military operational command at Brussels, we have the problem that NATO is very slow to respond crises of this nature. There was no campaign plan for Kosovo and I did not receive an operation order until a month after I deployed. I should say that the operation order I received was one that we sent to SHAPE to send to us. These operations are coalitions of the willing. I was running a NATO multinational formation, but what I found when I deployed on this was that many of my enablers were not there. My normal communications, my normal logistics, my normal administrative support did not turn up on the day.

If we are going down the road of multinational formations within NATO or within the European Security and Defense Initiative (ESDI), I believe that we have got to tie nations in to providing these enablers. Either NATO or the EU have got to pay for them or they are going to have to be memorandums of understanding to a degree at least politically tying in the nations involved.

It is all very well having lots of battalions, but if you don't have the command and control to use them, there is no point going.

#### *Force generation*

Force generation within NATO is akin to a breach birth: extremely long and extremely painful. Nations never met the agreed force requirements for AFOR and, in fact, in the later stages, they were taking forces out from Albania without any consultation with NATO.

On these operations, normal command status does not apply. We need to review our system, ranging from operational command down to tactical control or even co-ordinating authority. The reality is that govern-



**Afb. 6 COMAFOR visits a school at Hamallaj 3 refugee camp**

refugees along the routes. We also placed movement control teams at Durrës, Ndrejaj and Kükës. So I knew what was going on.

The plan was simple: in the south of Albania, in conjunction with the local prefects, we collected refugees with their belongings and moved them to the nearest station.

I should say that a family sometimes took a ten-ton truck with their possessions on their own. They were then moved by train to the railhead of Ndrejaj in the northwest of Albania. Here, we had a comprehensive transit centre, which provided three hot

aid trucks for these convoys. We delivered it into Kosovo with my assets passing tack-on KFOR for the period they were there.

### **What were the lessons learned?**

#### **NATO**

NATO has got to get to grips with its procedures for dealing with non-article 5-operations. Consensus in NATO was difficult at sixteen. With nineteen members – and once Poland finds its feet as a major player (clearly it is going to be demanding more), it will,

ments are taking great risks on these operations with their troops because, of course, these operations are not necessarily in the national interest. Therefore, the political strings on those troops and their commanders are much tighter than they would be in a war-fighting situation if we were fighting to defend our countries.

That is a reality and NATO and all of us have got to adjust to that. I should say that the only nations under my operational control in Albania were non-NATO. Most NATO forces were either under my TACCON or I just had coordinating authority. It made life very difficult.

#### *Style of command*

For those of you that have not been on this sort of operation, every national contingent has a contingent commander. He has, as in football, a red and a yellow card, and if you are doing something that is not within the parameters that he has been allowed for his forces to act within, he will raise the red card and tell that you cannot do it. So your style of command has to change: instead of telling people what you want to do, you actually have to consult beforehand and make sure that it is within the parameters of what they are allowed to do. And if it not, get them to go back to their capital to try and get agreement that they should do this.

#### *Pre-finance*

Without pre-financing, multinational logistics will not work. As regards the AMF (L) in peace, on its exercises, all its logistic contracts are funded by the United Kingdom, because the logistic battalion from the UK provides the backbone for the force with the various logistic assets for each of the nations plugging into it. NATO would not pre-finance those logistic contracts. So, instead of getting our food and our fuel at a decent price, each nation was in competition and the prices in country escalated rapidly and everyone paid more.

#### *Language*

English is the language of NATO, cer-

tainly on the military side. Those that arrived in my headquarters, had varying standards of English. It is important that we can communicate. So language is all important.

#### *International organizations and NGOs*

The key in working with these organizations is to understand the ethos of the players involved. Within the UN, there is tremendous inter-agency rivalry.

#### *UNHCR*

At the time, UNHCR was paranoid that it was going to lose its position of lead status and the funding that come with it and the kudos that come with within the United Nations, because there was a strong push from the Organization for Co-ordination of Humanitarian Affairs, another UN agency, that they should take the lead. If I had a choice, I would take the latter rather than UNHCR.

I worked with UNHCR in Bosnia in 1993-94. I had expected to see an improvement in the way they operated and there was none. In fact, if anything, they were worse. The problem with UNHCR is that it does not, like the military, have a hierarchical structure; it a flat structure; people don't talk to one another; and, of course, most of the people in authority are actually lawyers: they are very good at arranging movement of refugees across international boundaries, but absolutely useless at administration and logistics.

#### *NGOs*

More important were the NGOs. Many of them are obviously there because of their moral commitment to help others, but actually a lot are there because it is a good job and it pays well.

The key is that the NGOs need publicity to survive, because they need donors and so they need to get their footage on camera back in their own country wherever they come from. We reached the stage where I was allowing NGO logos on the side of

AFOR vehicles so that they could get just that, their publicity.

The key also is that they have a natural fear of being associated with the military. This particularly applies to the International Committee for the Red Cross, which is fiercely independent and neutral, but it applies to the others as well. The key is to get them to understand you and overcome that perception they have of the military. Fairly early on during the deployments, I was asked to speak in front of the NGOs and I explained to them that actually the uniform meant nothing at all. The point that I put to them was that in fact I was a very big NGO and I had a lot of assets that I could help them with and that we could work together. And that was what we did. I think the key is that one has to create a dependency, whilst recognizing their independence. So I was providing information on the security situation, which was actually quite important because of the pervasive banditry within Albania. We got to work with them very well indeed and I think that many of the perceptions within the aid community of the military have been dispelled by this operation.

The thing above all else was that they were seeking direction. There was no central focus that was giving direction to this before we arrived and so I assumed, with my staff, a task of coordinating authority over all the efforts to provide aid within the country.

#### *Facilities*

We, the military, have a lot to bring to the party when there is a humanitarian operation. We had medical facilities (I had six hospitals in the country operating, five of which were supporting the refugees; we had something like 56 births within our hospitals, and we only had three people dying). We had engineers, both building camps and preparing the roads, we had helicopters and we had transport. But most importantly, we had the staff, the command and control, and the intelligence, so that we knew

what was going on everywhere in the country. We could talk to everybody all over the country and we had the staff to actually think things through and develop plans. My headquarters went from under 50 to over 250 in three weeks.

#### *Effectiveness*

The difficulty that I had was that people came for varying lengths of time, some of them only for a month, and they had hardly learnt the job before they went again. There had been no selection and so I was finding people arriving to fill a post who had no qualification for that post whatsoever; and if I wanted to move them, I had to go back through SHAPE to the nations to actually get an agreement to move them within my headquarters to a different post that they were qualified for.

And there was no pre-training at all. I would say that, of that 250, probably less than a hundred were fully effective. That is one of the problems that one meets on an international operation of this nature and I met similar within within the UN when I worked in Bosnia in 1993-94. In fact, within the UN it was even worse.

I also had the problem, of course, that we had to have flags to posts. All the nations are fighting for the key positions and I ended up with some deputies that I didn't need, two-star generals and a massive headquarters with lots of people that I didn't want.

#### *CIMIC*

The Americans have gone down the road of a huge CIMIC organization on any operation they go on. They have a huge staff geared to CIMIC, which I think is not needed. I have a more pragmatic view: I had a military staff in my headquarters – what else was I doing other than humanitarian operations? – and so I used my normal J3, J5 and J9 staffs and brought them into one grouping, and they operated running the CIMIC, running our interface with the civil side. You need a few CIMIC specialists: you need people to give advice on things like well-drilling, sanitation and so forth, but

you certainly don't need a staff full of them.

#### *Information technology (IT)*

NATO has what is called CHRONOS, which is a NATO-wide system, so that you can e-mail any headquarters anywhere and you can draw as well. I also, with the MFL, had been taking it well into this century and we were the NATO digitization test-bed.

We have a thing called the information fusing system which fuses the recognized ground, air and maritime

not want to be caught out for missing you off the distribution.

So, if there is a slight chance that you might have a glimmer of interest, you are put on the distribution and it arrives. It is rather like panning for gold: there is, as it were, one nugget for every 50 pieces.

And so I had in part to restructure the staff, so that we produced the staff officer who filtered for each of the branches and threw out the stuff that wasn't required and passed in through the relevant staff officers what was



**Afb. 7 TF Romeo assisting with the loading of rations**

pictures as required. I can overlay anything on to it.

I could put my finger on the map – it's a 'smart' board – and bring the point of the map to the centre that I want to look at, and I can bring it up to a street plan or I can take it out to a map of the world sights. All the information coming from everywhere within NATO can be displayed in that system and captured.

#### *Information overload*

My problem was that we came into IT overload and when my assistant opened my mail box system in the morning, often there would be three or four hundred messages. Impossible. Of course, the problem is that the staffs in all the headquarters do

required. So instead of saving in manpower, we were actually increasing the requirement for manpower.

Equally, output control was needed as well. Any of my staff officers could talk to any desk in any NATO headquarters, including SHAPE. Of course, what I had was, when we were developing various plans in their infancy, that I would find younger staff – officers, majors or whatever – on a chat net to their pal in SHAPE. So I had to put a control on the output as well and only the assistant chiefs of staff (lieutenant-colonels, full colonels) could put anything out.

#### *Deployment*

On most operations, militarily, we deploy our forces geographically: we

have control measures with boundaries and so forth. I believe that on operations such as this, you actually deploy your troops functionally. This was where I came into problems with two nations, which had political reasons for wanting to deploy geographically. Both of those nations were controlling geographical task forces on the operation and my point was made when, later in the operation, the Germans deployed under one of those two nations in the south of the country. There was a bilateral arrangement between Germany and that particular country. I had a German engineer battalion there that I needed desperately to work in the north. I couldn't get it moved, despite going back to the Germans. They made this bilateral arrangement and they couldn't unmake it. So Germany moved that battalion into Albania at a cost of 6.5 million marks and it was never used. If we had been on the functional lines at that stage, of course, it could have gone anywhere in the country and be used immediately.

#### Force protection

Force protection, particularly with the Americans, is becoming a very knotty problem. We had Task Force Hawk in-country, which was a combat mission and I referred to it as the cuckoo within my nest, because it kept trying to push the aid effort off the airfield as it grew bigger and I had to go to SACEUR, get agreement that I had coordinating authority in-country over commander US 5th corps, who was commanding Task Force Hawk and tell him to draw himself back in again.

In fact, at one stage, we had to make them move back, which was quite interesting.

#### Dress standards

But the difficulty with force protection is that we had people, particularly the Americans, all dressed like Darth Veda (helmets, flak jackets, weapons, armed to the teeth) in a humanitarian operation. It doesn't quite fit and I was trying to create an image with people in shirt sleeves,



Afb. 8 TF Romeo supports a refugee convoy

berets, weapons hardly seen. If you are to work with NGOs, you cannot go round armed to the teeth. We had a battle that went all to the Pentagon over this and eventually those assets that were working for me from the Americans, eventually were allowed to wear the dress that I wanted.

But I still had Task Force Hawk sitting there. Within Kosovo, we still have the problem that with the Americans, as they do in Bosnia, everything is done with four ships, that is four vehicles, four aircraft and four times as many men as any other nation needs to do the same task. It actually is reducing their efficiency considerably and I can understand the problem.

There are two reasons why the US have gone down this road. Part of it (not one of the two reasons) is the hang-over from Vietnam and all the body-bags that came back.

—The first reason is that after the Kobah Tower bombing in Saudi Arabia, all the American command hierarchy were fired after that incident, and that put a ripple through the US services, so that they are now very reluctant to take any risk (and of course, our business is about risk-taking) and therefore they will not lower the dress standards.

—The second reason is the fact that they are open to civil litigation. We used to have a thing called the Crown Indemnity Act, which protected me as a commander from the decisions I made. I didn't have to be accountable for them under civil law. That is now gone. So we are almost in the same position.

But luckily, at least at the moment, our chain of command supports us all the time. If we have a problem, they pay the legal fees.

#### Conclusion

The key to any operation at whatever end of the spectrum, whether it is a war-fighting or humanitarian, is command and control. You need the communications in place.

Once you have got them, as always, it is personality-driven. And we, the military, are often our own worst enemies, because, no matter how few resources we are given, we make it work and that is what AFOR did in Albania. We made it work.

Finally, I would say that the business of the military is about chaos. In war-fighting, we create chaos in order to defeat our enemy. On humanitarian operations, we create order out of it.

# Personele inzetbaarheid van het team: een moreelanalyse

## Een bijdrage van de Afdeling Gedragwetenschappen aan gevechtskracht

drs. G.J.A. van Tintelen – luitenant-kolonel van de militair psychologische en sociologische dienst\*  
drs. L.J. Tibboel – luitenant-kolonel van de militair psychologische en sociologische dienst  
drs. A.B.G.J. Swanenberg – luitenant-kolonel van de militair psychologische en sociologische dienst  
drs. C.P.H.W. van de Ven

### Inleiding

De gevechtskracht van een militaire eenheid is één van de moeilijkst voorspelbare en bovendien (één van) de belangrijkste factor(en) in de gevechtsvoering. De gevechtskracht berust naast de tactische, logistieke en technische capaciteit ook op de psychologische gesteldheid van de militairen. Sinds de ontwikkeling van de krijgskunde is in verschillende krijgsmachten veel aandacht besteed aan psychologische fenomenen als moreel, elan, *esprit de corps* en andere soortgelijke begrippen die van invloed kunnen zijn op de gevechtskracht.

De pogingen die worden ondernomen om de gevechtskracht te voorspellen staan volop in de belangstelling van operationele commandanten. Zij zijn geïnteresseerd in factoren die de wijze waarop mensen functioneren binnen een (gevechts)eenheid beïnvloeden. De aandacht gaat daarbij uit naar allerlei individuele en groepsprocessen die van invloed zijn op de stressbestendigheid, de motivatie, het moreel en daarmee op de personele inzetbaarheid van militairen.

\* De auteurs zijn werkzaam (geweest) bij Sectie Operationeel Onderzoek van de Afdeling Gedragwetenschappen van de Directie Personeel en Organisatie van de KL.

Er bestaat behoefte aan het kunnen meten van deze factoren, vooral tijdens operationele omstandigheden. Ook bij de operationele inzet tijdens humanitaire *peace-keeping* en *peace-enforcing* operaties kan het personeel aan stressvolle situaties worden blootgesteld. Ook daar is de aandacht voor de aspecten die de inzetbaarheid van personeel positief beïnvloeden, sterk toegenomen. Om disfunctioneren van personen te voorkomen of te beperken, is psychologische ondersteuning van militairen en advisering van eenheden van groot belang. Het ontwikkelen en toepassen van een moreelinstrument draagt bij aan het beperken en/of het voorkomen van de negatieve effecten op het personeel (disfunctioneren, repatriëring en exit) en fungeert mede daardoor als *force multiplier*.

### Opzet artikel

In dit artikel wordt ingegaan op een ontwikkeling om moreel systematisch te meten. Het betreft de ontwikkeling van de Nederlandse moreelvragenlijst, genaamd: de Personele Inzetbaarheid van het Team (PIT). Het woord 'team' in dit artikel slaat op een samengestelde eenheid ter grootte van een compagnie, eskadron of batterij.

Eerst wordt ingegaan op moreel in het algemeen en de relatie met het militair optreden in het bijzonder. vervolgens volgt een uiteenzetting van

het toegepaste theoretische model. Daarna beschrijven we een aantal praktische aspecten ten aanzien van de toepassing van het onderzoek en ten slotte gaan we in op de ervaringen en de resultaten tot nu toe.

### Moreel in relatie tot militair optreden

In de Koninklijke Landmacht bestaat reeds geruime tijd aandacht voor aspecten die de inzetbaarheid van personeel in het moderne gevecht beïnvloeden. De Afdeling Gedragwetenschappen heeft diverse studies in dat kader uitgevoerd. Daarin is aangetoond dat een hoog moreel de kans op psychische ineenstorting van een groep militairen verkleint. Een hoog moreel en een hoge groepscohesie werken remmend op het ontstaan van gevechtsstress tijdens militaire operaties; ze werken als een soort buffer voor allerlei negatieve gevolgen van 'de oorlog'.

Militairen in hoog-cohesieve groepen voelen zich zekerder, hebben meer zelfvertrouwen, minder angst en een hogere motivatie. In oorlogstijd leidt dat tot minder slachtoffers op en buiten het gevechtveld (Van Wingerden, 1990).

### Definitie van moreel

Voor het begin van onze jaartelling deed Xenophon (434-355 voor Chr)



**Afb. 1 Groepscohesie en motivatie** (Bron: AVDKL)

reeds uitspraken over moreel in de militaire setting:

*Ik ben er van overtuigd dat niet het aantal militairen of de kracht de overwinning brengt ten tijde van oorlog, maar het leger dat de strijd aangaat dat sterker is in de ziel, zal door de vijand niet kunnen worden weerstaan.*

Xenophon zag in moreel en motivatie de belangrijkste factoren om de vijand te overwinnen. In het verdere verloop van de geschiedenis is de aandacht voor het aspect moreel wisselend geweest. Voor en tijdens de Eerste Wereldoorlog lag het accent van de leidinggevenden op het waakzaam en agressief houden van militairen, terwijl tijdens de Tweede Wereldoorlog de aandacht meer uitging naar het gedrag en motivationele factoren in de mens.

Op dit moment is moreel in vrijwel alle landen een geaccepteerd begrip, dat veelvuldig wordt gebruikt, zeker in de militaire organisatie. Het zegt ten slotte iets over de waarschijnlijkheid waarmee een individu of een groep actie onderneemt voor de eenheid waarvan hij of zij deel uitmaakt.

Over de definitie van moreel bestaan echter nogal wat uiteenlopende meningen. Binnen de militaire organisatie worden begrippen als moreel, motivatie en personele inzetbaarheid regelmatig verwisseld als verwezen wordt naar de bereidheid van de militair om te vechten en zich op te offeren voor het doel van de groep. In de in de KL gehouden moreelonderzoeken en in dit artikel hanteren wij voor moreel de volgende definitie:

*Moreel is een mentale instelling van een individuele militair in*

*een taakgerichte groep in relatie tot het behalen van de operationele doelen waarvoor die groep bestaat.*

(Van Gelooven, Tibboel, Slagmaat & Flach, 1997.)

Kenmerkend voor een eenheid met een hoog moreel is dat deze consistent presteert op een hoog niveau van efficiëntie en de toegewezen taken stipt en effectief uitvoert. In een dergelijke eenheid levert ieder lid bereidwillig zijn bijdrage, gaat ervan uit dat zijn bijdrage de moeite waard is en dat de andere leden van de eenheid ook hun bijdrage leveren. Zo nodig helpt men elkaar, zonder dat daarom hoeft te worden gevraagd.

De weinigen die hun bijdrage liever niet zouden willen leveren, voelen de druk om dit wel te doen. Degenen die voortdurend niet aan de verwachtingen



gen voldoen, ondervinden sociale controle van de andere leden van de groep. Het succesvol afronden van elke opdracht is geen verrassing; het ligt in de lijn der verwachtingen. Leden van zulke eenheden waarderen zichzelf in hoge mate, ze ontwikkelen vaak een sterk gevoel van identificatie met elkaar en zijn trots op hun eenheid. Ze zijn zich bewust van de reputatie van de eenheid en hebben er plezier in om hun lidmaatschap te tonen (Shibutani (in Manning, 1991)).

#### Moreelanalyse in andere krijgsmachten

Niet alleen in Nederland wordt veel aandacht besteed aan moreel. Bekend is dat de krijgsmachten van Israël en de Verenigde Staten veel gebruik maken van moreelvragenlijsten. In de Israëliëse krijgsmacht (IDF) zijn per brigade en divisie psychologen aan de staf toegevoegd die de commandant adviseren op het gebied van moreel, discipline, slaapmanagement, preventie van stress en inzetbaarheid van de troepen in het algemeen.

Zij zijn tevens belast met de behandeling van gevechtstressslachtoffers. In alle publicaties door de IDF betreffende opgedane ervaringen met gevechtstress(management) wordt steeds benadrukt dat de meeste 'winst' met preventieve maatregelen is te behalen, zoals door het vooraf meten van moreel.

Tijdens de Yom Kippur- en Libanonoorlog zijn moreelonderzoeken uitgevoerd en deze vormden een belangrijke informatiebron bij de advisering van de psycholoog aan de brigade- en/of bataljonscommandant. Zo werden eenheden regelmatig vervangen wanneer kon worden aangetoond dat deze door bepaalde operaties (geestelijk) te uitgeput waren om nog effectief inzetbaar te zijn.

Ook in de Verenigde Staten wordt veel onderzoek gedaan naar gevechtstress, groepscohesie, moreel en de personele inzetbaarheid van gevechtseenheden. Het Franse leger maakt verder gebruik van een moreelvra-

genlijst: de zogenaamde 'Force Morale'. Deze dient als referentie en hulp voor commandanten.

### Uitwerking van de Nederlandse moreelvragenlijst

Voor de ontwikkeling van de Nederlandse moreelvragenlijst is gebruik gemaakt van internationale theoretische modellen van moreel. Op basis van deze modellen is door Van de Bos, Tibboel en Willigenburg (1994) een theoretisch model voor de Nederlandse situatie ontwikkeld.

De basis van het gehanteerde model wordt gevormd door factoren die door Gal (1986) en Mangelsdorf (1985) zijn onderscheiden en die ook in andere onderzoeken als factoren van invloed op moreel worden genoemd. Het model van Gal is afkomstig van het onderzoek naar moreel, motivatie en personele inzetbaarheid bij de Israëliëse strijdkrachten. Het model van Mangelsdorf betreft een integratie van verschillende visies van verschillende strijdkrachten ten aanzien van moreel.

De centrale vraag bij de ontwikkeling en toepassing van een moreelinstrument is hoe het kan bijdragen aan het verhogen van het moreel. Om deze vraag te kunnen beantwoorden, is het noodzakelijk in te gaan op de factoren die van invloed zijn op moreel. Het begrip 'moreel' is samengesteld uit een aantal factoren en het belang van elke factor hangt af van de situatie. In dit instrument is voor de volgende factoren een aparte schaal ontwikkeld, die door een aantal stellingen wordt vastgesteld.

#### Kernfactoren (Gal & Mangelsdorf)

- Horizontale groepscohesie
- Verticale groepscohesie
- Vertrouwen
- Motivatie van de eenheid

#### Additionele factoren (Mangelsdorf)

- Betrokkenheid met de doelen
- Identiteit van de militair



Afb. 2 Vertrouwen in (medische) ondersteuning (Bron: AVDKL)

### *Additionele factoren (Gal)*

- Bekendheid met de opdracht en het terrein
- Beoordeling van de bedreigingen
- Relatie thuisfront-werk
- Legitimiteit van de oorlog

Verder zijn de volgende twee aspecten door de Afdeling Gedragswetenschappen vanaf 1998 aan het instrument toegevoegd (Van de Ven, 1998).

### *Overige aspecten*

- Taakkenmerken
- Persoonsvariabelen

Hierna zullen we de in het instrument toegepaste factoren afzonderlijk beschrijven. Aan het einde van elke beschrijving van een factor worden, daar waar de factor afzonderlijk wordt gemeten, enkele voorbeeld-items gegeven uit de moreelvragenlijst. De items kunnen door de respondenten worden beantwoord in een vijfpuntschaal, variërend van helemaal niet mee eens (1) tot helemaal mee eens (5).

### **Horizontale groepscohesie**

Horizontale groepscohesie heeft betrekking op de onderlinge verstandhouding in een groep. Naarmate er meer horizontale groepscohesie is worden doelen, besluiten, en normen sneller door de groepsleden geaccepteerd. Er bestaat een verhoogde druk om zich te conformeren aan de groep en er is minder tolerantie voor groepsleden die het ergens niet mee eens zijn.

Een sterke groepscohesie hoeft op zich niet altijd positief te zijn. Het kan zorgen voor agressief gedrag. Een te ver doorgeslagen 'wij-gevoel' kan leiden tot de-individualisatie, groepsge-drag en agressief gedrag ten opzichte van de 'out-groep'. De positieve effecten van horizontale groepscohesie kunnen echter worden gestimuleerd en de negatieve kunnen worden geminimaliseerd (Avenarius, 1994).

Oefeningen, maar ook recreatieve activiteiten bieden mogelijkheden om gezamenlijke ervaringen op te doen. Deze kunnen bevestigen dat groepsle-

den bereid zijn om elkaar bij te staan en kunnen de groep onderscheiden van andere. Hoe meer men beseft dat men voor succes van elkaar afhankelijk is, hoe sterker dit bijdraagt aan horizontale groepscohesie (Van Gelooven, Tibboel, Slagmaat & Flach, 1997).

### Voorbeelditems:

- Ik denk dat mijn groep tevreden is over mijn prestaties.
- In mijn groep voelen de mensen zich verantwoordelijk voor elkaar.
- In onze groep kunnen we goed met elkaar samenwerken.

### **Verticale groepscohesie**

Verticale groepscohesie betreft verticale binding en loyaliteit: de relatie en het vertrouwen tussen leidinggevenden (commandant, (onder)officieren)

en groepsleden. Het is het vertrouwen van de groepsleden in de vaardigheden en de bereidheid van hun direct leidinggevende om hen te kunnen en te willen beschermen onder operationele omstandigheden, en het gevoel van verplichting dat zelf ook te doen. Het gaat dus veelal om de emotionele band die stimuleert dat groepsleden hun commandant volgen, zelfs onder levensbedreigende omstandigheden.

De leider kan erop toezien dat de inspanningen van de groep en de risico's die ze lopen gericht zijn op iets dat de moeite waard is. Zo krijgt hij respect en als hij voldoende heeft laten zien dat hij de groep alleen inzet voor nuttige zaken, zal hij - in het geval dat niet kan worden uitgelegd waarom iets moet - de groep toch achter zich hebben. Van militairen



**Afb. 3 Bekendheid met het terrein** (Bron: AVDKL)

wordt in dit kader een hoge mate van zelfstandigheid en initiatief verwacht. Dit maakt het mogelijk opdrachtgerichte commandovoering tot op het laagste niveau te hanteren.

#### Voorbeelditems:

- De onderofficieren van mijn peloton werken goed samen met de soldaten.
- Mijn groepscommandant vertelt ons altijd duidelijk wat er gedaan moet worden.
- De onderofficieren binnen mijn peloton voelen zich verantwoordelijk voor hun mensen.

#### Vertrouwen

Behalve groepscohesie is vertrouwen een factor waaraan veel aandacht wordt geschonken. Het betreft het vertrouwen in zichzelf, collega's, wapens en materiaal, de leider en de aanwezigheid van neven- en ondersteunende eenheden. Het vertrouwen in de eigen bekwaamheden binnen een specifieke situatie of operationele omstandigheid vergt niet alleen dat men weet wat het doel is en welke rol men daarin zelf vervult, maar ook dat men gelooft dat men over voldoende capaciteiten beschikt om de taken te kunnen uitvoeren. Verder betreft het vertrouwen in de vaardigheden en de bereidheid van de groepsleden om elkaar te beschermen in operationele omstandigheden.

Het vertrouwen in de leider is gebaseerd op de persoonlijke eigenschappen van de leider zelf, zoals vakmanschap, voorbeeldgedrag, integriteit, geduld en het realistisch kunnen inschatten van het prestatievermogen van ondergeschikte eenheden en militairen. Meer nog dan de groepsleden onderling, moeten leiders aan vertrouwen bouwen. Als de leider de onvoorwaardelijke steun van de groep wil hebben, moet die groep niet alleen weten dat hij competent is, maar ook dat hij om hen geeft. Waardering is van vitaal belang voor het moreel (Van Gelooven, Tibboel, Slagmaat & Flach, 1997).

Voor een hoog moreel is het verder belangrijk dat militairen vertrouwen

hebben in de logistieke en gevechts-ondersteunende eenheden. In de regel zal een militair bereid zijn zich aan gevaar bloot te stellen wanneer hij de overtuiging heeft dat indien hij gewond raakt, de geneeskundige verzorging effectief zal zijn, evenals de opvang en behandeling van gevechtstress.

Daarnaast hebben aspecten als eten en drinken, ontspanning en rust, legering en postbezorging een positieve invloed op het moreel van een eenheid.

#### Voorbeelditems:

- Ik lever een belangrijke bijdrage aan het succes van mijn groep.
- Ik denk dat mijn peloton in gevechtssituaties goede prestaties zal leveren.
- Het materieel waarmee mijn groep werkt, voldoet goed.
- Ik heb vertrouwen in mijn pelotonscommandant.
- Ik vind dat we bij onze werkzaamheden voldoende ondersteuning krijgen van logistieke eenheden.

#### Motivatie van de eenheid

Effectief optreden in operationele omstandigheden verlangt niet alleen samenhangende primaire groepen maar vereist ook dat deze groepen zich verbonden voelen met de 'hogere' eenheid, zoals de brigade en de kl, en via die weg met de maatschappij (Gelooven, Tibboel, Slagmaat & Flach, 1997).

Motivatie kan worden gekenmerkt als de drijfveer van een individu of een groep, die gericht is op de verwezenlijking van de organisatie-doelen. Het doel en de rechtmatigheid van een opdracht moeten voor het individu duidelijk en overtuigend zijn. Niets is slechter voor het moreel dan het gevoel dat de activiteiten zinloos zijn en geen enkel doel dienen.

Moreel is gedefinieerd als een individueel kenmerk. Toch bepalen ook groepsfactoren voor een belangrijk deel het moreel. De individuele en groepsdoelen kunnen overeenkomen met de organisatie-doelen, maar noodzakelijk is dit niet. Het is zelfs moge-

lijk dat een groep, op grond van hun inschatting van de bedreigingen, zelfs doelen heeft die tegengesteld zijn aan de organisatie-doelen (Van de Ven, 1998).

#### Voorbeelditems:

- Ik ben trots op mijn groep.
- Mijn peloton is één van de beste.

#### Betrokkenheid met de doelen

Betrokkenheid met de doelen betreft zowel de doelen van de eenheid als die van 'het leger' en het land. Dit is een voorwaarde voor een goed moreel. Dit doel hoeft niet hoogdravend te zijn, zoals bijvoorbeeld de bescherming van de democratie. Maar niets is slechter voor het moreel dan het gevoel dat de activiteiten zinloos zijn en geen enkel doel dienen. Doelen moeten uitdagend en realistisch zijn om uitvoerders optimaal te motiveren.

De geloofwaardigheid draagt – bij de evaluatie van het eigen optreden – in belangrijke mate bij aan het zelfvertrouwen van de militairen. Er mag bijvoorbeeld bij de inzet bij vredesoperaties dan ook geen twijfel bestaan aan de wil en het vermogen om eventueel daadkrachtig op te treden. Derhalve moet de troepenmacht adequaat zijn uitgerust, opgeleid en voorbereid op de vredesoperatie (Landmachtstaf, 1999).

Militairen identificeren zich met de groepsleiders en nemen de bedoelingen en doelen van die leiders (voor een belangrijk deel) over. Doordat de leiders ook lid zijn van 'hogere groepen' verbinden ze de groep met de doelen van die 'hogere' eenheid. Leiders spelen dan ook een kernrol in het overdragen van de organisatie-doelen op de groep.

#### Voorbeelditems:

- Ik sta achter de doelstellingen van het Nederlandse leger.
- Ik denk dat ons bataljon zich met zinvolle activiteiten bezighoudt.

#### Identiteit van de militair

De identiteit van de militair heeft betrekking op de relatie van de mili-

tair met zijn eenheid en met zijn werkomgeving. Voor een hoog moreel is het van belang dat het individu een *duidelijke* rol in het geheel heeft en die rol als *nuttig en zinvol* beleeft.

Deze factor wordt overigens in de Nederlandse moreelvragenlijst niet apart gemeten en teruggekoppeld naar commandanten, maar maakt deel uit van de betrokkenheid met de doelen, de legitimiteit en taakkenmerken.

#### Bekendheid met de opdracht en het terrein

De mate waarin een militair bekend is met zijn opdracht hangt nauw samen met zijn zelfvertrouwen, de eventuele angst die hij voelt, en zijn motivatie. Dit heeft weer gevolgen voor het moreel en de gevechtsbereidheid van de militair. Zelfvertrouwen ten aan-

zien van specifieke opdrachten kan worden geput uit ervaringen met succesvolle prestaties uit het verleden (bijvoorbeeld tijdens oefeningen), voorbeeldgedrag en overtuiging door de autoriteit (Landmachtstaf, 1999). Bekendheid met opdracht en terrein reduceert de onzekerheid, verhoogt het zelfvertrouwen en draagt daardoor bij aan een hoger moreel. Het is van belang dat leiders aandacht besteden aan de omgevingsfactoren die van invloed zijn op het moreel en daarmee op de inzetbaarheid van het personeel.

Voorbeelditems:

- Ik was in voldoende mate geïnformeerd over de te verwachten opdrachten van de compagnie.
- Bij mijn peloton worden wij goed geïnformeerd over onze toekomstige werkzaamheden.

#### Beoordeling van de bedreigingen

Een van de belangrijkste oorzaken van stress bij gevechtseenheden is ambiguïteit en onzekerheid. Bekendheid met het optreden van de vijand reduceert onzekerheid, verhoogt het zelfvertrouwen en draagt daardoor bij aan een hoger moreel. Het vijandbeeld wordt onder meer bepaald door de inschatting van de tactische en technische bekwaamheid gecombineerd met de psyops activiteiten (psychologische operaties) van de vijand en de verwachting hoe men in krijgsgesangenschap wordt behandeld.

Een van de belangrijkste oorzaken van stress bij gevechtseenheden is ambiguïteit en onzekerheid omtrent de bedreigingen (Fintelman, 1988). Om de gevechtskracht in stand te houden is opvang en behandeling van gevechtstressslachtoffers noodzakelijk (De Swart, 1988). Gevechts-



Afb. 4 Vertrouwen om samen crisissituaties aan te kunnen (Bron: AVDKL)

stressmanagement heeft een positieve invloed op het moreel van het individu en de eenheid en op de inzetbaarheid (Fintelman, 1988). De opvang en de zorg voor gewonden en overledenen zijn van invloed op de individuele gezondheid en stabiliteit.

#### De relatie thuisfront-werk

Moreel wordt sterk beïnvloed door de mate waarin de militair zich zorgen maakt over de situatie thuis. Dit aspect hangt nauw samen met de mate van zelfvertrouwen, reductie van onzekerheid, het angstniveau en de motivatie. Vooral de beperkte communicatiemogelijkheden met het thuisfront kunnen zorgen voor isolatie en frustratie. Het gescheiden zijn van familie en de machteloosheid van het niet kunnen ingrijpen, wordt over het algemeen als stressvol ervaren. Een militair moet met een gerust hart aan een missie kunnen beginnen, vrij van zorgen en problemen die het moreel in negatieve zin beïnvloeden.

Het zich zorgen maken over het thuisfront betreft enerzijds de zorg die de militair aan het thuisfront wenst te geven en anderzijds de (reële) vrees dat het thuisfront iets overkomt en de zorg of het thuisfront het wel redt zonder de steun van de militair.

#### Voorbeelditems:

- Mijn thuisfront is trots op mij.
- Mijn thuisfront staat volledig achter mijn keuze om te werken bij de Koninklijke Landmacht.
- Ik vind dat er voldoende mogelijkheden zijn om mijn thuisfront te laten weten hoe het met mij gaat.

#### Legitimiteit van de oorlog/inzet

Legitimiteit omvat het draagvlak voor de uitvoering van de operatie bij de eigen bevolking en de politieke leiding. De status van het militaire beroep is van wezenlijk belang voor het zelfvertrouwen in het algemeen en voor een optimale cohesieontwikkeling. Is de maatschappelijke legitimiteit gewaarborgd, dan bestaat er ook meer interesse voor de soldaten te velde, hetgeen een positieve uitwerking heeft op het zelfvertrouwen van de militair en de integratie in de maat-

schappij. Draagvlak bij de lokale bevolking in het operatiegebied ver-groot de vrijheid van handelen en de bewegingsvrijheid van de vredesmacht (Landmachtstaf, 1999).

Voorwaarde voor legitimiteit is dat de noodzaak, het doel en de voortgang van de operatie op realistische wijze naar de eenheid, het thuisfront en de maatschappij adequaat en structureel wordt gecommuniceerd. Daarbij dient ook te worden gecommuniceerd dat er op den duur door allerlei factoren negatieve maatschappelijke waardering kan ontstaan. Met name in operaties waar door Defensie naar vermogen is gepresteerd, kan er vanuit poli-



Afb. 5 Vertrouwen in en van de leiding (Bron: AVDKL)

tiel en maatschappelijk oogpunt vaak een andere inschatting ontstaan, wat zich uit in kritische uitspraken in de richting van de eenheden die bij de operaties zijn betrokken. Voorkomen moet worden dat militairen getraumatiseerd raken door gebrek aan maatschappelijke en politieke waardering en erkenning.

#### Voorbeelditems:

- Ik denk dat ik een positieve bijdrage kan leveren aan de internationale veiligheid door dienst te doen in het Nederlandse leger.
- Ik vind dat het Nederlandse leger goed werk verricht.

#### Taakkenmerken

Taak- of werkkenmerken hangen samen met satisfactie en (interne) motivatie, en daarmee met moreel. Volgens Hackman & Oldman (1976)

zijn er vijf objectieve taakkenmerken te onderscheiden die de motivatie van de werknemer beïnvloeden, namelijk: *skill variety*, *task identity*, *task significance*, autonomie, en *feedback*. Hoe meer een functie of taak aan deze kenmerken voldoet, hoe gemotiveerder een werknemer zal zijn.

We dienen ons hierbij te realiseren dat de operationele omstandigheden niet altijd comfortabel zijn. Fysieke factoren die van invloed zijn op het moreel in dergelijke omstandigheden zijn vooral biologische levensbehoeften, zoals goede en afwisselende voeding, voldoende slaap, bescherming tegen de natuurelementen, wasgelegenheid en *schone, droge kleren*.

Een tekort aan deze biologische levensbehoeften heeft een negatieve invloed op moreel. Of aan de levensbehoeften in voldoende mate wordt voldaan, is voor een belangrijk deel subjectief en relatief. Het wordt onder meer vergeleken met hetgeen zij vooraf hadden verwacht of gewend waren (Van Gelooven, Tibboel, Slagmaat & Flach, 1997).

#### Voorbeelditems:

- Ik heb afwisselend werk.
- Ik heb in mijn groep een zinvolle functie/taak.

#### Persoonsvariabelen

De achterliggende gedachte van het opnemen van persoonsvariabelen is dat een bepaald kenmerk van een militair van invloed is op de score ten aanzien van moreel. Deze aspecten zijn ook belangrijk voor de terugkoppeling naar commandanten en hebben een relatie met de teamsamenstelling (Van Vliet, 2000).

De in deze factor opgenomen items betreffen onder meer de leeftijd, het vooropleidingsniveau, de diensttijd, wel of niet eerder uitgezonden, de burgerlijke staat, de woonsituatie, het geslacht, het geloof, en de etnische afkomst.

#### Voorbeelditems:

- Ik heb op dit moment (...) maanden gediend.
- Mijn hoogste opleiding die ik heb afgemaakt is (...).

De inzetbaarheid van de militair wordt beïnvloed door het nettoresultaat van een combinatie van de bovenstaande factoren (interactief). Het te meten begrip moreel is een overkoepelend begrip, dat meer is dan een optelsom van de losstaande delen. Het moreel is niet eenvoudig meetbaar door de op zichzelf staande onderscheiden variabelen op te tellen. Welke van de variabelen het belangrijkste is, is mede afhankelijk van situationele factoren.

### **Praktische toepassing van het instrument**

De Afdeling Gedragwetenschappen van de Koninklijke Landmacht hanteert sinds 1990 deze 'moreelmonitor', de Personele Inzetbaarheid van het Team (PIT), voor het vaststellen van het moreel voor, tijdens en na de uitzending. De ervaring met het instrument betreft dan ook met name het optreden in vredesoperaties. Dit heeft geleid tot het huidige meetinstrument waarmee betrouwbare en valide uitspraken kunnen worden gedaan over factoren die het moreel van eenheden bepalen.

Het uiteindelijke doel van het instrument is om in een oorlogs- en/of gevechtssituatie het moreel van de eenheid te meten. Daarbij is – vanwege het gebruik onder operationele omstandigheden – het aantal vragen beperkt.

#### **Werkwijze**

Omdat een hoog moreel niet in een korte tijd kan worden gerealiseerd, is het belangrijk dat een eenheid voorafgaand aan de uitzending reeds over een tamelijk hoog moreel beschikt. Vandaar dat het van belang is om ruim voor de operationele inzet de stand van zaken van de eenheid vast te stellen door middel van een moreelanalyse. Op deze wijze worden de knelpunten in kaart gebracht en wordt de commandant – desgewenst na advies van de onderzoekers – in de gelegenheid gesteld om gericht accenten te leggen en eventuele pro-

blemen aan te pakken en/of op te lossen. Voor een optimale situatie zijn minimaal drie metingen nodig:

- a. de eerste meting ruim voor de operationele inzet (circa 3 maanden);
- b. de tweede meting in het uitzendgebied (circa 3 maanden na aanvang van de operatie);
- c. de derde meting na terugkeer op de kazerne (circa 3 maanden na terugkeer).

Voordat het onderzoek begint neemt de onderzoeker van de Afdeling Gedragwetenschappen contact op met de operationele commandant van de uit te zenden eenheid. De bataljonscommandant wordt geïnformeerd over het doel van het project, de karakteristieken van het proces, de actuele vragenlijst en over het belang van anonimiteit. Indien hij instemt met het onderzoek dan ontvangen de teamcommandanten, van de teams die



**Afb. 6 Vertrouwen in het eigen kunnen en in het materieel** (Bron: AVDKL)

het grootste deel van de operationele werkzaamheden voor hun rekening nemen, dezelfde informatie.

Het team bestaat meestal uit een compagnie (+). Deze compagnie is namelijk aangevuld met eenheden die de zelfstandigheid vergroten (vooral op logistiek gebied) en/of eenheden die nodig zijn voor de specifieke taakuitvoering (bijvoorbeeld genie).

In de besprekingen wordt de nadruk gelegd op de anonimiteit en het feit dat de informatie gehanteerd dient te worden als een analyse van sterke en zwakke kanten van het team en dus als een advies ter verbetering. Met de teamcommandant wordt een soort contract opgesteld waarin duidelijk wordt uiteengezet hoe het onderzoek en de daaraan gekoppelde rapportage zal verlopen. Op grond van de doelstelling en daarmee gewaarborgde anonimiteit wordt door de onderzoekers géén informatie over de resultaten verstrekt aan de bataljonscommandant. *Commitment* van het personeel van de eenheid is essentieel voor de dataverzameling en voor de brede acceptatie en herkenbaarheid van de resultaten. Elke meting bestaat uit een momentopname van de moreelsituatie van het team. Er wordt daarbij onderscheid gemaakt tussen man-schappen en kader.

De resultaten van elke meting worden, geaggregeerd op teamniveau, teruggekoppeld naar de directe commandant van het team. Het betreft een gesprek waarin de onderzoeksresultaten in verband worden gebracht met de specifieke achtergrond, recente (gevechts)ervaringen, karakteristieken, cultuur, et cetera van het team, die bij de onderzoeker niet volledig bekend zijn.

Op deze wijze kunnen de resultaten verder worden geduid, verfijnd en besproken met de teamcommandant en kunnen opvallende scores worden benoemd. Vervolgens bepaalt de teamcommandant, geadviseerd door de onderzoeker, of en welke gerichte actie ondernomen wordt om één of

meer facetten van het moreel in (een deel van) het team te verbeteren.

#### **Randvoorwaarden**

De toepassing van het instrument is gebonden aan de volgende randvoorwaarden:

- het instrument dient te worden toegepast als verbeterinstrument; het betreft een wederzijdse afspraak tussen de onderzoekers en de teamleiding om verbetering te bewerkstelligen;
- de betrouwbare beantwoording van de vragen uit de moreelvragenlijst wordt bevorderd door de mate van anonimiteit en de vertrouwensrelatie tussen de onderzoeker en de respondent. Indien die anonimiteit wordt doorbroken (bijvoorbeeld bij rapportage aan een hoger echelon) kan dit leiden tot sociaal wenselijke respons, hetgeen de praktische waarde van het instrument verlaagt;
- commitment van het personeel;
- de resultaten zijn gericht op de (bij)sturing van de eenheid in de lijn, dus op de teamcommandant;
- het moment waarop de meting plaatsvindt wordt bepaald door het moment waarop de eenheid optimaal is samengesteld en opgeleid voor de uitzending en op de hoogte is van de opdracht.

#### **Ervaringen en resultaten**

Bij de ontwikkeling van het instrument is de moreelvragenlijst in de kazernesituatie toegepast. Vervolgens is het toegepast bij oefeningen, oplopend tot de meest realistische oefeningen bij het Korps Commando Troepen. Door deelname van Nederlandse eenheden aan vredesoperaties is het instrument vervolgens toegepast voorafgaand en na afloop van de uitzending. In deze situaties bleek het instrument betrouwbaar en valide.

Vanwege de positieve ervaringen die zijn opgedaan voorafgaand aan de uitzending hadden commandanten behoefte aan onderzoek en advies in

het uitzendgebied. Daarom zijn onderzoekers de afgelopen twee jaar naar het uitzendgebied gegaan om aldaar het onderzoek uit te voeren.

Het onderzoek neemt een periode van vijf werkdagen in beslag vanaf het verstrekken van de vragenlijst aan de respondenten tot en met de bespreking van de resultaten met de teamcommandant. In alle situaties bleek de sterkste kant van het instrument dat de commandant inzicht in zijn eenheid en gerichte adviezen krijgt om de minder sterke aspecten van moreel in zijn eenheid te verbeteren.

#### **Voordelen van het instrument**

Op basis van de onderzoeken kunnen de volgende voordelen van het instrument worden vermeld:

- de afname en de (verkorte) rapportage nemen weinig tijd in beslag;
- de respons is zeer hoog (90-98 procent);
- de analyse is niet gecompliceerd en levert een structureel en systematisch overzicht van moreelaspecten op;
- de teamcommandant krijgt een duidelijk overzicht ten aanzien van de moreelaspecten. De informatie wordt gebruikt voor een sterkte-zwakke analyse van het team en vormt de basis voor een advies aan de commandant om het moreel van zijn eenheid zo nodig te verbeteren;
- het instrument geeft inzicht in de kwaliteit van personeel binnen het team op operationeel gebied in concrete en meetbare termen op het gebied van moreel en indicert (voorspelt) een verhoogd of verlaagd risico op uitval vanuit de indicator moreel.

#### **Nadelen van het instrument**

Naast de voordelen zijn de volgende nadelen geconstateerd:

- de resultaten van de metingen kunnen als bedreigend worden ervaren door de (leiding van de) eenheid. Dit betreft in ieder geval de informatie omtrent leiderschap, cohesie en vertrouwen. Analyse en advies door ervaren militaire onderzoek-

- kers is daarom noodzakelijk;
- b. de informatie die uit het instrument voortkomt is niveaugebonden en de validiteit is beperkt tot het team-/pelotonsniveau; vanuit het standpunt van anonimiteit wordt alleen het teamniveau geïnformeerd over de resultaten;
  - c. het betreft een momentopname, terwijl een bepaalde (negatieve) gebeurtenis vrij snel een daling van het moreel kan opleveren;
  - d. sturing vereist reactietijd. Een hoog moreel is niet iets dat in korte tijd kan worden bereikt. Dit betekent dat te laat gehouden moreelonderzoeken voorafgaand aan de uitzending tot problemen kunnen leiden omdat commandanten onvoldoende tijd hebben om moreelaspecten te verbeteren.

#### Samenvatting van de overige resultaten

De hierna beschreven resultaten van de gehouden moreelonderzoeken zijn mede tot stand gekomen door de terugkoppeling met de teamcommandanten en zijn voor een deel gebaseerd op hun ervaringen. Vanwege de anonimiteit kan niet worden ingegaan op de specifieke resultaten, maar globaal gesproken kunnen tot nu toe de volgende conclusies worden getrokken.

#### • Algemeen

Het deelnemen aan humanitaire acties wordt als zeer zinvol ervaren. De legitimiteit van operationele inzet en de maatschappelijke erkenning en waardering zijn van invloed op het moreel. Het huidige communicatiebeleid is over het algemeen nog te veel reactief in plaats van pro-actief gericht op het behouden en vergroten van maatschappelijke erkenning en waardering.

Er is sprake van een hoge mate van horizontale en verticale groepscohesie, en het vertrouwen in de leiding is op een enkele uitzondering na groot. De aanwezigheid van medewerkers van de Geestelijke Verzorging, de Maatschappelijke Dienst Defensie en een psycholoog wordt als zeer zinvol ervaren.

#### • Toepassing van het instrument

Ondanks het feit dat er tussen wetenschappers geen eenduidigheid bestaat over de definitie van het begrip moreel, blijkt er een redelijk sterk verband te bestaan tussen de beeldvorming van de respondenten over moreel en hetgeen de vragenlijst meet. Het onderzoek heeft aangetoond dat de PIT-vragenlijst betrouwbaar is.

Gedurende SFOR is de vragenlijst toegepast bij eenheden in Bosnië als een direct adviesinstrument voor teamcommandanten in het veld. De resultaten zijn tot nu toe de meest betrouwbare (en beschikbare) indicatoren voor het moreel van een team, en teamcommandanten zijn tevreden over de toegepaste analyse en het advies. Meestal herkennen zij de resultaten tijdens de bespreking en indien dit niet het geval is komen zij hier bij een latere meting op terug en bevestigen over het algemeen de eerdere onderzoeksbevindingen.

De respondenten zijn open, positief en bereid om de vragenlijsten in te vullen. Vrijwel niemand is afwezig op de sessies en de discussies zijn serieus en open. De teamleden verwerken de (positieve en negatieve) uitkomsten en plannen gezamenlijk met de gedragswetenschappers de oplossingen.

Door het veelal snel uiteenvallen van de eenheden na de uitzending zijn een grondige evaluatie en de gezamenlijke verwerking niet optimaal.

#### • De training voor de uitzending

Volgens commandanten van gevechtseenheden komen de opleiding en training voor de uitzending vaak niet overeen met de uit te voeren taken in het uitzendgebied. Men traint voor het 'worst case' scenario, dat niet geheel overeenstemt met de aangetroffen situatie in het operatiegebied. Tijdens de uitzending is er voor diverse militairen weinig te doen. Dit geldt zeker niet voor genieën hersteleenheden, die veelal een vol rooster hebben, hetgeen in hoge mate wordt gewaardeerd.

In de opwerking naar de uitzending is er bovendien – vanwege tijdgebrek

en/of het late tijdstip van formeren – vaak onvoldoende aandacht voor teambuilding en kunnen de voorwaarden voor het ontstaan van cohesie en vertrouwen niet altijd worden behaald. Vooral omdat logistieke eenheden vaak laat worden geformeerd, zijn hun moreelscores over het algemeen lager dan voor gevechtseenheden. Hetzelfde geldt voor individueel uitgezonden militairen.

#### Hoe verder?

Steeds vaker worden gedragswetenschappers ingezet ten behoeve van het operationele optreden. Voor wat betreft de toepassing van het moreelinstrument heeft dit zijn waarde bewezen. Op dit moment wordt het concept van moreel uitgebreid met variabelen omtrent het omgaan met stress en wordt ingegaan op de invloed van de te onderscheiden persoonlijke kenmerken.

Aandachtspunten voor de nabije toekomst zijn: inkorting van het huidige aantal vragen zonder verlies van informatie, beschrijving van de context van het optreden, extra persoonskenmerken ten behoeve van de teamsamenstelling en vragen over stresservaring en coping.

Door het verzamelen van veel data zal het instrument verder verbeteren. Verder wordt op verzoek van commandanten onderzocht of een vierde meting aan de moreelanalyse dient te worden toegevoegd, namelijk op het moment dat de eenheid wordt geformeerd en voordat het opwerkprogramma is gestart.

Hoewel de informatie over het moreel van een eenheid interessant is voor het naasthogere niveau, ligt het doorgeven van informatie over moreel gevoelig. Er moet gewaakt worden voor het feit dat het doorgeven van de informatie ingewonnen met het moreelmeetinstrument als een inspectie door het hogere niveau wordt ervaren. Daardoor gaat de informatie-waarde van het instrument verloren, hetgeen uiteraard niet gewenst is. →



De ervaring leert dat vrijwel elke commandant na overleg met de Afdeling Gedragwetenschappen besluit het instrument in te zetten in het kader van de uitzending. Bij voorkeur dient er dan ook naar te worden gestreefd om het moreelinstrument voor elke uit te zenden eenheid structureel toe te passen, voor, tijdens en na de uitzending.

### Tot slot

In de krijgsmacht wordt moreel vaak gehanteerd als een indicator voor de

inzet en gereedheid. In dit artikel is de invloed van verschillende factoren op moreel transparanter gemaakt. Moreelaspecten tonen hun effectiviteit pas onder operationele omstandigheden maar toch is het zaak preventief en dus tijdig, voorafgaand aan de inzet, inzicht te krijgen in de moreelaspecten.

Door het gebruik van een moreelmeetinstrument op onderdeelniveau krijgt de teamcommandant inzicht in de stand van zaken met betrekking tot de factoren die het moreel beïnvloeden. Op grond van het onderzoek en

het bijbehorende advies kan hij concrete maatregelen treffen om het moreel te verbeteren. Hierbij kan worden gedacht aan horizontale en verticale groepscohesie, het vertrouwen in de leiders, zelfvertrouwen, duidelijkheid van rollen, et cetera. Daarmee vervult de toepassing van het instrument zijn taak als force multiplier van gevechtskracht.

### Literatuur

- Avenarius, M.J.H. (1994). *De positieve en negatieve kanten van groepscohesie*. Den Haag: DPKL/Afdeling Gedragwetenschappen.
- Bartone, P.T. & Ender, M.G. (1994). Organizational responses to death in the military. *Death Studies*, vol. 18, p. 25-39.
- Bos, C.J. van de, Tibboel L.J., Willigenburg T.G.E. (1994). *Een onderzoek naar de bruikbaarheid van de Nederlandse moreelvragenlijst*. Den Haag: Rapport DPKL/GW 94-05.
- Fintelman, L.F.J. (1988). *(Gevechts)stress en (gevechts)stressmanagement*. Den Haag: DPKL/Afdeling Gedragwetenschappen.
- Gal, R. & Manning, F.J. (1987). Morale and its components: A cross-national comparison. *Journal of Applied Social Psychology*, 17, 369-391.
- Gal, R. Unit morale: From a theoretical puzzle tot an empirical illustration- An Israeli Example. *Journal of Applied Social Psychology*, 549-564, 1986.
- Griffith, J. (1988). Measurement of group cohesion in U.S. Army units. *Basic and Applied Social Psychology*, 9, 149-171.
- Hackman, J.R. & Oldham, G.R. (1976). Motivation through the design of work: test of a theory. *Organisational Behavior and Human Performance*, 16, 250-279.
- Geloooven, R., Tibboel, L.J., Slagmaat, G.P. van, & Flach, A. (1997). *Studie Masterplan KI-2000. Moreel: Vakmanschap - Kameradschap - Incassingsvermogen*. Den Haag: CDPO/Afdeling Gedragwetenschappen.
- Heijster, W.H.Th. (1988). *Personele aspecten van het moderne gevecht: Het klokrond optreden en 'slaapmanagement'*. Den Haag: Rapport DPKL/Afdeling Gedragwetenschappen. GW 88-13.
- Hogg, M.A. (1992). *The Social Psychology of Group Cohesiveness; from attraction to social identity*. Herfordshire: Harvester Wheatsheaf.
- Labuc, S. (1991). Cultural and societal factors in military organisations. In R.Gal & A.D. Mangelsdorf (Eds.), *Handbook of Military Psychology* (p. 471-489). New York: Wiley.
- Landmachtstaf (1999). *Vredesoperaties (LDP III)*. Directie Beleid en Planning: Afdeling Beleidsontwikkeling.
- Loo, N.M. van (1990). Personele aspecten van het moderne gevecht: *Het meten van moreel en personele inzetbaarheid*. Den Haag: DPKL/Afdeling Gedragwetenschappen.
- Mael, F.A. & Alderks, C.E. (1993). Leadership team cohesion and subordinate work unit morale and performance. *Military Psychology*, 5, 141-158.
- Mangelsdorff, A.D.; King, J.M.; O'Brien, D.E. *Battle stress survey*. Fort Sam Houston. Consultation report. 1985.
- Manning, F.J. (1991). Morale, cohesion, and esprit de corps. In R. Gal & A.D. Mangelsdorff (Eds.), *Handbook of Military Psychology* (p. 453-470). New York: Wiley.
- Motowidlo, S.J. & Borman, W.C. (1978). Relationships between military morale, motivation, satisfaction, and unit effectiveness. *Journal of Applied Psychology*, 63, 47-52.
- O'Brien, S. (1993). Morale and the inner life of the armed forces. *Therapeutic Communities International Journal*, 14, 285-296.
- Rosen, L.N., Moghadam, L.Z. & Vaitkus, M.A. (1989). The military family's influence on soldiers' personal morale: A path analytic model. *Military-Psychology*, 1, 201-213.
- Swart, H.W., de (1988). *Personele aspecten van het moderne gevecht: De opvang van gevechtssstresslactoffers in oorlogstijd*. Den Haag: DPKL/Afdeling Gedragwetenschappen.
- Taylor, A.J.W. (1991). Individual and group behaviour in extreme situations and environments. In: R. Gal & A.D. Mangelsdorff (Eds.), *Handbook of Military Psychology* (p. 491-505). New York: Wiley.
- Terpstra, J. (1997). De militair psychologische en sociologische dienst. *Militaire Spectator*, 8, p. 370-375.
- Vaitkus, M. & Griffith, J. (1990). An Evaluation of Unit Replacement on Unit Cohesion and Individual Morale in the U.S. Army all-Volunteer Force. *Military Psychology*, 2(4), 221-239.
- Van Orden, C.Y.D., Gaillard, A.W.K. & Langefeld, J.J. (1996). *Effecten van vermoeidheid en sociale omgeving op prestatie: de rol van feedback*. Soesterberg: TNO Rapport TM-96-A035.
- Ven, C.P.H.W. van de, & Tibboel L.J. (1997). *Moreelonderzoek: Verslag afname P.I.T. vragenlijst bij een ondersteunende eenheid*. Rapport CDPO/GW 97-16.
- Ven, C.P.H.W. van de (1998). *De Nederlandse Moreelvragenlijst toegepast op ondersteunende eenheden*. Den Haag: Koninklijke Landmacht Gedragwetenschappen. CDPO/GW 98-51.
- Vliet, A.J. van (2000). *Structureel model van PIT-variabelen: een secundaire analyse*. Soesterberg: TNO Rapport TMM-00-A040.
- Vullingsh, H.F.M. (1996). *Personele aspecten van het moderne gevecht: de Nederlandse Moreel-vragenlijst; Een instrument voor het meten van moreel*. Den Haag, Rapport CDPO/GW 96-16.
- Wientjes, C.J.E., Orden, C.Y.D., van & Gaillard, A.W.K. (1997). *De invloed van grensverleggende activiteiten op copingrepertoire, stemming en groepsfunctioneren*. TNO/TM.
- Wingerden, H. van. (1990). *Personele aspecten van het moderne gevecht: Groepscohesie*. Den Haag, Rapport DPKL/GW 90-02.

# Onnodige verdubbeling van processen?

## Een bestandsopname van één jaar Helsinki 'Headline Goal'

ir. V.C. Windt DIC – kapitein ter zee van de Technische Dienst\*

**Onnodig** : 1. niet nodig, nutteloos, overbodig; 2. zonder noodzaak.

**Verdubbeling** : 1. het verdubbelen, doubleren, het meervoudig doen klinken van dezelfde toon in unisono of octaaf; 2. dat waarmee iets verdubbeld wordt, onder andere dubbele huid.<sup>1</sup>

### Inleiding

Op 10 december 1999 besloot de Europese Raad<sup>2</sup> in Helsinki tot uitwerking van een *Headline Goal* (HLG), die de Europese Unie (EU) uiterlijk in 2003 de capaciteiten moet verschaffen om voor het volledige spectrum van Petersberg-taken<sup>3</sup> militaire middelen in te zetten. Nagenoeg een jaar later, op 7 en 8 december jl., accordeerde dezelfde

Raad in Nice de *Helsinki Headline Goal Catalogue* (HHC) en de *Headline Goal Force Catalogue* (HFC).

Dit artikel gaat vooral over de tussentijdse periode, waarin eerst onder Portugees en daarna onder een zeer voortvarend Frans EU-Voorzitterschap de *Headline Goal*, overigens zeker niet zonder horten en stoten, werd uitgewerkt. Voorts wordt ingegaan op relevante achtergronden en op de Nederlandse bijdrage aan de *Headline Goal Force Catalogue*. Het artikel sluit af met een blik in de toekomst.

### Achtergronden

In de periode na de Tweede Wereldoorlog tot het eind van de jaren tachtig bleek de levensvatbaarheid van enige vorm van geïnstitutionaliseerde Europese samenwerking op het gebied van veiligheids- en defensiebeleid die niet binnen het kader van de Noord-Atlantische Verdragsorga-

nisatie (NAVO) viel, zeer gering. In eerdere artikelen in de *Militaire Spectator* en het *Marineblad*<sup>4</sup> is hier uitvoerig op ingegaan.

Vanaf 1990 begint het tijd zich langzaam te keren. Schoorvoetend worden in de EU de eerste stappen op weg naar een Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB) gezet. Het Verenigd Koninkrijk (VK) verzette zich echter als vanouds krachtig tegen enige vorm van defensiebeleid in de Unie. Aan de ene kant werd dit ingegeven door de aversie van de regering Thatcher tegen alles dat een Europese smaak had, anderzijds door het grote belang dat het VK hechtte aan de betrokkenheid van de Verenigde Staten (VS) bij de veiligheid van Europa; een betrokkenheid die door het bestaan van de NAVO werd vormgegeven.

### De eerste schreden

Begin december 1998 vond in St. Malo de jaarlijks terugkerende Frans-Britse Top plaats. Uit de na afloop uitgegeven verklaring bleek, tot grote verbazing van het gros van de overige Europese landen, dat er tijdens deze Top vooral was gesproken over institutionele vraagstukken van een Europese defensie.<sup>5</sup> In de eerste paragraaf van de *Verklaring van St. Malo* gaven beide landen aan dat na ratificatie van het Verdrag van Amsterdam het formuleren van een Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid, evenals een daarvan deel uitmakende Gemeenschappelijk

\* De auteur is werkzaam bij de Defensiestaf, ressort Internationale Plannen en Samenwerking. Het artikel is geschreven op persoonlijke titel. Met bijdragen van F. Foreman, kapitein-luitenant ter zee.

<sup>1</sup> Van Dale, groot woordenboek der Nederlandse taal.

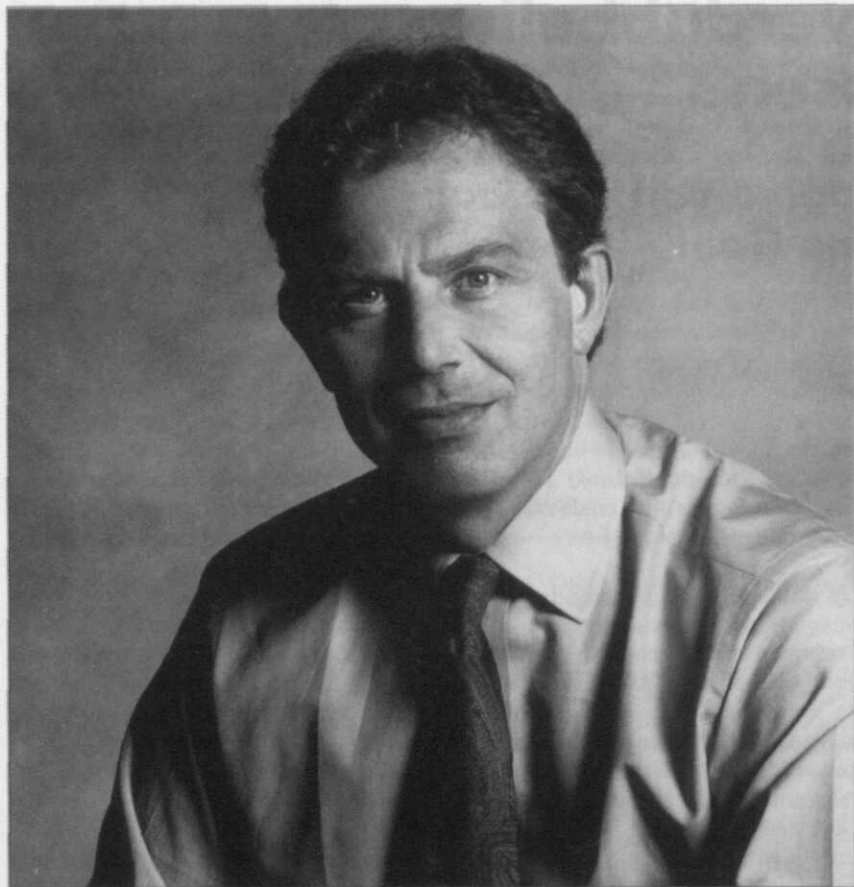
<sup>2</sup> Hier wordt onder verstaan: periodiek overleg tussen de regeringsleiders of staatshoofden van de lidstaten van de Europese Unie.

<sup>3</sup> Tijdens de ministeriële Raad van de West-Europese Unie (WEU) op 19 juni 1992 te Bonn (in het Petersberg-conferentieoord)

werd overeengekomen dat de WEU in de toekomst ingezet kon worden voor 'humanitarian and rescue tasks, peacekeeping tasks and tasks of combat forces in crisis management, including peacemaking'. Deze drie taken zijn vanaf dat moment de drie Petersberg-taken genoemd.

<sup>4</sup> Zie bijvoorbeeld MS 169 (2000)(11), p. 561 e.v. of *Marineblad* 110 (2000)(11) p. 360 e.v.

<sup>5</sup> Zie voor een meer uitgebreide beschrijving van de Franse beweegredenen: MS 168 (1999)(11), p. 575 e.v.



**Afb. 1 De Britse minister-president Blair**  
(Bron: de Britse ambassade in Den Haag)

Europees Defensiebeleid (GEDB), door de Unie met voortvarendheid ter hand diende te worden genomen.

Een eerste stap van een proces, dat uiteindelijk twee jaar later in Nice zou eindigen, was gezet. Voor het eerst gaf het VK op persoonlijk initiatief van minister-president Blair, haar verzet tegen de ontwikkeling van een defensiecapaciteit in de EU op.

Het is interessant om te constateren dat door de Europese landen niet werd gekozen voor een verdere operationalisering en uitbouw van de reeds bestaande WEU. Daar was een aantal redenen voor. Allereerst bood de EU, in tegenstelling tot de WEU (maar ook tot de NAVO) de mogelijkheid om in het kader van een GBVB te beschikken over wat men noemt een breed palet van middelen, waarvan

het militaire machtsmiddel slechts één is.

Men kan hierbij bijvoorbeeld denken aan economische sancties, juridische maatregelen, culturele isolatie, et cetera. Ten tweede was er, met name onder militairen, geen enkel vertrouwen in de daadkracht en besluitvormingscultuur van de WEU. Dit laatste is belangrijk vanuit de optiek dat men in de EU moet oppassen niet in een gelijke situatie te belanden.

De andere interessante vraag is natuurlijk waarom het VK overstagging. De reden ligt voor de hand. De regering Blair, meer Europees georiënteerd dan de voorafgaande conservatieve regeringen, wenste invloed op het beleid van de EU. Omdat om binnenlands politieke redenen toetreding van het VK tot de Europese Eco-

nomische en Monetaire Unie (EMU) vooralsnog onmogelijk was (en nog steeds is), werd deze invloed gezocht binnen het GBVB beleidsdomein. Het was overigens de sterke persoonlijke betrokkenheid van Blair die de doorslag gaf.

#### **Stroomversnelling**

Na St. Malo gaat het steeds sneller: het lijkt wel of door de Britse beleidswijziging de sluisdeuren zijn opengezet. Via een NAVO-Top in Washington in april 1999, een ministeriële WEU-vergadering in mei vlak daarna, een Europese Raad in Keulen begin juni, komen we op 10 december 1999 uit bij een Europese Raad in Helsinki. Inmiddels is de WEU min of meer uitgespeeld en heeft de NAVO de EU erkend in haar nieuwe rol.

In Helsinki komen de regeringsleiders van de vijftien lidstaten van de EU overeen dat de Unie, in het kader van het GBVB en het inmiddels tot Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB) omgedoopte GEDB, moet gaan beschikken over de mogelijkheden tot inzet van militaire middelen. Een zeer belangrijk onderdeel van de realisatie van die ambitie vormt de *Headline Goal*, die als volgt wordt geformuleerd:

*By the year 2003, co-operating together voluntarily, they will be able to deploy rapidly and then sustain forces capable of the full range of Petersberg tasks as set out in the Amsterdam treaty,<sup>6</sup> including the most demanding, in operations up to corps level (up to 15 brigades or 50,000 – 60,000 persons). These forces should be military self-sustaining with the necessary command, control and intelligence capabilities, logistics, other combat support services and additionally, as appropriate, air and naval elements.*

*Member States should be able to deploy in full at this level within 60*

<sup>6</sup> Ofwel: het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU).

days, and within this to provide smaller rapid response elements available and deployable at very high readiness. They must be able to sustain such a deployment for at least one year. This will require an additional pool of deployable units (and supporting elements) at lower readiness to provide replacements for initial forces.

De formulering van de HLG zoals hiervoor weergegeven, reflecteert een door de meerderheid van de landen<sup>7</sup> uitgedragen politiek ambitieniveau: namelijk dat de EU in de toekomst in staat moet zijn een Balkan-achtige operatie van korpsgrootte zoals SFOR of KFOR uit te voeren. Gelet op de discussies over de Europese militaire capaciteiten die met name na de NAVO-luchtoperaties boven Kosovo

op de (politieke) agenda kwamen, is het niet onbegrijpelijk dat de prioriteit vanuit politiek opzicht was gericht op het aspect van capaciteiten.

Binnen de zeer korte periode van een jaar wordt de HLG vervolgens uitgewerkt. Dat ging niet altijd even gemakkelijk want daarvoor liepen de belangen tussen de diverse spelers te veel uiteen. Uiteindelijk worden in Nice begin december van vorig jaar de resultaten in de vorm van een Helsinki Headline Goal Catalogue en een Headline Goal Force Catalogue door de Europese regeringsleiders goedgekeurd. Hoe dat laatste jaar verliep wordt hierna verder in detail beschreven. Voor een omschrijving van een aantal begrippen waarop later wordt teruggegrepen, wordt verwezen naar het kader op blz. 76.

## De uitwerking van de Helsinki 'Headline Goal'

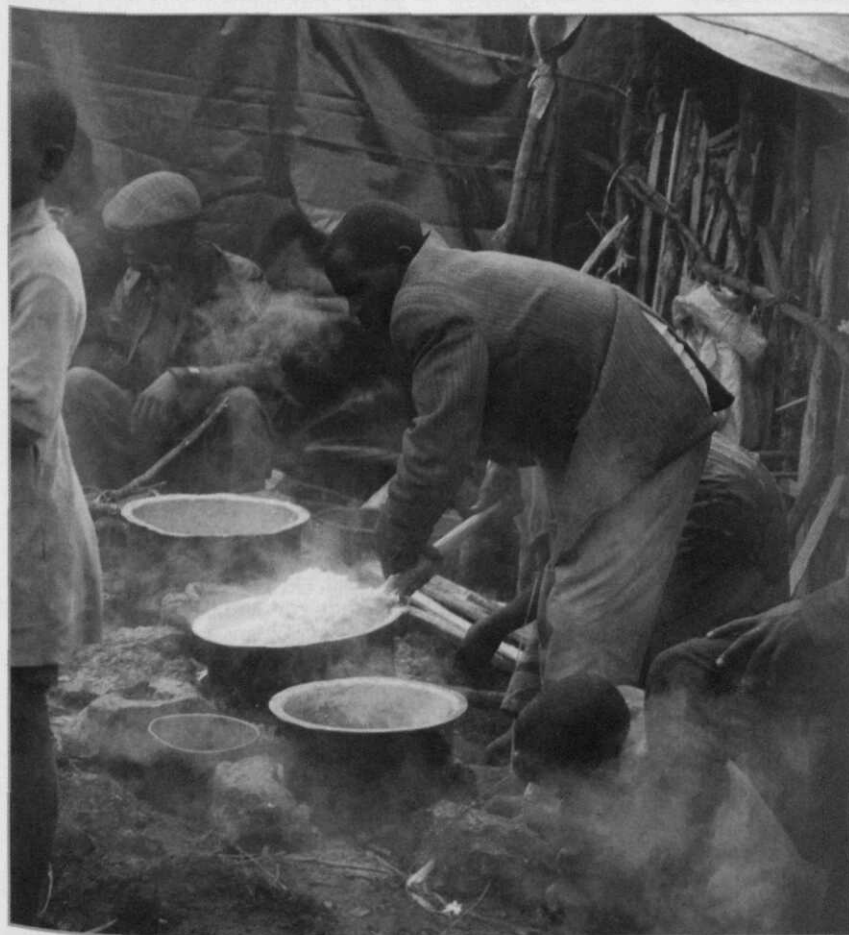
### Het mechanisme

Terug naar Helsinki. In december 1999 accordeert de Europese Raad de Headline Goal. Daarnaast keurt dezelfde Raad de instelling goed van een aantal interim derde pijler<sup>8</sup> organen. Deze organen, het *interim Political and Security Committee* (IPSC), het *interim Military Body* (IMB) en de *interim Military Staff* (IMS), worden belast met het binnen de EU uitvoering geven aan het GBVB en EVDB.

Wat overigens onmiddellijk in de formulering van de HLG opvalt, is de grote mate van overeenkomst met de hoofdaandachtsgebieden en de doelstellingen van het DCI. De relevantie van die waarneming is evident: geen van de NAVO- of EU-lidstaten, behalve wellicht de vs, kan zich permitteren er twee separate krijgsmachten op na te houden. Als gevolg hiervan spreken we natuurlijk zowel in NAVO- als in EU-kader over dezelfde capaciteiten en eenheden (wederom het 'one toolbox' principe): de brigade die Nederland in het kader van de HLG aan de EU aanbiedt, is dezelfde brigade die we aan de NAVO hebben aangeboden.

Een gelijke redenatie gaat natuurlijk op voor bijvoorbeeld een aantal squadrons F-16's of een maritieme 'task group'.<sup>9</sup> In Helsinki is dan ook afgesproken dat de HLG en DCI 'mutually reinforcing' dienen te zijn. Vanuit met name die optiek vindt het overgrote deel van de lidstaten, waaronder Nederland, dan ook dat de NAVO nauw bij de uitwerking van de HLG door de EU betrokken dient te zijn.

De HLG wordt vervolgens onder Portugees Voorzitterschap, gedurende de eerste helft van 2000 en onder Frans Voorzitterschap, gedurende de tweede helft van dat jaar, verder uitgewerkt. Alhoewel het overleg conform de tweede pijler regels in het IMB en het IPSC à 15 plaatsvindt (dus op intergouvernementele basis tussen



Afb. 2 De EU beschikt over een breed palet van middelen. Humanitaire en economische hulpverlening in Afrika (Foto: René van Bakel)

## Gerelateerde begrippen

Uit de definitie van de HLG kan men opmaken dat het hier gaat om een vorm van capaciteitenplanning. Zowel de NAVO als de WEU kennen min of meer gelijksoortige processen; ter verduidelijking worden die hierna in grote lijnen beschreven.

### *Het NAVO Defensie Plannings Proces (NDPP).<sup>10</sup>*

Het NDPP bestaat uit zeven afzonderlijke planningsdisciplines: 'Force Planning', 'Armaments Planning', 'Resource Planning', 'CIS Planning', 'Logistics Planning', 'Civil Emergency Planning' en 'Nuclear Planning'. In het kader van dit artikel is in feite alleen het 'Force Planning' proces relevant.<sup>11</sup> Frankrijk participeert nadrukkelijk niet in dit deel van het NDPP.

Het 'Force Planning' proces kan worden onderverdeeld in twee afzonderlijke elementen: het 'Force Goal' proces (in een tweejarige cyclus) en de 'Annual Defence Review' (in een éénjarige cyclus).

Het 'Force Goal' proces betreft een tweejarige cyclus. Het bouwt voort op uitkomsten van militaire analyses<sup>12</sup> en het politieke ambitieniveau en de conclusies zoals vastgelegd in de 'Ministerial Guidance',<sup>13</sup> waarin de lidstaten in algemene termen de planningsdoelen voor de NAVO beschrijven. Deze worden in de 'Force Goals' vervolgens gespecificeerd voor de individuele landen. Op deze manier kan de NAVO worden voorzien van alle personele en materiële middelen, benodigd voor het uitvoeren van het volledige spectrum van taken.

Het eindresultaat van dit proces is niet zomaar een verzoek aan een land, maar moet gezien worden als een gewenste prioriteit in de nationale defensieplanning voor het desbetreffende land. Dit vereist wel de wil van een lidstaat om zijn planning bij te stellen en in de gestelde richting uit te voeren om op die wijze het Bondgenootschap te voorzien van de gevraagde middelen.

De 'Annual Defence Review' is het jaarlijkse collectieve onderzoek naar en de beoordeling van de defensie en financiële plannen van de individuele bondgenoten. Dit onderzoek wordt uitgevoerd tegen de achtergrond van de 'NATO Force Goals'. Dit proces resulteert in een ministeriële goedkeuring van 'NATO's Five-Year Force Plan', waarvan het eerste jaar bindende verplichtingen oplegt aan de lidstaten.

### *Het Defence Capabilities Initiative (DCI) van de NAVO.*

Alles is echter niet koek en ei in het defensieplanning-land van de NAVO. Er zijn tekortkomingen in het NAVO Defensie Planningsproces maar bovenal laat de implementatiegraad van de opgelegde 'Force Goals' door de diverse lidstaten te wensen over. Redenen genoeg om tijdens de NAVO-Top in Washington in april 1999 het 'Defence Capabilities Initiative (DCI)<sup>14</sup> te initiëren, wat met name tot doel had de geconstateerde tekorten in de militaire capaciteiten van het Bondgenootschap weg te werken.

In dat kader zijn binnen het DCI vijf hoofdaandachtsgebieden geïdentificeerd waar sprake is van ernstige tekortkomingen op het gebied van militaire capaciteiten. Deze vijf zijn achtereenvolgens: 'Deployability and Mobility (DM)', 'Sustainability and Logistics (SL)', 'Effective Engagement (EE)', 'Survivability of Forces and Infrastructure (SF)' en als laatste 'NATO Consultation, Command and Control (CC)'.

Per hoofdaandachtsgebied zijn achtereenvolgens doelstellingen geformuleerd, onderverdeeld in korte termijn en lange termijn. Er valt af te leiden dat van de 58 doelstellingen er 37 een relatie met één of meer 'Force Goals' hebben.

De tekortkomingen van het NDPP zijn tweeledig, enerzijds is er een gebrek aan afstemming tussen de diverse planningsdisciplines, anderzijds is het 'Force Planning' proces nog te veel georiënteerd op planning voor collectieve verdediging. Binnen het DCI worden voor beide problemen oplossingen gezocht. Het valt buiten dit artikel om hier verder in detail op in te gaan.

In dit kader is het relevant te vermelden dat er in Nederlandse visie geen verschil bestaat tussen de middelen en capaciteiten die benodigd zijn voor crisisbeheersingsoperaties of voor collectieve verdediging. Hieruit volgt natuurlijk onmiddellijk dat ook in de planning voor deze middelen en capaciteiten, met andere woorden in het 'Force Planning' proces zelf, dit onderscheid niet gemaakt dient te worden (het 'one toolbox' principe). Onder andere op aandringen van Nederland wordt in de 'Ministerial Guidance 2000' gesteld:

*To a large degree, for both Article 5 and non-Article 5 operations, the same military capabilities are involved. Therefore, the emphasis in NATO defence planning must be on capabilities needed for the full range of the Alliance's missions. While in political and legal terms the distinction between Article 5 and non-Article 5 will remain significant, there is little distinction in practical terms for planning the capabilities required (...).*

### *Het Forces Answerable to WEU (FAWEU) proces.*

Het FAWEU-proces, met een cyclus van één jaar, vond zijn oorsprong in 1993. Vanaf het begin namen zowel de volle WEU-leden<sup>15</sup> als de Geassocieerde leden deel aan dit proces. Geassocieerde partners dragen bij sinds 1995 en de laatste categorie van WEU-leden, de Waarnemers, vanaf 1996. Het doel van het FAWEU-proces is voornamelijk de identificatie van militaire capaciteiten ter ondersteuning van het generieke operationele planningsproces.

De landen bieden op basis van vrijwilligheid informatie aan betreffende de omvang, samenstelling, uitrusting en capaciteiten van hun bijdrage aan de WEU. Deze informatie wordt vervolgens opgeslagen in een database. Het door een land aanmelden van een eenheid als FAWEU houdt overigens geen belofte in dat betreffende bijdrage bij werkelijke inzet ook door een land geleverd wordt. Landen die tevens deel nemen aan het NAVO 'Force Planning' proces stemmen de FAWEU-opgave af met hun respectievelijke NAVO-bijdrage: een en ander wordt in de NAVO DPQ als zodanig vermeld. Denemarken is het enige land dat hiervan afwijkt: zij doet geen FAWEU-opgave.

In afwijking met het NAVO 'Force Planning' proces is het FAWEU-proces in strikte zin geen capaciteitenplanning, noch hebben landen toegang tot de bijdragen van de andere landen. Er is dus geen sprake van een vorm van 'peer review'. Wel is de FAWEU database gebruikt voor de zogenaamde WEU Audit,<sup>16</sup> uitgevoerd in 1999, waarbij onderzoek werd gedaan naar Europese militaire tekortkomingen.

de 15 lidstaten), is het bijna vanaf het begin overduidelijk dat achter de schermen de grote EU-lidstaten (Frankrijk, het VK, Duitsland en in mindere mate Italië) de zaken grondig onderling voorkoken.

Gedurende het eerste halve jaar trapt Frankrijk stevig op de rem. De redenen hiervoor zijn duidelijk: onder de grote lidstaten bestaan op dat moment nog grote verschillen van mening, terwijl de tweede periode onder het eigen Voorzitterschap tactische voordelen biedt met betrekking tot de uitwerking van de diverse initiatieven.

Op 20 maart neemt de Algemene Raad<sup>17</sup> 'kennis' van het van oorsprong Britse voorstel<sup>18</sup> om de HLG in zes stappen uit te werken. Deze stappen zijn achtereenvolgens: het vaststellen van de 'strategic context', de 'key planning assumptions' en de 'planning scenario's', het opstellen van een lijst van 'generic capabilities', het ontwikkelen van 'force packages' en als laatste het bundelen hiervan in een 'forces catalogue'. In feite wordt hiermee gekozen voor een proces dat het midden houdt tussen het hiervoor beschreven 'Force Goal'

deel van het NAVO 'Force Planning' proces en het FAWEU-proces van de WEU.

#### De eerste drie stappen

Dan een teleurstelling. Het blijkt al snel dat het onmogelijk is om binnen het in Helsinki overeen gekomen tijdschema stap één tot en met drie in detail uit te werken en er daarna consensus over te bereiken.

Dit was natuurlijk te voorzien geweest: de NAVO heeft in de aanloop naar de Top in Washington een jaar gewerkt aan een nieuw Strategisch Concept.

Het resultaat: stap één en twee worden feitelijk overgeslagen en voor stap drie worden een drietal oude WEU-planningsscenario's<sup>19</sup> van stal gehaald.

Deze betroffen 'assistance to civilians', 'conflict prevention' en 'separation of parties by force' en zij werden verondersteld het volledige spectrum van Petersberg-taken af te dekken. Deze planningsscenario's of 'illustrative mission profiles' zoals ze in de WEU te boek staan, waren oor-

spronkelijk gebruikt voor het generieke operationele plan proces van de WEU. Een aantal hiervan, waaronder de drie door de EU gekozen scenario's, waren in een eerdere fase reeds door NAVO tot in detail verder uitgewerkt als onderdeel van de discussie tot welke NAVO-middelen en -capaciteiten de WEU bij daadwerkelijk militair optreden toegang zou moeten krijgen. Ook waren de betrokken scenario's reeds gebruikt tijdens de WEU Audit.

Echter, het ontbreken van een goed doortimmerd EU strategisch concept ('strategic context') en van duidelijke planningsvoorwaarden ('key planning assumptions') heeft de rest van het proces van uitwerken van de HLG regelmatig parten gespeeld. Keer op keer ontstonden discussies over belangrijke zaken als reikwijdte, omvang en mogelijke gelijktijdigheid van operaties, mandaatskwesties, rotatie-frequenties, gereedheidseisen, en dergelijke. Een aantal van deze vraagstukken is tot op de dag van vandaag nog steeds niet opgelost.

#### Stap vier

Op basis van de in stap drie geformuleerde drie scenario's is in stap vier door het IMB, aan de hand van de resultaten van een 'Seminar of National Experts in Defence Planning',<sup>20</sup> een lijst met zogenaamde 'generic capabilities' opgesteld. Deze lijst gaf een zeer ruwe kwalitatieve schets van de militaire behoeften om aan de HLG te voldoen.

Voor het eerst in de uitwerking van de HLG werd hier de relatie naar het DCI gelegd; dit gebeurde vooral op aandringen van Nederland en het VK. Het was tevens de laatste stap onder het Portugese Voorzitterschap: in een zonnig Feira keurt de Europese Raad de resultaten van stap één tot en met vier goed als 'a basic for further work'.

Tegen de zin van Frankrijk wordt op sterk aandringen van de overige lidstaten in Feira nog een belangrijke beslissing genomen: de NAVO zou bij de vervolgstappen worden betrokken.

→

<sup>7</sup> De neutrale landen onder de lidstaten laten soms doorschemeren wat minder ambitieus te zijn als het om de omvang van EU-geleide operaties gaat.

<sup>8</sup> De EU kent drie pijlers: de communautaire eerste pijler (sociaal, financieel en economisch beleid; in feite beslaat dit het oude EEG-Verdrag), de intergouvernementele tweede pijler (GBVB en daarvan deel uitmakend het EVDB) en de eveneens (hoofdzakelijk) intergouvernementele derde pijler (de beleidsterreinen justitie en binnenlandse zaken).

<sup>9</sup> Door de grote overeenkomsten kan het DCI dus 'meevaren op de gunstige politieke stroom' die de zeer hoge (politieke) zichtbaarheid van het EVDB genereert.

<sup>10</sup> Zie voor een nadere uitleg van het NDPP, MS 168 (1999)(4), p. 222 e.v.

<sup>11</sup> De 'Partnership for Peace (PfP)' landen hebben beschikking over een op het NDPP gelijkend proces, het 'PfP Planning and Review Process (PARP)'.

<sup>12</sup> In NAVO-terminologie: de uitkomsten van de 'Defence Requirements Review (DRR)'.

<sup>13</sup> De 'Ministerial Guidance' wordt éénmaal per twee jaar vastgesteld en bouwt onder meer voor op het 'Strategisch Concept' van het Bondgenootschap.

<sup>14</sup> Zie voor een nadere uitleg betreffende het

'Defence Capabilities Initiative', MS 170 (2001)(1).

<sup>15</sup> De WEU kent vier categorieën van lidmaatschap: volle leden; dit zijn landen die zowel lid zijn van de NAVO als van de EU, Geassocieerde leden; dit zijn landen die wel NAVO-lid zijn maar geen EU-lid. Waarnemers; hieronder worden begrepen die landen die geen NAVO-lid zijn maar wel EU-lid, en als laatste de Geassocieerde partners; dit zijn landen die geen NAVO-lid zijn maar geassocieerd zijn aan de EU.

<sup>16</sup> De WEU Audit identificeerde tekortkomingen op de navolgende gebieden: strategisch transport, 'Command and Control', inlichtingen, mobiele en snel inzetbare hoofdkwartieren en 'Combat Search and Rescue'.

<sup>17</sup> De Algemene Raad bestaat uit de ministers van Buitenlandse Zaken van de EU-lidstaten.

<sup>18</sup> Dit voorstel was neergelegd in een Brits 'Food for Thought (FFT) paper'.

<sup>19</sup> In het WEU 'Illustrative mission profile' 'separation of parties by force' wordt uitgegaan van maximaal een 'division-sized operation'. In de EU daarentegen is het ambitieniveau te opereren op een veel hoger niveau, namelijk op 'corps level'.

<sup>20</sup> Het betreffende seminar vond plaats te Brussel op 22-24 mei 2000.

Voor het resterende deel van het werk werd onder verantwoordelijkheid van het IMB een *Headline goal Task Force* (HTF) ingesteld. Deze groep, gevuld met nationale militaire vertegenwoordigers, zou op incidentele basis met NAVO 'Force Planning' experts moeten bijeenkomen in een zogenaamde *Headline goal Task Force plus* (HTF plus) samenstelling.

#### De laatste twee stappen

Het ontwikkelen van 'force packages' en als laatste het bundelen hiervan in een 'forces catalogue', wordt per scenario verder uitgewerkt. Hierbij is sterk geleund op nationale operationele analyse capaciteit van het VK en Frankrijk, de uitkomsten zijn daarna door NAVO gevalideerd.

Zoals eerder vermeld, was het vooral in deze fase van de uitwerking van de HLG dat het gemis aan een EU strate-

gisch concept en aan duidelijke planningsvoorwaarden zich liet voelen. Een eerste, zeer ruwe versie van de Helsinki Headline Goal Catalogue kwam eind juli van vorig jaar uit; een tweede bijgeschaafde versie verscheen kort na de zomer.

Aansluitend op de samenstelling van de HHC voor wat betreft de algemene capaciteiten is de HTF zich vanaf medio september, ondersteund door een tweetal seminars,<sup>21</sup> gaan bezighouden met het inventariseren van de behoefte aan 'collective capabilities'. Deze strategische capaciteiten betreffen vooral de middelen op het gebied van strategisch transport, 'Command and Control (C2)' en inlichtingen.

Een derde versie van de HHC, waarin ook, zij het nog beperkt, de strategische capaciteiten waren opgenomen, was eind september gereed. Verdere

verfijning vond plaats gedurende de maand oktober.

Op de 'Capabilities Commitment Conference (CCC)' op 20 november, keurde de Algemene Raad, versterkt met ministers van Defensie, de HHC goed.

Dit werd tijdens een Europese Raad te Nice op 7 en 8 december 2000 door de regeringsleiders van de lidstaten van de Unie nogmaals bevestigd.

Het hele proces van begin tot eind had nauwelijks een jaar geduurd.

#### Nederlandse aandachtspunten

Gedurende het uitwerken van de HLG had Nederland een aantal aandachtspunten. Allereerst moest, in de visie van vooral het VK en Nederland, het proces uiteindelijk leiden tot een daadwerkelijke vergroting van militaire capaciteiten en middelen. De tweede prioriteit was het garanderen van de betrokkenheid van de NAVO bij de uitwerking van de HLG. Hiervoor waren diverse redenen. Zoals eerder gesteld beschikken de meeste landen slechts over één krijgsmacht. Van elkaar verschillende planningsdoel-einden van de NAVO en de EU zijn daarom onacceptabel.

Voorts is 'Force Planning' een zeer arbeidsintensief proces: een van elkaar los staand volledig 'Force Planning' proces in de EU naast hetgeen in de NAVO al bestaat is, behoudens voor de grote landen, niet 'te bemensen' en leidt tot onnodige verdubbeling. Daarnaast is het uit politiek oogpunt ongewenst de Noord-Amerikaanse partners en de niet-EU NAVO-leden te ontkoppelen van (dit deel van) het EVDB-proces, dit zou de samenwerking binnen de NAVO onder druk kunnen zetten.

Kortom, redenen genoeg om de betrokkenheid van de NAVO bij de uitwerking van de HLG actief na te streven.

Dit voornemen werd vooral gedeeld met het VK, Duitsland, Italië en Portugal. Frankrijk (dat niet deel neemt aan het NAVO 'Force Planning' proces) en Griekenland (gezien zijn beleid richting Turkije) voeren in



**Afb. 3**  
**'... these forces should be military self-sustaining with the necessary command, control and intelligence capabilities...'. Een mobiele commandopost van het**

**1 (GE/NL) Corps**  
(Foto:  
1 (GE/NL) Corps)

<sup>21</sup> Het eerste seminar vond begin oktober plaats in Brussel; het tweede werd eind oktober gehouden in Toulouse.



**Afb. 4** '... and additionally, as appropriate, air elements...'. Nederlandse F-16's op Amendola, mei 1999 (Foto: Hennie Keeris)

meer of mindere mate de tegenovergestelde koers: de betrokkenheid van NAVO diende zo minimaal mogelijk te zijn.

Het uiteindelijke resultaat was een voldoende technische betrokkenheid van NAVO. Meer zat er overigens, gezien de tijdsdruk, ook niet in. Dezelfde problematiek speelde bij de ontwikkeling van het 'review' mechanisme, hier kom ik later in dit artikel op terug.

Een derde punt wat door Nederland continu is benadrukt was dat het ambitieniveau binnen de gestelde definitie voor de HLG zoals in Helsinki was overeengekomen, realistisch diende te zijn. Ook hier liepen de scheidslijnen langs het VK, Duitsland en Nederland enerzijds en Frankrijk anderzijds. De eerste groep landen ziet de EU alleen militair optreden als de NAVO als geheel niet is betrokken; voor operaties van enige omvang en intensiteit lijkt het volgens deze landen onwaarschijnlijk dat dit in de nabije toekomst zal gebeuren.

Frankrijk wenst een nadrukkelijke rol voor de EU op het gebied van crisisbeheersingsoperaties over het gehele geweldsspectrum. Deze verschillen van inzicht, die mogelijk waren door het gebrek aan een strategisch con-

cept en aan duidelijke planningsvoorwaarden, richtten zich bijvoorbeeld op geografische reikwijdte, gereedheidseisen, voortzettingsvermogen en de omvang van bepaalde capaciteiten.

In dat kader was natuurlijk ook de formulering van de HLG in Helsinki niet echt gelukkig doordat hierin

reeds werd gesteld dat de EU moest beschikken over '... up to 15 brigades or 50,000-60,000 persons...'. Hierdoor is men op de stoel van de 'force planner' gaan zitten. De omvang van de EU-capaciteiten en -middelen moet natuurlijk, via het 'Force Planning' proces, volgen uit het (politieke) ambitieniveau en de strategische context.

Een vierde aandachtspunt waar door Nederland bij voortdurend op werd gewezen, was de gewenste formele betrokkenheid van de ministers van Defensie bij het proces. Overigens is dat een onderwerp wat breder gezien moet worden dan de uitwerking van de HLG. Het laatste is over deze betrokkenheid dan ook nog niet gezegd.

'Last but not least' heeft Nederland zich sterk gemaakt voor een verbreding van de HLG die in Nederlandse visie teveel 'land' georiënteerd was. Allereerst is kort na Helsinki gepoogd een separate HLG te definiëren voor luchtoperaties en maritieme operaties; dit bleek politiek niet haalbaar. Daarna is tijdens de uitwerking van



**Afb. 5** '... and naval elements...'. Hr.Ms. Van Speijk (Foto: AVDKM)



de HLG vanaf stap vier doelbewust verbreding nagestreefd; hierin vonden we in de meeste landen medestanders. In de HHC zijn de vier oriëntaties van militair optreden (land, lucht, maritiem en 'joint' optreden) dan ook op basis van gelijkwaardigheid terug te vinden. Hiermee was de eenzijdige benadering van de omschrijving van de HLG teniet gedaan.

## De resultaten

### De Headline goal Force Catalogue (HFC)

Om tevens een overzicht te krijgen van reeds aanwezige middelen zijn de lidstaten reeds eind juli gevraagd op basis van de eerste, ruwe versie van de HHC, aan te geven welke militaire capaciteiten zij beschikbaar wilden stellen aan de EU. Door alle lidstaten, uitgezonderd Denemarken,<sup>22</sup> is hieraan gevolg gegeven. Deze bijdragen zijn tijdens de CCC door de landen geformaliseerd.

Vanzelfsprekend verschillen de aanbiedingen kwantitatief en kwalitatief; over het algemeen kiezen de lidstaten echter voor een 'genereuze' benadering. Bij alle bijdragen is het evenwel evident dat de lidstaten hieraan diverse beperkingen toevoegen. Zo melden vele, zo niet alle landen, dat de aangeboden militaire capaciteiten normaliter ook zijn aangeboden aan de NAVO of de Verenigde Naties (VN) en dat dezelfde capaciteiten ook kunnen zijn ingezet voor nationale taken. Ten slotte zal bij iedere EU-geleide operatie pas na nationale politieke besluitvorming blijken of lidstaten eenheden ook daadwerkelijk zullen aanbieden.

### Europese tekorten

De HTF kwam bij de vergelijking van

<sup>22</sup> Denemarken neemt om binnenlands politieke redenen in de EU vaak een terughoudende positie in; dit geldt voor alledrie de pijlers. Als gevolg hiervan bestaan voor dit land 'opt-out' clausules in de diverse verdragen.

<sup>23</sup> Via een 'Helsinki Force Catalogue Analysis'.

<sup>24</sup> Onder de in totaal vijftien 'derde landen' worden verstaan: de niet-EU NAVO-leden en de aspirant EU-leden.

de gestelde behoeftes (HHC) met de beschikbare middelen (HFC)<sup>23</sup> tot de conclusie dat de EU in 2003 in principe alle Petersberg-taken zou moeten kunnen uitvoeren. Echter

*... improvement is required, both in quality and quantity, to fulfill the spirit of the Helsinki Presidency Conclusions...*

De belangrijkste tekorten bevinden zich in (de bekende) gebieden als C2, inlichtingen, strategisch transport, precisiemunitie, *Suppression of Enemy Air Defence* (SEAD), air surveillance, *Theatre Missile Defence* (TMD) en transport- en *medical evacuation* (medevac) helikopters.

Dit komt in grote lijnen overeen met de tekorten die zowel in het kader van het DCI als bij de WEU Audit naar voren zijn gekomen. In de analyse is het mogelijk gebruik van NAVO-capaciteiten en -middelen niet meegenomen; hetzelfde geldt voor de bijdragen van 'derde landen'.<sup>24</sup>

Frankrijk wenste om politieke redenen met een zo positief mogelijk beeld naar buiten te komen. Hierbij werd een selectief gebruik van analysesresultaten niet geschuwd. Nederland, gesteund door vooral het VK, heeft juist getracht te voorkomen dat een te optimistisch en dus onjuist beeld van de huidige capaciteiten zou worden geschetst. Dit zou dwars hebben gestaan op de constatering die in het kader van het DCI door de NAVO waren gemaakt.

### Additionele bijdragen

Het Franse Voorzitterschap heeft weinig succes gehad bij de coördinatie van de invulling van de Europese 'tekorten' door de verschillende lidstaten met behulp van additionele bijdragen. Oorspronkelijk was het de bedoeling dat hierover reeds op de CCC substantiële toezeggingen zouden worden gedaan. Dit is niet echt gelukt; de belangrijkste oorzaak lijkt het gebrek aan tijd.

Een beperkt aantal landen, waaronder Nederland, heeft wel lijsten met 'cur-



Afb. 6 'humanitarian and rescue tasks'. Mariniers in Honduras

(Foto: AVDKM)



**Afb. 7**  
Tekorten op  
het gebied van  
strategisch  
transport en  
'air-to-air  
refuelling'.  
Nederlandse  
KDC-10 boven  
de Noordzee  
(Foto:  
Henk van Dijk)

rent and future projects' beschikbaar gesteld. De nadruk lag hierbij echter veelal op 'current'. De reden hiervoor was logisch: zonder uitbreiding van het defensiebudget van de betrokken landen was het alleen mogelijk al bestaande en financieel afgedekte plannen aan te merken als additionele bijdragen. Nederland was in de gelukkige positie dat de additionele toewijzing van 200 miljoen gulden voor Europese militaire capaciteiten op precies het juiste moment had plaatsgevonden.

### De Nederlandse bijdrage aan de HLG

#### De initiële bijdrage

De Nederlandse bijdrage aan de invulling van de Helsinki Headline Goal bestaat uit twee delen: een initiële en een additioneel deel. De initiële bijdrage betreffen dezelfde capaciteiten die Nederland aanbiedt aan de NAVO voor niet-artikel 5 operaties en aan de WEU als FAWEU. Hierbij werd het in de Prioriteitnota van 1993 vastgelegde en in de Defensienota 2000 bevestigde Nederlandse ambitieniveau voor deelneming aan crisisbeheersingsoperaties vermeld: deelneming (van beperkte duur) aan een vredesafdwingende operatie met een brigade of het equivalent daarvan, een maritieme taakgroep, drie squadrons

jachtvliegtuigen of een combinatie van deze eenheden.

Net als bij de NAVO en bij de WEU gaat het om een 'toolbox' waaruit een bijdrage aan een specifieke operatie kan worden samengesteld. Ook is het gebruikelijke politieke voorbehoud voor inzet gemaakt.

#### De additionele bijdrage

De aanvullende Nederlandse bijdrage aan de HLG berust op de volgende uitgangspunten:

- de extra bijdrage dient specifiek gericht te zijn op het opheffen van Europese militaire tekortkomingen, in het bijzonder op het gebied van C2, transport en inlichtingen. Juist op deze strategische terreinen schiet Europa immers tekort;
- de extra bijdrage moet tevens beantwoorden aan de behoefte zoals geïdentificeerd door het DCI;
- de extra bijdrage dient de doelmatigheid en de effectiviteit van de Europese defensie-inspanningen te bevorderen door de (bestaande) bilaterale en multilaterale samenwerking met andere Europese landen te intensiveren;
- de extra bijdrage dient, indien mogelijk, op korte termijn bij te

dragen aan de versterking van de Europese militaire capaciteiten.

In het kader van de additionele Nederlandse bijdrage aan de HLG zijn de volgende projecten geïdentificeerd.

#### Versterking luchttransportcapaciteit

Er is op ministerieel niveau een beginselafpraak gemaakt dat Nederland bijdraagt aan de versterking van de Duitse luchttransportcapaciteit in ruil voor trekkingsrechten. Een Duits-Nederlandse werkgroep werkt thans de mogelijkheid uit van een Nederlandse bijdrage aan de aanpassing van een bestaande Duitse Airbus tot 'multi-purpose' vliegtuig voor transport en 'air-to-air-refuelling' ('probe and droque').

#### Vergroting van de inzetbaarheid van het hoofdkwartier van het 1(GE/NL) Corps

Duitsland en Nederland hebben het hoofdkwartier van het 1(GE/NL) Corps aangeboden als bijdrage aan de HLG. Eerder dit jaar is dit hoofdkwartier in het kader van de herziening van de NAVO-strijdkrachtenstructuur<sup>25</sup> al aangeboden als *High Readiness Forces Headquarters* (HRF HQ).

<sup>25</sup> Zie voor een nadere uitleg betreffende de herziening van de NAVO-strijdkrachtenstructuur, MS 168 (1999)(4), p. 183 e.v.

### Aanbrengen van commandofaciliteiten aan boord van het 'Landing Platform Dock' (LPD) II

Met het installeren van commandofaciliteiten aan boord van het LPD-II (het tweede amfibische transportschip), kan Nederland tijdens crisisbeheersingsoperaties een internationale commandostaf faciliteren. De commandofaciliteit kan ook worden ingezet in het kader van de *European Multinational Maritime Force* (EMMF).

### 'Stand-Off Surveillance and Target Acquisition Radar' (SOSTAR)

Met de ontwikkeling van een Europese grondwaarnemingsradar kan de Europese inlichtingencapaciteit worden versterkt. Het gaat om de *Stand-off Surveillance and Target Acquisition Radar* (SOSTAR). Een aantal Europese landen (Nederland, Duitsland, Frankrijk, Italië en Spanje) neemt in het kader van het NAVO-pro-

gramma om te komen tot een *Alliance Ground Surveillance* capaciteit deel aan de ontwikkelingsfase (SOSTAR-X) van vijf jaar. Daarna wordt besloten over (deelname aan) de productiefase en wordt de mogelijkheid van samenvoeging van de Europese SOSTAR- en Amerikaanse *NATO Transatlantic Advanced Radar Programme* (NATAR) programma's bezien.

### 'Role 3' veldhospitaal

Het VK en Nederland werken thans aan een *Memorandum of Understanding* (MOU), waarin de basis wordt gelegd voor samenwerking van geneeskundige eenheden op 'role 3' niveau. Het streven is een gezamenlijk, volledig geïntegreerd 'role 3' Brits-Nederlands veldhospitaal. Naast de hiervoor genoemde projecten zijn ook alternatieve, aanvullende projecten geïdentificeerd, die nog nader moeten worden uitgewerkt.

### NBC<sup>26</sup> detectiecapaciteit

De dreiging van NBC-wapens leidt tot een behoefte aan NBC-detectiecapaciteit. Het gaat om middelen voor de detectie van nucleaire straling en de detectie en de identificatie van chemische en biologische strijdmiddelen. Nederland kan bijdragen aan deze capaciteit, die in Europees (HLG) en NAVO-verband (DCI) is gesteld. Met het oog op de doelmatigheid wil Nederland op dit punt aansluiten bij Duitsland en het VK.

### 'Medevac' capaciteit

Het vervoer van gewonden, met name door helikopters met 'medevac' mogelijkheden, betreft een belangrijke militaire capaciteit, waaraan in het kader van HLG en DCI een aanvullende behoefte is gesignaleerd.

<sup>26</sup> NBC staat voor Nucleair Bacteriologisch Chemisch.



Afb. 8 De luchtmobiele brigade, aangeboden in het kader van de HLG. 12e Bataljon Luchtmobiel tijdens de oefening 'Spanish Falcon' nabij Zaragoza (Spanje) (Foto: Hennie Keeris)

**'Combat Search and Rescue' (CSAR)**  
Evacuaties en reddingsacties ten behoeve van het eigen personeel onder dreiging van vijandelijk optreden vereisen een CSAR-capaciteit. In Europa bestaat zowel in HLG- als DCI-verband behoefte aan CSAR-capaciteit. Onderzocht zal worden in welke vorm door Nederland een bijdrage kan worden geleverd. Dat kan worden bezien in het kader van de *European Air Group* (EAG), waar versterking van de CSAR-capaciteit wordt besproken.

#### Financiering

De Nederlandse bijdrage aan de versterking van de Duitse luchttransportcapaciteit, de vergroting van de inzetbaarheid van het hoofdkwartier van het 1 (GE/NL) Corps, het aanbrengen van commandofaciliteiten aan boord van het LPD II, de deelneming aan het SOSTAR-project en samenwerking op het gebied van het 'Role 3' veldhospitaal zullen in beginsel worden gefinancierd uit het fonds van 200 miljoen gulden voor Europese militaire capaciteiten.

### Hoe nu verder?

#### Het 'Review' mechanisme

Om in de komende jaren de voortgang van het wegwerken van de tijdens de CCC geconstateerde tekorten te controleren en druk te houden op het nakomen van de diverse toezeggingen, is een 'Review' mechanisme nodig. Vlak voor de CCC zijn hierover door het Franse Voorzitterschap voorstellen gedaan. Op hoofdlijnen zat het Franse voorstel dicht aan tegen het 'Annual Defence Review' deel van de NAVO 'Force Planning'. Het voorstel was echter uitermate vaag over de vraag hoe de relatie tussen de EU en de NAVO gestalte moest worden gegeven: het kon daarom geïnterpreteerd worden als een met dat van de NAVO concurrerend EU-planningsproces. Eerder in dit artikel is benadrukt dat dit voor vele landen, waaronder Nederland, om planningstechnische en politieke redenen onverteerbaar zou zijn.

Als reactie op de Franse voorstellen kwam het VK met een tegenvoorstel. Kern hiervan was een veel beperkter vorm van planning met sterke banden naar het NAVO-planningsproces en het *PfP Planning and Review Process* (PARP). Om zorg te dragen voor coherentie pleitte het VK onder meer voor de instelling van een gezamenlijke EU-NAVO 'Capabilities Group'.

Gezien deze tegenstellingen is men in Nice niet verder gekomen dan het overeenkomen van de basisprincipes van het 'Review' mechanisme. Maximale coherentie met NAVO-planning is nu hierin nadrukkelijker als uitgangspunt voor EU-planning opgebracht. Het is aan het volgende Voorzitterschap van de EU, Zweden, om een en ander in detail uit te werken.

#### Nederlandse aandachtspunten

Het politieke ambitieniveau dat ten grondslag ligt aan de HLG verschilt in meerdere opzichten van het ambitieniveau van de NAVO. Het is dan ook niet verwonderlijk dat beide planningsprocessen resultaten opleveren die slechts in grote lijnen overeenkomen. Er zijn kleine kwalitatieve verschillen, maar grote kwantitatieve verschillen.

Vanuit die constatering kunnen de tekorten zoals in de EU geconstateerd, natuurlijk nooit leidend zijn voor het Nederlands nationale planningsproces; die rol dient bij de NAVO te blijven liggen. Wel kunnen de EU-resultaten richtinggevend zijn, vooral op die gebieden waar Nederland om doelmatigheidsredenen aansluiting zoekt bij andere Europese landen.

Het valt eigenlijk buiten het kader van dit artikel, maar toch een korte opmerking over de houding van onze belangrijkste Noord-Amerikaanse bondgenoot. Door de bank genomen staan de VS positief ten opzichte van een Europese HLG. Het wordt gezien als antwoord op de tekorten die in de NAVO zijn geconstateerd in het kader van het DCI, met andere woorden: twee kanten van dezelfde medaille.

Echter, de Europese ambities en plannen moeten in Amerikaanse visie wel leiden tot een verbetering van capaciteiten: holle woorden zullen zonder twijfel leiden tot zeer negatieve reacties, zowel in het Congres als van de zijde van de Amerikaanse regering.

Gezien de omvang van de tekorten zal deze verbetering alleen zijn te realiseren wanneer de Europese lidstaten hun defensie-uitgaven verhogen en tegelijkertijd op een doelmatiger wijze met de beschikbare budgetten leren om te gaan. In dat opzicht leggen de beloftes die in Nice zijn gedaan een hypotheek op de transatlantische relatie.

### Tot besluit

O ja, dat waren we bijna vergeten, de titel. Onnodige verdubbeling? *Onnodig?* Nee, natuurlijk niet. De uitwerking van een Europese 'Headline Goal' is zeker niet *1. niet nodig, nutteloos, overtollig, overbodig; 2. zonder noodzaak*. Het dient en ondersteunt immers een duidelijk politiek doel, namelijk de ontwikkeling van een Europees Veiligheids- en Defensiebeleid als onderdeel van het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid van de Unie.

Gelet op de discussies over de Europese militaire capaciteiten die met name na de NAVO-luchtoperaties boven Kosovo prominent op de agenda kwamen, is het niet onlogisch dat de prioriteit vanuit politiek opzicht was gericht op het aspect van capaciteiten. Zoals in het artikel is aangevoerd vaart de Nederlandse krijgsmacht hier wel bij.

*Verdubbeling?* Hmm. Dat hierbij een vorm van verdubbeling is opgetreden, zullen we op de koop toe moeten nemen. Veel belangrijker is dat we de coherentie tussen het planningsproces in de NAVO en de EU weten te bewaren.

# Voor de Bakker?

## De Eritrea-brief van de regering beoordeeld naar de bevindingen van de Commissie

L. Wecke\*

### Inleiding

'Het zal nooit meer zo zijn als voor Bakker', zal in de geschiedschrijving over de Nederlandse besluitvorming inzake de uitzending van troepen buiten het NAVO-verdragsgebied worden opgetekend. Het cruciale jaartal zal 2000 zijn, het jaar dat Srebrenica vijf jaar geleden was, de Commissie Bakker met haar rapport kwam over de besluitvorming aangaande uitzendingen en het jaar waarin besloten werd tot de uitzending van Nederlandse troepen voor een peace-keeping operatie in Eritrea.

Een bijzonder jaar, waarin de regering per ommegaand het parlement via de besluitvorming over 'Eritrea' al op voorhand kon bewijzen hoezeer zij de conclusies van de Commissie Bakker reeds bij voorbaat de hare had gemaakt. Besluitvorming, die vooraf gaat aan de uitzending van militairen, is een van de factoren die tot succes of falen van een operatie kan leiden. Uiteraard zijn er nog tal van variabelen in het spel. Factoren, die soms onvoorzien zijn en bij de besluitvorming niet konden worden meegenomen. Maar een zorgvuldige besluitvorming is in elk geval van wezenlijk belang.

\* De auteur is verbonden aan het studiecentrum voor Vredesvraagstukken van de Katholieke Universiteit Brabant. Een aangepaste versie van de tekst is onder de titel 'Voor de Bakker? Besluitvorming inzake vredesoperaties getoetst' opgenomen in het *Jaarboek Vrede en Veiligheid 2000*.

De vraag naar de besluitvorming stond centraal in het onderzoek van de Commissie Bakker, die immers onder meer als opdracht had 'een analyse te maken van de politieke besluitvorming over de deelname aan en de voortgang van vredesoperaties, waarbij in ieder geval worden beschouwd de uitzendingen naar voormalig Joegoslavië'.<sup>1</sup>

### Legitimiteit

Een goede besluitvorming is ook een bijdrage tot legitimiteit van de krijgsmacht. Legitimiteit kent vele definities.<sup>2</sup> In sociaal-wetenschappelijke zin impliceert legitimiteit de instemming van de meerderheid van de bevolking: instemming, hetzij met het politiek systeem als zodanig, hetzij met bepaalde wetten, besluiten, instituties dan wel werkwijzen. Veelal gaat het dan ook om partiële legitimiteit. Niet alleen is een meerderheidsdraagvlak bij de bevolking van belang als het gaat om overheids-handelen, ook het draagvlak bij bepaalde meer betrokken sectoren in de maatschappij kan zeer relevant zijn.

Zo wordt niet ten onrechte in de 14 aandachtspunten voor de besluitvorming inzake uitzending van Nederlandse militairen buiten het NAVO-verdragsgebied onder punt 8, naast een

maatschappelijk draagvlak, ook van een politiek draagvlak gewaagd. Het wordt kennelijk van belang geacht dat het uitzenden van Nederlandse troepen de instemming heeft van, zo niet de gehele Tweede Kamer dan toch minstens van een meerderheid. Overigens, ook voor de militaire sector zou moeten gelden dat een voldoende draagvlak aanwezig dient te zijn, zowel bij de militaire top als bij hen die de klus feitelijk moeten klaren.

Een zorgvuldige besluitvorming en uitgebreide informatie over een te ondernemen vredesmissie zal veel kunnen bijdragen tot positieve draagvlakken bij betrokken sectoren en/of een positief meerderheidsdraagvlak bij de bevolking als zodanig. Transparante, zorgvuldige besluitvorming heeft dan ook niet alleen betekenis voor het verloop van een vredesoperatie maar ook voor de steun die die operatie vanuit de maatschappij, inclusief de politiek, verkrijgt.

### De Commissie Bakker

De geboorte van de Commissie Bakker verliep niet onder een uitsluitend stralend gesternte. Het leek wel of met een reeks van voorafgaande onderzoeken een onzichtbare hand geprobeerd had steeds weer opnieuw de vraag naar een parlementaire enquête inzake Srebrenica te smoren; een parlementaire enquête, die al in oktober 1995 door het kabinet werd tegengewerkt, toen de ministers van Defensie en Buitenlandse Zaken de fracties bewerkten: men wilde toen

<sup>1</sup> Rapport van de Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26 454, p. 9.

<sup>2</sup> Zie mijn bijdrage 'Legitimiteit van de Nederlandse Krijgsmacht', in: Bert Bomert en Herman de Lange, *Jaarboek Vrede en Veiligheid 1998*, Nijmegen 1998, pp. 253-267.

geen onderzoek, geen nieuwe feiten en geen nieuwe discussie.

Ondanks de debriefing van Dutchbat-3, het nog lopend NIOD-onderzoek, het onderzoek van Van Kemenade en het onderzoek van het OM te Arnhem naar misdragingen van Dutchbat, wordt, gevolg gevend aan de aanbevelingen in het rapport Blaauw, besloten tot het onderzoek naar de besluitvorming inzake uitzendingen.<sup>3</sup> Hiermee werd wel een parlementair onderzoek geëffectueerd, maar geen parlementaire enquête specifiek gewijd aan 'Srebrenica'.

Hoewel het evident is dat de Commissie Bakker zonder 'Srebrenica' niet was ingesteld en de nationale belangstelling met name op 'Srebrenica' gericht was, wordt haar als analyseobject de besluitvorming rond alle vredesoperaties van de laatste tien jaar toebedeeld. Het ging formeel dus om enerzijds een breder onderwerp dan alleen de besluitvorming inzake 'Srebrenica', maar tegelijk ook om een beperkte opdracht waar het slechts de besluitvorming als zodanig betrof en niet andere, voor de gang van zaken evenzeer belangrijke, aspecten.

Overigens, volgens sommigen, onder wie de fractievoorzitter van de VVD in de Tweede Kamer, Dijkstal, zou de Commissie Bakker andere onderzoekers voor de voeten lopen. De Commissie zou ook het mandaat heb-

ben opgerekt en niet alleen de besluitvorming analyseren, maar ook het politieke handelen tijdens de betreffende operaties. Een oprekken waar, volgens Dijkstal, geen parlementaire goedkeuring voor verkregen was.<sup>4</sup> Dijkstal concludeerde zelfs dat zijn partijgenoten het recht konden opeisen om vragen van de Commissie betreffende de door hem geconstateerde overschrijding van het mandaat niet te beantwoorden.<sup>5</sup>

Ook de direct betrokken slachtoffers van 'Srebrenica' lieten zich horen. De 'vrouwen van Srebrenica' stuurden de Commissie Bakker een brief met hun eigen vragen.<sup>6</sup> Het niet onder ede kunnen horen – zoals bij een parlementaire enquête wel het geval is – werd door velen als een belangrijk minpunt beschouwd, waarbij nog kwam dat de omvang van het analyseobject eerder een onderzoek in de breedte dan in de diepte leek te suggereren.

Het compromiskarakter van het onderzoek werd eveneens niet als een pluspunt aangemerkt. Had Bakker niet zelf ruiterslijk toegegeven dat zijn commissie het gevolg was van 'een compromis tussen degenen die wel een parlementaire enquête naar het Srebrenica-drama wilden, degenen die geen enquête wilden en degenen die nog geen enquête wilden'??<sup>7</sup> Met nadruk moest de heer Bakker verklaren dat de Commissie geen 'Commissie Srebrenica' zou zijn, alhoewel die commissie van verschillende kanten wel als zodanig gezien werd.

Het onderzoek betrof verschillende operaties in voormalig Joegoslavië, operaties in Angola, de Golf, Cambodja, Haïti en Cyprus.<sup>8</sup> De sceptici werden al door de eerste verhoren in het ongelijk gesteld. De commissie Bakker bleek ondanks de beperkte bevoegdheden en een omstreden mandaat met name over de affaire Srebrenica niet alleen oud nieuws boven tafel te brengen. De besluitvorming die tot het uitzenden van het eerste bataljon van de Luchtmobiele Brigade leidde, werd zelfs 'pijnlijk helder'.<sup>9</sup> De commissie bleek infor-

matiever maar ook recreatiever dan menigeen gedacht had.

Het zwartepieten begon al snel en bereikte een hoogtepunt met de manifestatie van de verschillen van mening en de competentiestrijd tussen Buitenlandse Zaken en Defensie. Waar voormalig topambtenaar en thans D66-kamerlid Hoekema benadrukte dat het vooral Buitenlandse Zaken was, die de gulzigheid van Defensie met betrekking tot de inzet in Srebrenica wilde matigen, moest uit de uiteenzettingen van oud-minister Ter Beek juist de tegenovergestelde conclusie getrokken worden. Het feit dat zijn brief aan de VN, waarin voorwaarden voor de Nederlandse deelname waren gesteld, door Buitenlandse Zaken werd achtergehouden was een sterke troef in zijn voordeel. De toenmalige minister van Buitenlandse Zaken, Kooijmans, gaf toe dat Ter Beek van het achterhouden van zijn brief op de hoogte gesteld had moeten worden. Het zou misschien te maken gehad kunnen hebben met competentieverschillen tussen BZ en Defensie, aldus de toenmalige bewindsman van BZ.<sup>10</sup>

Oud-bewindslieden wezen ook met een beschuldigende vinger naar de militaire top, die, in tegenstelling tot verklaringen van die top, wel degelijk een min of meer groen licht voor Srebrenica gegeven zouden hebben. Zo zou, volgens oud-minister Ter Beek, generaal Couzy hem nooit hebben laten blijken fel tegen de uitzending naar Srebrenica te zijn geweest. Generaal Van der Vlis, de toenmalige Chef-Defensiestaf was ook geen fervent voorstander van uitzending naar Srebrenica: hij had zelfs overwogen op te stappen. Dat hij dat niet deed had te maken met zijn opvatting dat er geen twijfel mocht bestaan over de loyaliteit van de krijgsmacht.<sup>11</sup> Hoewel de verhoren op saillante wijze de resultaten van politieke verkokering en politieke rivaliteit bloot legden, was het feitelijke resultaat van de Commissie dat de noodzaak van achterstallig onderhoud inzake de besluitvorming over het uitzenden

<sup>3</sup> Zie voorgeschiedenis in: Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26 545, pp. 7-11.

<sup>4</sup> Zelfonderzoek naar Dutchbat en andere 'vredesoperaties', *Parool*, 20 mei 2000 en Dijkstal claimt zwijsrecht, *Trouw*, 22 mei 2000.

<sup>5</sup> *Trouw*-commentaar: halfslachtigheid en Commissie Bakker, *Trouw*, 23 mei 2000.

<sup>6</sup> Geachte Commissie Bakker, *Trouw*, De Verdieping, 20 mei 2000.

<sup>7</sup> Onze gesprekken zijn geen verhoren, *de Telegraaf*, 20 mei 2000.

<sup>8</sup> Bakker: 'Wij zijn geen commissie 'Srebrenica'', in de *Haagse Courant*, 22 mei 2000.

<sup>9</sup> Zie Nuttig Voorwerk, Commentaar in *de Volkskrant*, 27 mei 2000.

<sup>10</sup> Ex-minister Kooijmans beschuldigd, 'Brief aan VN achtergehouden', *Parool*, 25 mei 2000.

<sup>11</sup> Ex-stafchef overwoog vertrek, *Algemeen Dagblad*, 23 mei 2000.

van Nederlandse militairen ondubbelzinnig was aangetoond. Ook de plekken waar dat onderhoud moet worden uitgevoerd, werden duidelijk gemarkeerd.<sup>12</sup>

Het zeer uitgebreide rapport van de Commissie Bakker behandelt onder meer de betrokkenheid van de Tweede Kamer, de besluitvorming inzake specifieke vredesoperaties, een analyse van de besluitvorming, een evaluatie van het toetsingskader en de bevindingen alsmede aanbevelingen. Wij zullen ons hier tot de belangrijkste aanbevelingen beperken. Vervolgens zullen we ons afvragen in hoeverre de besluitvorming inzake het zenden van Nederlandse troepen naar Eritrea, zoals in de brief van de regering aan de Tweede Kamer beschreven, reeds in overeenstemming met die aanbevelingen is.

### **De aanbevelingen**

Hier wordt eerst een aantal aanbevelingen van de Commissie verwoord, die vervolgens naast de inhoud van de brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie inzake uitzending van Nederlandse militairen naar Eritrea wordt gelegd.<sup>13</sup> Het moge duidelijk zijn dat het voor een beoordeling van het belang van een uitzending voor de Kamer zinnig is te beschikken over de motieven die de regering tot een besluit tot uitzenden

<sup>12</sup> J.H. Sampion, Lessen voor toekomstige vredesmissies, *NRC/Handelsblad* 10 juni 2000.

<sup>13</sup> Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 22 831, nr. 10.

<sup>14</sup> Artikel 100 van de Grondwet luidt:

1) De regering verstrekt de Staten-Generaal vooraf inlichtingen over de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. Daaronder is begrepen het vooraf verstrekken van inlichtingen over de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht voor humanitaire hulpverlening in geval van gewapend conflict.

2) Het eerste lid geldt niet, indien dwingende redenen het vooraf verstrekken van inlichtingen verhinderen. In dat geval worden inlichtingen zo spoedig mogelijk verstrekt.

ding hebben gebracht. En niet alleen gaat het dan om de motieven als zodanig, maar ook om de manier waarop het initiatief tot stand is gekomen.

Een en ander zou, volgens de Commissie, per brief aan de Kamer uiteengezet moeten worden. Zulks moet dan ook gelden voor een besluit tot voortzetting of afronding van de Nederlandse bijdrage aan een vredesoperatie.

Niet alleen de motieven maar ook de overwegend van belang zijnde criteria bij een besluit tot uitzending dienen eenduidig te blijken uit de aan de Kamer te verschaffen informatie. En gezien de eigensoortigheid van conflicten dient beseft te worden, aldus het rapport, dat de afzonderlijke criteria per operatie een verschillend gewicht kunnen krijgen.

### **Voorafgaand aan aanbod en inzet**

Een belangrijke aanbeveling betreft het vooraf verstrekken van inlichtingen over de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde en/of humanitaire hulpverlening in geval van gewapend conflict. Volgens de Commissie moet het van kracht worden van het nieuwe artikel 100 van de Grondwet leiden tot formele afspraken tussen Kamer en regering.<sup>14</sup>

Het blijkt uit artikel 100, aldus de Commissie, dat de Kamer voorafgaand aan de ontplooiing van de betreffende militairen, maar ook vóórdat een aanbod aan de Verenigde Naties of andere internationale organisatie wordt gedaan, moet worden ingelicht. Een reden voor deze opstelling is dat de Commissie meent dat de regering heel moeilijk van een informeel aanbod kan terugkomen. In zeker zin is met een informeel aanbod al een definitief besluit genomen, lijkt de Commissie te betogen.

Een andere belangrijke aanbeveling betreft het al dan niet in het openbaar

horen van ambtenaren en militairen, zowel voorafgaand als tijdens vredesoperaties. In feite gaat het om een al geruime tijd door velen gekoesterde en gerechtvaardigde wens. Zeker als het om militaire zaken gaat, blijkt dat in de Kamer onvoldoende eigen expertise aanwezig is. Het horen van militair-deskundigen zou dan ook tot de standaardprocedure inzake de besluitvorming over uitzendingen moeten behoren.

Dat het ook helder moet zijn wie voor welk deel van de besluitvorming, de informatie aan de Kamer en de contacten met internationale organisaties verantwoordelijk is – welke afdeling van BZ of Defensie – lijkt vanzelfsprekend. Uit de verhoren bleek immers dat dat geenszins duidelijk was. Een probleem waarop de Commissie wel moest stuiten betrof voorts de mate waarin de VN al dan niet op de hoogte waren van door de regering aan de uitzending gestelde voorwaarden. Bepleit wordt een 'Memorandum of Understanding', waarin de afspraken met de VN worden vastgelegd. Dat dit niet overbodig is bleek onder meer uit de verwarrende afspraken van bewindslieden over de al dan niet afgesproken luchtsteun ten behoeve van Dutchbat in Srebrenica. Een probleem voor Nederland als troepenleverancier is het veelal niet rechtstreeks betrokken zijn bij de besluitvorming inzake het verloop van de betreffende operaties. Het is kennelijk mede in dat onprettige licht dat de Commissie bilaterale relaties voorstaat met bondgenoten om gedurende de operatie geïnformeerd te worden omtrent het diplomatiek overleg inzake de actie in internationale gremia waarvan Nederland geen deel uitmaakt.

### **Risico**

Een uitermate belangrijk punt is vanzelfsprekend de risicoanalyse. Nederland, evenals de Verenigde Staten en andere westelijke landen, is zeer beducht voor verliezen. Zij blijken dat vooral te zijn omdat een relatie verondersteld wordt tussen die verlie-

zen en het publieke draagvlak voor de onderhavige operatie. Het gaat hierbij om de zogenaamde Mueller-hypothese, genoemd naar professor Mueller van Rochester University, die indertijd op basis van studies van de Korea- en Vietnamoorlog tot de conclusie kwam dat die steun afneemt als een logaritmische functie van het aantal slachtoffers.<sup>15</sup>

Uit ons herhaald onderzoek in de jaren negentig bleek dat ook de Nederlandse bevolking, geconfronteerd met veronderstelde aanzienlijke verliezen bij een militaire operatie, haar aanvankelijke meerderheidssteun voor een minderheidsdraagvlak verwisselt.<sup>16</sup> Ongetwijfeld zullen de duur van de operatie, de mate van succes, de uitleg van de regering, de cultuur van het troepenleverend land en het doel van de actie variabelen zijn die tot een grotere bereidheid verliezen te accepteren zullen bijdragen.<sup>17</sup>

Opinieonderzoek dat niet door middel van fuikvragen – waarbij alleen de ‘ja’-categorie van de vorige vraag bevestigd wordt – werd uitgevoerd, leidde tot ondermijning van de slachtofferhypothese, zeker als daarbij een aantal alternatieven wordt voorgelegd en het een veronderstelde in gang zijnde operatie betreft in plaats van een nog te ondernemen actie.

Onderzoek van de Stichting Maatschappij en Krijgsmacht, waarin eerder in de Verenigde Staten gestelde vragen voor een Nederlandse steekproef herhaald werden, had tot resultaat dat slechts 20 procent van de respondenten in geval van 10-25

doden wil afhaken, terwijl tweederde verdeeld is over de opties ‘versterkingen aanvoeren’, ‘keihard terugslaan’, ‘missie onveranderd doorzetten’ of ‘geen oordeel’.<sup>18</sup>

Overigens, een indertijd door ons ondernomen onderzoek waarbij eveneens geen fuikvragen gesteld werden maar een enkelvoudige vraagstelling naar het aantal te accepteren dodelijke slachtoffers, had een ondubbelzinnige bevestiging van de Mueller-hypothese tot gevolg.<sup>19</sup> Hoe de feitelijkheid inzake de slachtoffer-hypothese ook moge zijn, een feit is wel dat regeringen en militaire elites in diverse landen zich kennelijk gedragen in overeenstemming met de geldigheid van de Mueller-hypothese. Anders is de overdreven nadruk op een ‘schone oorlog’, zowel in de Golf als later ten aanzien van Kosovo, niet te verklaren.

Alhoewel, de risicofactor heeft uiteraard niet alleen te maken met slachtoffers, maar ook met het al dan niet met slachtoffers gepaard gaande lukken dan wel mislukken van de missie, zowel in politiek als in militair-operationeel opzicht.

De Commissie vindt dan ook dat een risicolanalyse op beide bovengenoemde risico's betrekking moet hebben. Ook zou niet volstaan moeten worden met een Nederlandse analyse. Buitenlandse risicoanalyses, aldus de Commissie, zouden ook bij het bepalen van het risico betrokken moeten worden. In geval van rotaties en bij wijzigingen in mandaat, taken of locatie zal een nieuwe risicoanalyse gemaakt moeten worden.

publieke opinies over humanitaire interventie’, in: *Maatschappij & Krijgsmacht*, oktober 2000, p. 3-6.

<sup>19</sup> Slechts 22 procent accepteerde een verliescijfer van één tot tien slachtoffers tijdens een actie van een half jaar van bataljonsgrootte. Onderzoek door SVV en NIPO in opdracht van de IKON, Amsterdam/Nijmegen, augustus 1993.

<sup>20</sup> United Nations, Report of the Panel on United Nations Peace Operations, a far reaching report by an independent panel, New York 2000.

## Evacuatie-garantie

Een saillante en belangrijke aanbeveling is ook die met betrekking tot de mogelijkheden en garanties voor een eventuele evacuatie van Nederlandse troepen. Duidelijk moet zijn welke hulp in geval van calamiteiten van bondgenoten te verwachten is. De overeengekomen veiligheids garanties moeten voortdurend op hun realiteitsgehalte getoetst worden. Het risico is een belangrijk aspect van de besluitvorming, maar tegelijkertijd ook een moeilijk te bepalen factor. Alhoewel, uit tal van bronnen kan geput worden. Zo kan men niet alleen bij de eigen militaire inlichtingendienst te rade gaan, maar ook bij die van de bondgenoten en/of deelgenoten in de actie, bij NGO's, journalisten, ambassades, instituten voor conflictpreventie, eigen en andermans civiele dan wel militaire waarnemers. En zelfs internettende burgers kunnen gegevens verschaffen, die, als ze allen in dezelfde richting wijzen, van het etiket ‘plausibel’ voorzien kunnen worden.

En ten slotte, waar het de aanbevelingen onder het hoofd ‘risico's’ betreft, is ook die aangaande de bewapening niet zonder belang. De Commissie meent dat waar het de bewapening betreft, niet alleen uitgegaan moet worden van het mandaat, de taken en de *rules of engagement*, maar ook met een mogelijke verslechtering van de veiligheidssituatie. Daarmee loopt de Commissie in de pas met het ‘Brahmi-rapport’ van de VN, waarin immers ook nadrukkelijk gepleit wordt voor de mogelijkheid tot robuust optreden tegen partijen die zich niet aan de betreffende overeenkomst houden.<sup>20</sup>

## Toetsingskader

Het toetsingskader voor uitzending van militaire eenheden ten behoeve van internationale operaties, dat door de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie al in december 1994 aan de Kamer werd toegezegd en op 28 juni 1995 werd aangeboden, blijkt een aantal aanbevelingen waard.<sup>21</sup>

<sup>15</sup> J. Mueller, ‘Trends in popular support for the wars in Korea and Vietnam’, *American Political Science Review*, vol. 65, 1971, pp. 358-375.

<sup>16</sup> Overigens bestond de vraagstelling in onze onderzoeken uit fuikvragen, waarbij aan de ja-zeggende een steeds meer discriminerende vraag werd voorgelegd.

<sup>17</sup> Ph. Everts, ‘Het maatschappelijk draagvlak voor vredesoperaties: de slachtoffer-hypothese nader bekeken’, *Transaktie*, jrg. 25, 1996, nr. 1, pp. 40-70.

<sup>18</sup> Zie Jan van der Meulen, ‘Mandaat met risico,



Het toetsingskader betreft 14 aandachtspunten: vijf punten aangaande de politieke wenselijkheid en negen betreffende de militaire haalbaarheid. Het was een resultaat van een lange politieke aanloop: van de drie 'voorwaarden', genoemd in de motie-Van Traa, de vier 'uitgangspunten' in de Prioriteitennota, de vijf 'overwegingen' van de toenmalige Adviesraad Vrede en Veiligheid via de tien 'elementen' van minister Ter Beek naar de veertien 'aandachtspunten'.<sup>22</sup>

Nadrukkelijk werd het woord 'criteria' vermeden. Het gaat om punten die tijdens het besluitvormingsproces moeten worden 'gecheckt'. De regering, zo beveelt de Commissie aan, zal in een document inzicht moeten verschaffen in alle relevante aspecten met betrekking tot de uitzending. In dat document moeten alle relevante aandachtspunten van het toetsingskader worden nagelopen.

Niet alleen wordt een nadere precisering van de aandachtspunten bepleit, ook moet het zevende aandachtspunt zodanig geherformuleerd worden dat de haalbaarheid van de politieke en militaire doelen als van elkaar onderscheiden doelen beoordeeld worden. Tevens wordt nog aanbevolen een onderscheid te maken tussen de beschikbaarheid van troepen voor uitzending en de geschiktheid van die troepen voor dat doel.

Voorts wordt in plaats van een tweedeling van de aandachtspunten in die van politieke wenselijkheid en militaire haalbaarheid een driedeling voorgesteld, te weten: gronden voor deelname, politieke voorwaarden en uitvoeringsmodaliteiten.

Twee geheel nieuwe punten betreffen het belang dat de Commissie hecht

aan een beoordeling van de invloed die Nederland in staat is uit te oefenen op de internationale besluitvorming ten aanzien van de operatie en een bepaling over een exitstrategie. Zeker dat laatste zal een politiek en psychologisch relevant maar moeilijk te voren te bepalen aandachtspunt zijn.

### De Commissie in de Brief

Nooit werd een Nederlandse bijdrage aan een VN-vredesoperatie zo uitvoerig toegelicht als in de brief die de regering over de uitzending van Nederlandse militairen naar Eritrea aan de Kamer zond. In 22 pagina's met bijlagen wordt een uitvoerige toelichting gegeven op de Nederlandse deelname aan UNMEE.<sup>23</sup> Onze vraag is of in deze toelichting al iets van de aanbevelingen van de Commissie-Bakker terug te vinden zijn. Dit ondanks het feit dat het rapport van de Commissie Bakker en de brief van de regering welhaast gelijktijdig gepubliceerd werden. We gaan hierbij van de oorspronkelijke aanbevelingen van het rapport Bakker uit, die naderhand al dan niet door de Tweede Kamer en of regering zijn overgenomen.

Over een uiteenzetting per brief inzake het motief en het tot stand komen van het initiatief behoeft geen ontvredenheid te bestaan. In de brief maakt de regering al in de eerste zin duidelijk dat op grond van artikel 100 van de Grondwet en een beoordeling aan de hand van toetsingskader de regering tot een positief antwoord op het verzoek van de secretaris-generaal van de VN besloten heeft. Ook wordt aan de ontstaansgeschiedenis van UNMEE ruime aandacht besteed. Met zoveel woorden worden overigens niet 'de criteria' met betrekking tot

het besluit tot uitzending meegedeeld, wel wordt verwezen naar de bij de afweging gebruikte aandachtspunten van het toetsingskader.

### Geen vroegtijdige informatie

Aan de door de Commissie zo van belang geachte informatie aan de Kamer – vóór het doen van een aanbod en uiteraard het inzetten van de krijgsmacht – blijkt de regering slechts ten dele gedacht hebben. De brief bevat immers slecht informatie ná het tot stand komen van het kabinetsstandpunt. En dat is ook de door regering als juist gekwalificeerde procedure. Ook voor een Kamermeerderheid bleek te gelden dat informatie in een zeer vroeg stadium, en in elk geval voordat de regering een aanbod zou hebben gedaan, veel te ver ging.<sup>24</sup> De regering had, in antwoord op vragen van de vaste Commissie voor Defensie over het rapport Bakker nog wel de suggestie geopperd om, nadat zij besloten heeft de mogelijkheden van de inzet van Nederlandse militaire eenheden te gaan onderzoeken, de Kamer hiervan in kennis te stellen. 'Een dergelijke 'notificatie' zou de vorm kunnen hebben van een korte brief.'<sup>25</sup>

De Kamermeerderheid leek echter op het standpunt te staan dat ook beperkte kennis vooraf aan het besluit tot uitzending een vorm van meeregeren impliceert, waardoor het ook minder mogelijk wordt later tegen het betreffend besluit stelling te nemen, wat maakte dat zij tegen was.

Hoewel in de brief staat dat de secretaris-generaal van de VN is meegedeeld dat Nederland zich aan het SHIRBRIG-concept zal houden en ongeacht beschikbaarheid van aflossing, en ongeacht de omstandigheden volgend jaar na zes maanden de inzet zal beëindigen, wordt in de brief niet gesproken van een 'Memorandum of Understanding', een schriftelijke vastlegging van dergelijke afspraken met de VN, wat de Commissie als aanbeveling in haar rapport heeft neergelegd.

<sup>22</sup> Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 23 591, nr. 5.

<sup>23</sup> Zie B. Schennink en L. Wecke, 'De Nederlandse publieke opinie over de inzet van de Nederlandse krijgsmacht bij VN-vredesoperaties', in: M.F.A. Cras en L. Wecke, *Vijftig jaar VN-vredesoperaties, tussen nationaal belang en internationale rechtsorde*, Nijmegen, 1996, pp. 85-108, p. 85.

<sup>24</sup> Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie aan de Tweede Kamer, dd. 9 oktober 2000, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 22 831, nr. 10.

<sup>25</sup> Kamer vindt informatie niet nodig, *NRC/Handelsblad*, 4 oktober 2000.

<sup>26</sup> Brieven aan de Kamer, Tijdelijke commissie besluitvorming uitzendingen, 12-10-2000; zie ook Kabinet wil Kamer eerder informeren over missies, *Algemeen Dagblad*, 12 oktober 2000.

Wel in overeenstemming met de aanbevelingen informeert de regering de Kamer over de invloed van Nederland op de besluitvorming inzake UNMEE en de manier waarop die invloed ook naderhand gestalte krijgt. Niet alleen door het tijdelijk lidmaatschap van de Veiligheidsraad, maar ook nadien is invloed mogelijk via bijeenkomsten van troepenleverende landen met het secretariaat van de VN en de Veiligheidsraad. Het betreft bijeenkomsten die aan informele vergaderingen van de VR voorafgaan. Ook zal een aan te stellen Ambassadeur in Bijzondere Dienst voor Ethiopië en Eritrea de contacten met alle bij het vredesproces betrokken regeringen en organisaties – VN, Organisatie voor Afrikaanse Eenheid (OAE) en EU – onderhouden.

### **Zeer aanvaardbaar risico**

Een heikel punt is uiteraard de risicoanalyse. Kennelijk heeft de regering aangevoeld dat hier een grondige toelichting op zijn plaats is. Risico's blijken ingeschat op basis van inlichtingen die van de Militaire Inlichtingen Dienst (MID) verkregen zijn. Voorts worden als bronnen genoemd: rapportage van ambassades en de Nederlandse liaisonfunctionaris in Asmara alsmede zusterdiensten van de MID.

Geconcludeerd wordt dat alle neuzen, ook die van andere landen, waaronder de VS, Italië, Frankrijk en Canada, dezelfde kant op wijzen en wel die van een meer dan aanvaardbaar risico. De regering gaat in haar uitgebreide uiteenzetting zelfs zo ver dat zij onwaarschijnlijke negatieve gebeurtenissen en ontwikkelingen in de beschouwing betreft, zoals het eventueel uitblijven van overeenstemming tussen de partijen over modaliteiten en een al dan niet plaatselijk hervatten van de vijandelijkheden.

Welhaast vanzelfsprekend paste in de uitgebreide risicoanalyse van de regering ook de vraag naar een eventuele evacuatie. Een snelle, veilige terugtrekking van UNMEE zou, aldus de

regering, logistiek een moeilijke opgave worden, maar UNMEE zal geen doelwit worden. Daarbij wordt erop gewezen dat er altijd nogal wat waarschuwingstijd aan het hervatten van vijandelijkheden vooraf gaat.

Gezien het feit dat een groot aantal NAVO-staten aan UNMEE zal meedoen zal Nederland niet alleen staan als het om extractie van de eenheden gaat. Ook verwijst de regering naar de mondelinge afspraken die met president Clinton en met minister Cohen gemaakt zijn. De zeer waarschijnlijke aanwezigheid van Amerikaanse waarnemers in de veiligheidszone wordt evenzeer door de regering als een zekere geruststelling opgevoerd. Afgezien van de vraag hoe hard de Amerikaanse toezeggingen zijn, kan wel worden geconstateerd dat de regering het punt 'evacuatie/extractie', ondanks de hoge mate van onwaarschijnlijkheid, voldoende naar feitelijke politiek-psychologische waarde weet te schatten. Inzake de bewapening wordt in de brief megedeeld dat het bataljon onder meer zal beschikken over antitankwapens, mortieren, mitrailleurs, boordwapens op de Patria pantserswielvoertuigen en in vaste opstellingen, Stinger-luchtverdedigingswapens en persoonlijke bewapening. Verwijzend naar het Brahimi-rapport en uitgaand van een per definitie uit te sluiten Srebrenica-scenario zou men tot de noodzaak van meer bewapening kunnen besluiten en overigens nog eerder tot de conclusie 'Niet gaan' komen.

Maar gezien het mandaat en de kenmerkende risico's lijkt de bewapening voldoende. De later ook nog toegevoegde vier Apache-helikopters, welke in Djibouti gestationeerd worden, dienen dan ook meer tot zelfbevrediging van de Kamer dan dat zij militair van enigerlei nut kunnen zijn.<sup>26</sup>

### **Nalopen van het toetsingskader**

Het nalopen van het toetsingskader is een op het eerste gezicht niet noodzakelijke aanbeveling. Sinds 1995 beschikt de regering immers over de

14 aandachtspunten van het toetsingskader. Toch bleek uit de verhoren door en de bevindingen van de Commissie dat dit niet altijd het geval was. Uiteraard moet ervan uitgegaan worden, zoals ook de Commissie erkent, dat de aandachtspunten van geval tot geval hun eigen specifieke zwaarte hebben. Daarbij geldt dat de aandachtspunten geen in alle gevallen te hanteren criteria betreffen. Uit het verleden van de besluitvorming bleek dat de eigen aandachtspunten in veel gevallen maar ten dele in de beschouwing betrokken werden, ook daar waar ze wel van toepassing leken. De regering geeft in haar schrijven nadrukkelijk aan ook het toetsingskader gehanteerd te hebben.

Lopen we de 14 aandachtspunten in de gegeven volgorde na, dan blijkt punt 1, betreffende het belang van een vredesoperatie, geenszins vergeten, zoals hiervoor al is aangegeven. Ook aan punt 2 is niet voorbijgegaan: de internationaal-rechtelijke context blijkt met name uit de betreffende resolutie van de Veiligheidsraad. Aandachtspunt 3 impliceert dat bij een besluit tot uitzending factoren als solidariteit, geloofwaardigheid alsmede spreiding van verantwoordelijkheden, risico's en lasten een rol spelen. Het multinationaal karakter van UNMEE is al een zekere tegemoetkoming aan aandachtspunt drie en tegelijk een vervulling van punt 4, dat inhoudt dat een multinationale benadering de voorkeur verdient.

Ten aanzien van punt 5 wordt voldaan aan het gestelde dat uitzendingen geen automatisme mogen zijn. Maar het feit dat er een voldoende draagvlak in parlement en samenleving moet bestaan wordt in de brief niet ingevuld. De regering had minstens kunnen verwijzen naar het al een reeks van jaren bestaande gegeven dat een meerderheid van de Nederlandse bevolking voor vredesoperaties is. Zo bleek uit een publiek opinieonderzoek dat Maatschappij en

<sup>26</sup> Zie ook: Chef Defensiestaf Kroon op hoorzitting.

## Samenvatting toetsingskader

### Politieke wenselijkheid

- 1) Uitzending van militaire eenheden geschiedt op grond van Nederlandse belangen en/of de bevordering van de internationale rechtsorde.
- 2) De uitzending dient in overeenstemming te zijn met het internationaal recht en dient bij voorkeur gebaseerd te zijn op een duidelijk mandaat van de Verenigde Naties of een andere internationale organisatie.
- 3) Bij een besluit tot uitzending dienen factoren als solidariteit, geloofwaardigheid alsmede spreiding van verantwoordelijkheden, risico's en lasten een rol te spelen.
- 4) Om de bereidheid deel te nemen aan internationale operaties ook op langere termijn te verzekeren, verdient een multinationale benadering de voorkeur.
- 5) Uitzending van eenheden is geen automatisme. De Nederlandse regering beslist per geval over deelname aan internationale operaties. Er dient voldoende draagvlak te bestaan in het parlement en de samenleving.

### Militaire haalbaarheid

- 6) Het in het politieke mandaat van een internationale operatie neergelegde doel moet worden vertaald in een concrete militaire opdracht.
- 7) Indien Nederlandse deelname aan een dergelijke operatie wordt overwogen, moeten de gestelde politieke en militaire doelen redelijkerwijs haalbaar zijn.
- 8) Voorkomen moet worden dat de last van internationale operaties wordt gedragen door een kleine groep landen. Een lastenverdeling bij de uitvoering van internationale operaties is daarom gewenst.
- 9) Bij deelname aan een internationale operatie moet worden bezien welke eenheden beschikbaar zijn. Overbelasting van (delen van) de krijgsmacht moet worden voorkomen.
- 10) De Nederlandse eenheden dienen te opereren in een duidelijke commandostructuur met heldere bevelslijnen, onder leiding van een internationale organisatie (VN, NAVO, WEU (West-Europese Unie) of de OVSE (Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa).
- 11) De risico's voor het uit te zenden personeel dienen zo goed mogelijk te worden beoordeeld. Hun persoonlijke uitrusting, bewapening en mobiliteit moeten adequaat zijn.
- 12) De 'rules of engagement' van de uitgezonden eenheden moeten ondubbelzinnig zijn geformuleerd en voor alle aan de uitvoering van specifieke militaire taken deelnemende landen in principe gelijk zijn.
- 13) De financiering van deelname aan internationale operaties moet gewaarborgd zijn. Een structurele verbetering van financiering van vredesoperaties door de VN is noodzakelijk.
- 14) Iedere toezegging van deelname aan een internationale operatie dient een termijn te bevatten. Na afloop daarvan wordt de Nederlandse deelname beëindigd. In geval van voortzetting is een nieuw besluit nodig.

krijgsmacht in samenwerking met het NPO in de week van 9 tot 16 oktober 2000 hield dat een kabinetsbeslissing om een bataljon mariniers naar het grensgebied tussen Eritrea en Ethiopië te sturen de instemming van 56 procent van de bevolking had tegenover 27 procent tegenstanders. Ook in september was sprake van een dergelijke score. Kennelijk had de sindsdien gevoerde discussie over al dan niet 'naar Eritrea gaan' geen invloed.<sup>27</sup> Overigens een lagere score dan die welke wij indertijd twee maanden na 'Srebrenica' constateerden. Toen bleek dat 68 procent van de Nederlanders voorstander was van deelname aan VN-vredesoperaties en 62 procent voor voortgezette deelname aan de operaties in ex-Joegoslavië.<sup>28</sup>

De positieve houding van de meerderheid van de bevolking inzake vredesoperaties en met name weinig riskante humanitaire acties, kan ook afgeleid worden uit de waarde die men aan bepaalde criteria hecht. Zo hebben wij in 1996 onder meer de aandachtspunten van het toetsingskader als criteria voor VN-vredesoperaties aan het Nederlands publiek voorgelegd.<sup>29</sup> Het bleek toen dat het eerste aandachtspunt van het toetsingskader, voorzover een Nederlands belang maar niet de internationale rechtsorde betreffend, als laatste gekwalificeerd werd. Terwijl op de eerste plaats het bevorderen of veiligstellen van mensenrechten werd genoemd (80 procent).<sup>30</sup> In het recente onderzoek van de Stichting Maatschappij en Krijgsmacht, waar hiervoor naar verwezen wordt, is ook gevraagd criteria voor humanitaire interventie te beoordelen. Ook hier bleek dat de Nederlanders het minst zwaar aan het nationaal

<sup>27</sup> Stichting Maatschappij en Krijgsmacht, Meerderheid bevolking blijft voor uitzending mariniers, Rijswijk, oktober 2000.

<sup>28</sup> B. Schennink en L. Wecke, 'De Nederlandse publieke opinie over VN-vredesoperaties', in: M.F.A. Cras en L. Wecke (red.) *Vijftig jaar VN-vredesoperaties. Tussen nationaal belang en internationale rechtsorde*, Nijmegen 1996, pp. 85-108, p. 101.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 87 e.v.

belang tillen en mensenrechten en veiligheid voor de militairen het zwaarst laten wegen.<sup>31</sup>

Over een aantal jaren heen blijkt dat mensenrechten en veiligheid van groot belang worden geacht als criteria voor vredesoperaties, terwijl het Nederlands belang – kennelijk niet als internationale rechtsorde opgevat – achteraan eindigt. Ook al zou de regering geen eigen, op de onderhavige besluitvorming passend publiek opinieonderzoek laten houden, dan nog kan men, gezien de trends in de publieke opinie, uitgaan van een positieve grondhouding ten aanzien van (humanitaire) vredesoperaties bij de meerderheid van de Nederlandse burgers.

Aandachtspunt 6 betreft het belang van een vertaling van het politieke mandaat in een concrete militaire opdracht. Ook hier in de brief geen misverstand. Althans, volgens de regering is de militair-operationele opdracht aan UNMEE 'concreet, duidelijk, uitvoerbaar en haalbaar'. Toch is er voor vele critici van de regering een probleem waar ten aanzien van in een bepaald geval opdringende stromen vluchtelingen wordt meegedeeld dat deze vluchtelingen tot de zorg van

vluchtelingenorganisaties gerekend dienen te worden en derhalve geen probleem voor UNMEE als *monitoring force* zijn.

Over het redelijkerwijs haalbaar zijn van de politieke en militaire doelstelling, zoals in aandachtspunt 7 aangegeven, wordt door de regering veel informatie verstrekt. De aard van het conflict, de conflictpartijen, de nog aanwezige problemen worden uit de doeken gedaan. Uiteraard kunnen niet alle aspecten van de haalbaarheidsvraag even grondig behandeld worden. Er wordt in elk geval niet aan voorbijgegaan. Bij punt 8 wordt, evenals eerder bij punt 5, het belang van een toereikend politiek en maatschappelijk draagvlak genoemd. De regering blijkt daar – zie onder punt 5 – van doordrongen.

De beschikbaarheidsvraag van aandachtspunt 9 komt evenzeer aan bod, waarbij de regering kennelijk ook al de geschiktheidsvraag van de Commissie voorzien heeft. Zo wordt gewezen op de training, uitrusting en ervaring van het Korps Mariniers en voorts op de beschikbaarheid van Nederlandse Chinook-transporthelikopters, de bijdragen van de Koninklijke Landmacht en de Koninklijke Marechaussee alsmede op de aanwezigheid, voor nog onbepaalde duur, van Hr. Ms. Rotterdam.

Dat Nederlandse eenheden dienen te opereren binnen een duidelijke commandostructuur wordt in aandachtspunt 10 vermeld. In de brief wordt er niet alleen op gewezen dat Nederland het *full command* over de uitgezonden eenheden houdt, wat Nederland in staat stelt de militairen in het uiterste geval terug te trekken, maar ook het feit dat de VN de enige organisatie is die verantwoordelijk is voor de feitelijke uitvoering van de vredesoperatie. Een speciale vertegenwoordiger van de SGVN zal als *Head of Mission* fungeren. Onder zijn verantwoordelijkheid zal de *Force Commander* de militaire maatregelen kunnen nemen, die hij noodzakelijk acht.

Over punt 11, inzake het risico, kunnen we naar eerder in dit hoofdstuk

verwijzen. Het is een punt dat veel aandacht van de regering krijgt, zij het dat men zich van een eventuele vluchtelingenprobleem nogal vluchtig afmaakt en misschien ook nog wat meer over ziekte en de 'vergeten' verveling had kunnen worden opgemerkt.

Ook een ander gevaar, namelijk dat van problemen bij het thuisfront – zoals stuklopende relaties – had wel iets gezegd kunnen worden. Met name de vraag hoe het contact met dat thuisfront – telefonisch en anderszins – kwantitatief en kwalitatief geregeld wordt.

De *rules of engagement* moeten ondubbelzinnig geformuleerd, aldus punt 12, en in principe voor alle eenheden gelijk zijn. Ze moeten, indien nodig, robuust optreden en zelfverdediging mogelijk maken. De regering laat weten dat ze zich inzet voor een ruime invulling van het zelfbeschermingsrecht, zonder dat de RoE's het karakter krijgen dat bij een hoofdstuk VII-operatie (zo nodig met geweld afdwingen) hoort.

Volgens de brief vereist de Nederlandse bijdrage in UNMEE ongeveer 76 miljoen gulden. De door Nederland gehanteerde hogere personele en materiële standaard, impliceert dat Nederland circa 38 miljoen gulden voor zijn rekening moet nemen en deze ten laste zal laten komen van de post 'vredesoperaties van de HGIS'. Aan aandachtspunt 13, dat inhoudt dat de financiering gewaarborgd moet zijn, wordt hiermee voldaan.

En dat iedere toezegging volgens punt 14 een termijn dient te bevatten, is ook geen punt. Zeer nadrukkelijk wordt in de brief immers gesteld dat de operatie niet langer dan een half jaar zal duren en medio december aanvangt.

### Kritiek

Samenvattend: de regering heeft het toetsingskader redelijk gehanteerd. Hetgeen echter niet kon verhelpen dat ten aanzien van het risico de nodige vragen bleven. Vooral de oppositie, maar ook de militaire bonden lieten

<sup>30</sup> Op de tweede plaats volgde een duidelijk politiek doel (72 procent) en op de derde veiligheid, met name voor de militairen (71 procent). Deelname van bondgenoten behaalde een vierde plaats met 65 procent en de kans op succes een zesde plek met 54 procent. Het Nederlands belang op één na laatst met 42 procent. Alleen het criterium, 'duur' scoorde nog minder, te weten 41 procent.

<sup>31</sup> Uit negen criteria kon gekozen worden. De percentages van respondenten, die bepaalde criteria 'heel zwaar' of 'tamelijk zwaar' lieten wegen, waren de volgende: bovenaan, met 82 procent, kwam de veiligheid van eigen militairen uit de bus, gevolgd door schending van mensenrechten als een goede tweede met 80 procent. Deelname van NAVO-bondgenoten behaalde 79 procent, kans op succes 74 procent en een duidelijk politiek doel 74 procent. Toestemming van de Verenigde Naties werd met 68 procent beloofd. Zekerheid over de duur van de missie kwam op 67 procent, nabijheid van het conflict 55 procent en ten slotte de mate waarin het Nederlands belang in het geding is op 53 procent.

zich hierbij niet onbetuigd dat te laten weten.

De grootste oppositiepartij was in een vroeg stadium 'tegen' en bleef dat. Wel wilde men kennelijk een hoofdstuk VII-operatie. 'Het CDA wenst een operatie waar niemand om heeft gevraagd, voor een conflict dat niet meer bestaat', zo constateerde Van Middelkoop.<sup>32</sup> De voor het groene licht noodzakelijke Kamermeerderheid moest nog wel gekocht worden met de eerder genoemde vier Apache-gevechtshelikopters. Het betrof eerder een bijdrage tot een groter veiligheidsgevoel bij de Kamerleden dan dat het in militaire zin enige zoden aan de veiligheidsdijk in Eritrea zou (kunnen) zetten.<sup>33</sup>

Uiteraard gaven de militaire bonden te kennen dat als de politiek zulks gebiedt men diende te gaan, maar kennelijk zonder groot enthousiasme. De risicoanalyse vond men luchthartig, de bewapening te licht, alhoewel de vier Appaches dit bezwaar volgens sommige bonden deels konden wegnemen. Overeind bleef met name het verlangen naar zwaardere bewapening en meer luchttransport. De mogelijkheid van een vluchtelingenprobleem werd benadrukt en tevens achtte men een unanieme steun van het parlement voor de operatie zeer gewenst.<sup>34</sup>

Ook bleek 'de Amerikaanse garantie' om de Nederlandse militairen weg te halen, indien noodzakelijk, een punt

van grote bezorgdheid en dat gold ook voor de voorbereidingstijd. De waarnemend voorzitter van de Nederlandse Officieren Vereniging (NOV), constateerde in zijn jaarrede dat ook hij de conclusie met anderen deelde: 'Het toetsingskader laat uitzending naar Eritrea niet toe'.<sup>35</sup> Het besluit tot Nederlandse deelname werd uiteindelijk genomen met het CDA, de SGP en de SP tegen.

### Bijdrage tot legitimiteit

Kan nu beweerd worden dat de Nederlandse bijdrage aan UNMEE de legitimiteit van de Nederlandse krijgsmacht ten goede komt? Ja, ook als een belangrijk deel van het parlement weigert met de Nederlandse deelname in te stemmen. Het eerder genoemd onderzoek van Maatschappij en Krijgsmacht wees immers uit dat ook voor deze Nederlandse bijdrage een meerderheid van de bevolking geporteerd is.

De al sinds jaren aanwezige voorliefde van de Nederlandse bevolking voor vredesoperaties is (nog) niet in haar tegendeel gaan verkeren. De heilige doelstellingen 'mensenrechten' en 'internationale rechtsorde' zijn voorlopig nog voldoende waardevast. Daarbij komt, zij het minder tot de publieke verbeelding sprekend: de grondwettelijke taak met betrekking tot internationale rechtsorde, het bevorderen van stabiliteit en veiligheid in de wereld en het tot uitdrukking brengen van onze internationale solidariteit en wil tot samenwerking. En bij dat alles dienen nog andere informele doelen en functies gevoegd te worden, zoals het internationaal een woordje willen meespreken, het tegengaan van bezuinigingen en demotivatie bij de militairen en het bewust bevorderen van de legitimiteit van de krijgsmacht. Volgens sommigen zou de Nederlandse deelname ook nog een relatie hebben (gehad) met het verwerven van een hoge post – het hoge commissariaat voor de vluchtelingen van de VN – ten behoeve van minister Pronk. Volstrekte onzin, waarvan onder meer oud-premier Lubbers wellicht kan getuigen.

Een ander wel genoemde motivatie van de Nederlandse regering zou het afrekenen zijn met het Srebrenica-trauma. Indertijd heeft de Nederlandse ambassadeur bij de VN, Peter van Walsum, nog gepleit voor Nederlandse deelname aan een vredesoperatie in Afrika, met verwijzing naar dit 'trauma'.<sup>36</sup>

Uiteraard bestaat er een Srebrenica-trauma, bij hen die daadwerkelijk indertijd van Dutchbat-3 deel hebben uitgemaakt. Dat het Srebrenica-trauma echter in zou houden, hetgeen onder meer door Van Walsum signaleerd werd, het niet mee willen doen aan vredesoperaties uit angst voor verliezen, is een onjuiste constatering. Nederland bleef meedoen en de vrees voor slachtoffers is al vele decennia oud. Gegeven de voorwaarde van een zeer gering risico, is de UNMEE-bijdrage bijna ideaal te noemen. De echte risico's, behalve de mijnen, konden wel eens de verveling, tropische ziekten en problemen met het thuisfront betreffen.<sup>37</sup>

Misschien is het te boud te stellen dat als Nederland deze bijdrage niet had willen leveren, we de krijgsmacht maar moesten opheffen. In elk geval kan wel met zekerheid worden vastgesteld dat ondanks de diverse functies die de krijgsmacht vervult, in de toekomst de krijgsmacht, als elk ander bedrijf, op haar product zal worden afgerekend.<sup>38</sup> En dat product heet succesvolle vredesoperaties. Helaas voor de krijgsmacht moet daar wel bij worden aangetekend dat in tegenstelling tot een normaal bedrijf, falen of succes hebben uiteindelijk niet door de eigen militaire kwaliteit bepaald wordt maar door die van de politieke opdrachtgever.

De legitimiteit van de krijgsmacht is dan ook verbonden met het militaire inzicht van de verantwoordelijke en tot opdracht bevoegde politici. Wellicht dat het rapport van de Commissie Bakker op dit punt een verandering ten goede zal bewerkstelligen: de besluitvorming inzake Eritrea stemt wat dat betreft niet pessimistisch.

<sup>32</sup> CDA klem na robuust nee tegen Eritrea, *NRC/Handelsblad*, 21 oktober 2000.

<sup>33</sup> Symbolische rol Apaches bij missie in Eritrea, *de Volkskrant*, 23 oktober 2000.

<sup>34</sup> Bonden bezorgd over VN-missie, *Parool*, 16 oktober 2000.

<sup>35</sup> Luitenant-kolonel A.J.J.F.Hazenberg, NOV, Jaarrede 2000, Den Haag okt. 2000, p. 12.

<sup>36</sup> Stevige bijdrage aan VN-missie bepleit, *NRC/Handelsblad*, 9 juni 2000.

<sup>37</sup> Zie mijn commentaar 'Grootste vijand van onze jongens in Eritrea is verveling', in: *De Gelderlander* en *Eindhovens Dagblad*, 14 oktober 2000.

<sup>38</sup> Zie voor 13 argumenten ter legitimatie van de krijgsmacht mijn bijdrage 'De legitimatie van de krijgsmacht', in: H.W. Bomert en H. de Lange, *Jaarboek Vrede en Veiligheid 1989*, pp. 257 en 258.

# Tussen kazerne en universiteit

## Militair-academische vorming: divergeren of convergeren?

dr. R. Moelker\*  
prof. dr. G. Caforio – brigade-generaal b.d.\*

*Eene instelling bestemd, niet om een soort van krijgsmachines te vormen, maar ons officieren, aanvoerders te schenken, die door intellectueel gehalte en hooge ontwikkeling weten te vergoeden hetgeen ons land aan materiële magt te kort komt.*

Thorbecke  
(Handelingen 1866-67, p. 1132)

### Inleiding

#### Divergeren of convergeren?

In dit artikel worden twaalf militaire academies uit evenzoveel landen met elkaar vergeleken. In de kern zijn de twaalf academies, hoewel zij zeer verschillend zijn, goed vergelijkbaar. Ze delen immers als doelstelling het opleiden en vormen van officieren en het vormgeven van een professioneel officierskorps en worstelen, gezien deze doelstelling, met problemen die ook voor de

Koninklijke Militaire Academie niet onbekend zijn.

De kern van het probleem is het vinden van een antwoord op de vraag of een militaire academie geënt moet zijn op het kazernesysteem of op de organisatieblauwdruk van de universiteit. De vraag is of militaire academies moeten divergeren of convergeren? Moeten zij zoveel mogelijk afwijken van de opleidingsinstellingen zoals wij die in de burgersamenleving kennen en zoveel mogelijk op militaire leest geschoeid zijn?

Als men zou kiezen voor een bevestigend antwoord dan divergeert men van de samenleving en kiest men voor een opleidingsmodel binnen een kazerncontext. Precies de tegenovergestelde keuze maakt men wanneer men zoveel mogelijk poogt aan te sluiten bij de civiele universiteiten. In dat geval probeert men te convergeren en streeft men een situatie van gelijkvormigheid met de civiele onderwijssector na.

De vraag in hoeverre het militair-wetenschappelijk onderwijs mag of moet divergeren of convergeren, is in feite een verbijzondering van de meer algemene vraag in hoeverre de krijgsmacht mag afwijken van de burgersamenleving. Zo vroeg de Franse Saint-Cyr-wetenschapper Boëne<sup>1</sup> zich in 1990 af hoe uniek de krijgsmacht mag zijn!

Het gaat in dit artikel om de vergelijking tussen Europese academies, maar omdat Nederlandse lezers toch altijd de Koninklijke Militaire Academie<sup>2</sup> als referentiepunt zullen hebben, start het betoog vanuit de Nederlandse situatie. Vervolgens bespreken we kort de opzet van de internationaal vergelijkende studie. Daarna worden de resultaten van de studie gepresenteerd. Het artikel sluit af met een uitnodiging tot discussie.

### De Koninklijke Militaire Academie als startpunt

Er zijn heel goede redenen aan te geven waarom men in het verleden gekozen heeft voor een enigszins divergerend onderwijsmodel voor de KMA. Men koos in de tijd van Thorbecke<sup>3</sup> bewust voor een model tussen kazerne en universiteit omdat met een dergelijk hybride opleidingsmodel doelstellingen realiseerbaar werden die bepaalde voordelen opleverden.

De huidige doelstelling van de KMA pretendeert die voordelen overigens nog steeds te realiseren. Volgens het *mission statement* van de KMA is de

\* Brigade-generaal b.d. G. Caforio is vredesrechter te Pisa, Italië, en voorzitter van 'Research Committee 01 Armed Forces and society and conflict resolution', dr. R. Moelker is als docent militaire bedrijfskunde verbonden aan de Koninklijke Militaire Academie. Dit artikel is gebaseerd op het boek Caforio, G. (ed.) (2000) *The European Officer: A comparative view on selection and education*. Pisa: Edizioni ETS. In dit boek doen diverse onderzoekers verslag van de stand van zaken op hun nationale militaire academie. Het boek is via de uitgever of via dr. R. Moelker (KMA, Kasteelplein 10, Breda; r.moelker@mindef.nl) te bestellen. De

auteurs danken de redactie voor de opbouwende kritiek op een eerdere versie van dit artikel.

<sup>1</sup> Boëne, B. (1990) 'How unique should the military be?' *Arch. Europ. Sociology*, vol 31, 3-59.

<sup>2</sup> Lezers uit de hoek van de Koninklijke Marine zullen uiteraard aan het Koninklijke Instituut voor de Marine denken.

<sup>3</sup> Met de verwijzing naar Thorbecke wordt gerefereerd aan de Akademiewet van 1869. Deze wet betekende een belangrijke vernieuwing in het onderwijs aan de in 1828 opgerichte KMA.

KMA het instituut waar mannen en vrouwen worden opgeleid tot en gevormd als officier van de Koninklijke Land- en Luchtmacht om leiding te kunnen geven in een dynamische, nationaal en internationaal optredende, defensieorganisatie.

Gedurende de driejarige KMA-I opleiding is de opleiding gebaseerd op drie verstrengelde pijlers: de militaire opleiding; wetenschappelijke studie van en onderzoek naar de militaire bedrijfskunde; en de persoons- en groepsvorming.

Om synergie te bereiken uit deze verstrengeling van militaire, academische en persoons- en groepsvorming is het onderwijs in de eerste drie jaren georganiseerd binnen internaatverband. Het voordeel hiervan is het veronderstelde positieve effect op de persoons- en groepsvorming.

#### De opleiding

Alle basisopleidingen van de KMA beginnen met een militaire training. Deze opleiding duurt circa vijf maanden (in 2001: 27 weken) en wordt verzorgd door de Afdeling Militaire Opleiding en Vorming. Naast de basisvaardigheden van het militaire beroep (exercitie-, wapenlessen, bivak, zelfhulp, kameradenhulp, enzovoort) staan leidinggeven, commandovoering en fysieke en mentale training centraal.

In het toekomstige onderwijsmodel (2001) zal deze algemene kaderoplei-

ding worden uitgebouwd tot een algemene luitenantopleiding. Na deze militaire basis wordt de KMA-I opleiding vervolgd met modules in de militaire bedrijfskunde. Deze academische fase neemt ongeveer twee tot twee-en-half jaar in beslag. Het laatste halve jaar van de driejarige KMA-I opleiding is gewijd aan de vaktechnische opleiding ten behoeve van het eigen wapen/dienstvak (uiteraard ook gedifferentieerd naar land- en luchtmacht).

Na een periode van ongeveer twee jaar functievervulling vervolgt de jonge officier zijn academische opleiding in KMA-II (ongeveer 1-1,5 jaar). In het toekomstige onderwijsmodel zullen voor het BOT-personeel KMA-I en KMA-II op elkaar aangesloten worden. Het BBT-personeel zal dan een opleiding van ongeveer een jaar volgen. Aangezien de contouren van dit nieuwe model nog maar heel recent geschetst zijn en zij ten tijde van het onderzoek voor dit artikel nog niet bekend waren, zullen wij niet ingaan op deze onderwijsveranderingen.

Het opleiden in internaatverband heeft naast het genoemde voordeel van de vorming ook het voordeel dat het een sociaal netwerk creëert waar officieren later in hun carrière op kunnen terugvallen.<sup>4</sup> Cadetten kennen op persoonlijke wijze mensen uit een paar jaar onder en boven het eigen jaar en zijn bovendien geïncorporeerd in een korps-familie, een systeem dat

uitdijt tot een complete familiestamboom.

#### Afkomst van de cadetten

Sociologisch gezien is de positieve functie van een opleidingssysteem tussen kazerne en universiteit gelegen in de eliteformatie.<sup>5</sup> Van oudsher werden officieren gerecrueteerd uit de adel. Kort na de Tweede Wereldoorlog was 1-2 procent van de cadetten afkomstig uit arbeidersgezinnen, ongeveer 38 procent kwam uit de middenklasse, 38 procent kwam uit de maatschappelijke elite (de overigen kwamen uit militaire families). In 1995 is dat beeld geheel veranderd ten gunste van recrutering uit de middenklasse (59 procent). 17 Procent komt uit een arbeidersgezin. Nog slechts 14 procent van de cadetten komt uit de hoogste maatschappelijke laag.<sup>6</sup> Omdat cadetten tot de leidinggevende elite van de officieren moeten gaan behoren, dienen zij gesocialiseerd te worden binnen de waarden, normen en tradities van het officierskorps.<sup>7</sup> Het is immers niet meer vanzelfsprekend dat zij deze waarden en normen van huis uit hebben meegekregen.

#### 'Totale institutie'

Om te kunnen bijdragen aan de elitevorming of, met andere woorden, aan de creatie van een professioneel officierskorps, bedient de KMA zich van de formule van de totale institutie.<sup>8</sup> Internaten, kazernes, schepen, ziekenhuizen, kloosters, gevangenis, psychiatrische inrichtingen hebben met elkaar gemeen dat zij afgezonderd zijn van de buitenwereld. Op de KMA wordt de afzondering fysiek benadrukt door de gracht om het terrein. De afstand tussen staf en cadetten is veel groter dan de afstand tussen docenten en studenten aan een universiteit.

Er bestaat een, in vergelijking met universiteiten, vrij strak regime waarbij alle activiteiten in de tijd ingeroosterd zijn. Cadetten hebben maar een beperkt privé-leven omdat zij intern leven en werken en omdat de sociale controle (ook onderling) zeer sterk is.

<sup>4</sup> Bram Stermerdink schreef in 1998 heel onderhoudend over dit 'old boys' netwerk; Stermerdink, B. (1998) *Jonkers, 170 jaar Koninklijke Militaire Academie*. Uitgeverij Balans, p. 179-180.

<sup>5</sup> Hessen, J.S. van (1965) 'Elitevorming door apartheid - een historisch-sociologische analyse'. In: J.A.A. Van Doorn (red.) *Beroepsvorming in internaatverband*. Rotterdam: UPR.

<sup>6</sup> Moelker, R. & J. Soeters (1998) 'Democratization of recruitment. On the social origin of cadets'. In: G. Caforio (ed.) *The European Cadet: Professional Socialisation in Military Academies*. Baden-baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 121-135.

<sup>7</sup> Geld, A.M.C. van der (1987) *Individuele en intermenselijke betrekkingen. Een onderzoek*

bij K.M.A. cadetten. Breda: Koninklijke Militaire Academie.

<sup>8</sup> Verschillende auteurs schreven over het begrip 'totale instituties'. Klassiek is Goffman, E., (1961) 'The characteristics of total institutions'. In: A. Etzioni, *Complex Organizations. A sociological reader*. New York; Nederlandse bijdragen aan de discussie zijn o.a.: Lammers, C.J. (1965) 'Het internaat als sociaal systeem - een functioneel-sociologische analyse'. In: J.A.A. Van Doorn (red.) *Beroepsvorming in internaatverband*. Rotterdam: UPR; Burggraaf schreef in 1988 een proefschrift over het KIM als totale institutie. Burggraaf, W. (1988) *Kennis is macht, karakter is meer*. 's Gravenhage: VUGA Uitgeverij B.V.

Zo bestaan er vele tradities, regels, omgangsvormen en dergelijke waar aan men zich te houden heeft.

In dit opzicht is de KMA in vergelijking met universiteiten te karakteriseren als een totale institutie (uiteraard is de KMA tegenwoordig veel opener dan enkele decennia terug, maar dat doet weinig af aan het argument). Een aantal gedenkboeken illustreert in woord en beeld de opleiding aan de KMA.<sup>9</sup>

### Vormingsdoelen

Het totale institutie-karakter draagt dus positief bij aan de vormingsdoelen die bijvoorbeeld in het mission statement van de KMA geformuleerd zijn en bovendien kneedt de KMA cadetten tot leden die passen binnen het officierskorps. Maar er zijn ook nadelen. Zo wordt al heel vroeg in de geschiedenis van de KMA gemopperd op de studiemotivatie van cadetten. Zo schreef de KMA-docent Knoop in 1849 in *De Nieuwe Spectator*:

*het moet minder den schijn hebben, van eene kostschool waar men zich ook met de krijgskunst bezig houdt, en het moet meer het voorkomen verkrijgen van eene kazerne waar men zich op de wetenschap toelegt. (...) Eindelijk zouden wij willen, dat de cadets der Militaire Akademie minder onderwijs en meer uit zich zelve*

*leerden. (...) Wij zijn dus van oordeel, dat men aan de Militaire Academie, even als bij elke andere inrigting van onderwijs, de stelregel moet volgen: weinig lessen, maar veel studeren.*<sup>10</sup>

Het citaat klinkt verrassend actueel. Men treft opmerkingen van precies dezelfde strekking aan in de meest recente onderwijsbeoordelingen, waar de conclusie getrokken wordt dat de cadet door het totale institutie-systeem en de vele tegenstrijdige eisen die aan cadetten gesteld worden, niet het benodigde aantal uren studeert, niet zelfstandig studeert en niet gemotiveerd is voor de studie.<sup>11</sup>

Studiemotivatie blijkt dus gerelateerd aan de opleidingsstructuur, die zich bevindt tussen kazerne en universiteit. Daarom is het interessant een vergelijking te maken met andere Europese officiersopleidingen.

### De internationale studie

Het idee om militaire academies binnen Europa te vergelijken werd geboren binnen de werkgroep 'Military Profession', een werkgroep die al vele publicaties over de militaire professie op zijn naam heeft staan.<sup>12</sup> Het achterliggende idee is dat een professie gestoeld is op zowel het kennisverwervende aspect als het aspect

van vorming tot lid van het officierskorps. Om professionalisering te begrijpen is het daarom belangrijk om de opleidingscontexten in kaart te brengen.<sup>13</sup> Om dat onderzoeksdoel te verwezenlijken benaderde Caforio twaalf onderzoekers uit twaalf landen met de vraag om aan de hand van een aantal gerichte vragen een schets van hun nationale militaire academie aan te leveren.

De onderzoekers die in dit onderzoek participeerden waren afkomstig uit Bulgarije, Tsjechië, Frankrijk, Duitsland, Griekenland, Italië, Nederland, Polen, Portugal, Zweden, Zwitserland en het Verenigd Koninkrijk.

In elke landenstudie werd antwoord gegeven op de van tevoren vastgestelde vragen. Die vragen hadden betrekking op de vergelijkingsgebieden: de wijze van selectie, de samenstelling van het docentenkorps, het curriculum (de vakken), de verhouding van militaire training en academisch onderwijs in de tijd, de certificatie, en de wijze van socialisatie binnen de academie (in internaatverband of meer als een open universitair systeem).

Uit de antwoorden maakten we op of een bepaalde militaire academie divergeerde van het civiele wetenschappelijke onderwijs, dan wel dat er sprake was van convergentie, dat wil zeggen: gelijkenis met civiele opleidingen.

### Resultaten van het onderzoek

Tabel 1 op de volgende pagina geeft een samenvatting van de vergeleken studie. Wanneer een land voor een bepaald aspect in de kolom 'divergent' valt, lijkt het opleidingssysteem voor dat aspect nog het meest op het 'kazernemodel'. Als een land in de kolom 'convergent' valt, lijkt het sterk op een civiele universiteit. We zullen eerst de positie van Nederland bespreken en daarna in het kort de andere landen de revue laten passeren, ook om de contrasten met Nederland duidelijk te maken. →

<sup>9</sup> Zie o.a. Blok, P. (1989) *Komt Wapenbroeders, Neêrlands Zonen. De Koninklijke Militaire Academie een jaar lang belicht*. Den Haag: P/F Publishing B.V.; Klinkert, W. (1998) *100 Jaar Cadettenkorps*. Tilburg: Gianotten. Er bestaan ook oudere gedenkboeken die vanwege de anekdotes en de illustraties zeer de moeite waard zijn.

<sup>10</sup> NMS 1849, pp. 599-600, geciteerd bij Aalders, M.H.W. (1997) *Tussen kazerne en universiteit. De discussie over opvoeding en onderwijs aan de Koninklijke Militaire Academie te Breda in de negentiende eeuw*. Nijmegen: GNI, p. 138.

<sup>11</sup> Peters, W.S. (1997) *De motivatie gemotiveerd. Een onderzoek naar factoren die van invloed zijn op de studiemotivatie van cadetten aan de Koninklijke Militaire Academie*. Amsterdam: Doctoraalscriptie Vrije Universiteit Amsterdam; Kuipers, H. (1996) *Analyse van vraagstukken op het gebied van studie-*

*motivatie bij cadetten van de KMA* (niet gepubliceerd, intern paper). Breda: Koninklijke Militaire Academie; Kuipers, H., R.A.L. Richardson, M. Dulfer, Th.W.M. Hoeks, J. Heijnsdijk, L.H.J. Poll, H.J.F. Scheepers, D.E.M. Verweij (1999) *Evaluatie opleidingsmodel '92*. Breda: Koninklijke Militaire Academie.

<sup>12</sup> Deze werkgroep is een subgroep van ERGOMAS: *European Research Group on Military And Society*. De werkgroep publiceerde onder andere: Caforio, G. & M. Nuciari (1994) *The Officer Profession: Ideal-type*. In: *Current Sociology*, Vol. 42, no. 3, 33-56.

<sup>13</sup> Voor de kenmerken van een militaire professie, zie Moelker, R. & G. Oosterhuis (1999) 'Méér dan een gewoon beroep'. In: H. Born, R. Moelker & J. Soeters (eds.) *Krijgsmacht en samenleving*. Tilburg: Tilburg University Press.



	DIVERGENT	ITUSSENIN	CONVERGENT
<b>TOPIC</b>			
<b>Selectie</b>	Competitatieve systeem – examens		Interview – testen
	Bg, Pl, Gr, F, I, P, Z, Ts		VK, N, Zw, D
<b>Onderwijzend personeel</b>	Voornamelijk militair		Voornamelijk civiel
	Bg, Pl, VK, Z	P, F	Gr, I, N, Zw, D, Ts
<b>Curriculum</b>	Voornamelijk militaire stof		Voornamelijk civiele stof
	Bg, Pl, Gr, VK, Z, N	F, Zw	I, P, D, Ts
<b>Militaire training en academisch onderwijs</b>	Tegelijkertijd		In tijd van elkaar gescheiden
	Bg, Gr, P, I, VK, Ts	Pl, N	Z, F, Zw, D
<b>Afstuderen</b>	Militaire rang	Studiepunten voor academische graad, maar geen volledige academische titel	Academische graad/titel
	Pl, F, P, Bg	VK (*), N, Z, Gr, Zw	I, Ts, D
<b>Socialisatie binnen de academie</b>	Internaatstelsel – totale institutie		Student
	Pl, Bg, F, Gr, N, VK, I, P	Z, Ts	Zw, D
		(*) 85 procent van de instroom in 1996 was reeds civiel afgestudeerd	
<b>Legenda:</b>	Bg = Bulgarije Gr = Griekenland P = Portugal	Ts = Tsjechië I = Italië VK = Verenigd Koninkrijk	F = Frankrijk N = Nederland Z = Zweden D = Duitsland Pl = Polen Zw = Zwitserland

**Tabel 1** Overzicht van de resultaten van de vergelijkende studie

Voor een meer gedetailleerde beschrijving van de opleidingssystemen verwijzen wij naar het boek 'The European Officer' (Caforio, 2000; zie voetnoot \*).

#### Nederland

Nederland, dat wil zeggen de Koninklijke Militaire Academie, treft men twee keer aan in de kolom 'convergent'. De

selectieprocedure is op psychologische, medische en andere testen en op een interview gebaseerd,<sup>14</sup> en niet op een toelatingsexamen, zoals in Bulgarije, Frankrijk, Tsjechië, enzovoort. De samenstelling van de onderwijzende academische staf is overwegend civiel. De wetenschappelijke staf bestaat uit ongeveer veertig burgers en twintig (vaak gebrevetteerde) officieren.

De KMA is ook twee keer terug te vinden in de kolom 'divergent'. Die positie betreft de aspecten 'curriculum' en 'socialisatie'. Met betrekking tot het curriculum bleek dat de stof die aan de cadetten wordt aangeboden overwegend van militaire aard is. Deze conclusie werd getrokken omdat de stof die in andere academies op het curriculum staat relatief vaker civiel

is, maar ook omdat de academische stof op de KMA sterk militair gekleurd is. 'Bedrijfskunde' heet op de KMA 'militaire bedrijfskunde'. Technische vakken dragen namen als 'vuurkracht' en 'mobiliteit'. De gedragswetenschappen richten zich op gedrag op het gevechtsveld en op personeel bij uitzending.

Militaire inkleuring blijkt uiteraard ook uit vakken als defensie-economie, internationale betrekkingen, militaire geschiedenis of primair militair proces. Cadetten die op de KMA studeren, leven en werken daar in een internaatsysteem. Vanwege dit internaatsysteem kan men stellen dat de socialisatie van KMA-cadetten binnen een totale institutie plaatsvindt. Deze vorm van socialisatie is karakteristiek voor het divergente opleidingsmodel.

Op de twee overige aspecten neemt de KMA een middenpositie in. Op de KMA zijn militaire en academische opleiding niet geheel van elkaar gescheiden. Ook gedurende de periode van academische vorming zijn er 'groene momenten', oefeningen en sportevenementen. Maar het is aan de andere kant weer niet zo dat beide opleidingsvormen geheel gelijktijdig plaatsvinden. Zo zijn de algemene militaire opleiding, de kaderopleiding en de specialistische en vaktechnische opleidingen in tijd gescheiden van het academische onderwijstraject. Wat betreft de zogenaamde civiele waarde van de opleiding: cursisten die met goed gevolg KMA-II afgesloten hebben, hebben 126 studiepunten behaald. Voor een universitaire graad (drs., ing.) zijn 168 studiepunten benodigd. Men heeft dus nog ongeveer anderhalf jaar universitaire studie nodig om naast de rangaanduiding ook een titel te mogen voeren.

<sup>14</sup> Ten behoeve van de hogere vervolgoopleidingen aan het Instituut Defensie Leergangen is ook wel geëxperimenteerd met *assessment centers*, zie Bosch, J. A. Witteveen & M. Morks (1996) Implementatie assessment center: één grote hindernisbaan. In: R. Moelker & M. Born (eds.) *Themanummer HRM bij de krijgsmacht, In-, door- en uitstroom van personeel*. Alphen a/d Rijn: Samsom, No. 6, 95-106.

### Bulgarije

Bulgarije is zes keer in de divergente kolom geplaatst en de militaire academies lijken daardoor, vergeleken met de andere academies, nog het meest op een kazernesysteem. Bulgarije bevindt zich in een overgangssituatie, waarbij men het oude 'communistische' systemen probeert om te buigen naar systemen die binnen democratieën gangbaar zijn. Selectie was vroeger afhankelijk van ideologische achtergronden. Het was een voorwaarde om kind van partijleden te zijn. Dit systeem werd in 1991 afgeschaft.

Het niveau van militaire training is hoog. Maar dat heeft ook nadelen. Het Bulgaarse opleidingsstelsel is sterk op militaire leest geschoeid en kampt dan ook met het probleem dat de leerstof dominant militair is, waardoor aansluiting met algemene universitaire standaarden niet mogelijk is. De docentenstaf houdt zichzelf in stand (geen nieuw bloed) en faalt bij het doorvoeren van verbeteringen en didactische innovaties. Er is onvoldoende kennis op het gebied van management en groepsleiderschap.

Het militaire onderwijs kent vier niveaus: onderofficiersopleidingen, officiersscholen, militaire academie en generale-stafcursussen. Sergeanten mogen onder bepaalde voorwaarden doorstuderen aan de officiersscholen, maar de kans om door te stromen naar de officiersrangen is klein, omdat de Bulgaarse krijgsmacht af moet slanken.

Bulgarije kent vier verschillende officiersscholen die vierjarige opleidingen aanbieden. Allen die toegelaten willen worden tot de militaire academies moeten een competitief toelatingsexamen (taal, wiskunde en natuurkunde) afleggen. Overigens, ook civiele universiteiten kennen een vergelijkbaar toelatingsexamen. Volgens moeten de kandidaten ook nog een interview met een aannameadviescommissie (*enrollment commission*) doorstaan. Zeer opmerkelijk is dat het bovendien voor burgers mogelijk is om tegen betaling het

militaire onderwijs aan de academie te volgen.

Na vier jaar training krijgt de jonge man of vrouw zijn/haar officiersbul. De training bestaat behalve uit theoretische lessen uit militaire training en praktische vaardigheden. Nu zijn er nog verschillende opleidingsinstellingen, maar men wil in 2004 naar een systeem toe waarbij de cadetten na een jaar militaire academie naar een universiteit gestuurd worden om het bachelorsniveau (of zelfs het mastersniveau) te halen. Deze certificering is echter nog maar een recente ontwikkeling en wordt pas geëffectueerd na een aantal onderwijsvernieuwingen. Na de academische studie wordt de opleiding afgerond op een militair college (*war college* te Sofia). De docentenstaven op de militaire academies zijn voor driekwart militair. Van de totale staf van de militaire scholen (1227 mensen) zijn 136 personen gepromoveerd en dragen dus de titel doctor. De levensomstandigheden op de militaire academies zijn te typeren als een kazernemodel.

### Polen

Ook Polen heeft een overgang van een communistisch naar een kapitalistisch systeem doorgemaakt. Dat is dan ook waarschijnlijk de reden dat de Poolse militaire academies nog veel kenmerken van een divergent opleidingsstelsel hebben. Om de kwaliteit van het onderwijs op een hoger niveau te krijgen, zijn er verschillende structurele veranderingen in gang gezet die meer in de richting van het civiele universiteitssysteem gaan (maar daar toch nog aanzienlijk van afwijken).

Er zijn opvallende verschillen met de Nederlandse situatie. Zo kent Polen zeven verschillende officiersopleidingen, die variëren in lengte van vier tot zes jaar (voor medisch specialisten). Daaruit kan men afleiden dat Polen alle specialismen zo veel mogelijk zelf militair opleidt en niet, zoals in Nederland steeds vaker gebeurt, horizontaal laat instromen. Op de zeven scholen tezamen stromen jaarlijks tussen de vijf- en negenhonderd eer-

stejaars binnen (de variatie is afhankelijk van politieke bezuinigingsdriften). Polen kent voor deze officiersopleidingen een zwaar selectietraject, terwijl de instroomseisen voor civiele universiteit relatief soepel zijn.

Het eerste jaar in opleiding is tevens een proefperiode. Hoewel de scholen zeer verschillen in de vakken die gegeven worden, zijn er ook duidelijke overeenkomsten. De opleiding begint met een korte militaire opleiding van ongeveer acht weken. Vervolgens wordt 30 procent van het curriculum besteedt aan algemene vakken die voor een ieder van belang zijn (humaniora: talen, sociale wetenschappen, en economie). In de vervolgopleiding (40 procent van het curriculum) ligt een zwaar accent op militair leiderschap, tactiek en praktische vaardigheden die nodig zijn om als commandant te kunnen functioneren. De derde fase in de opleiding is gewijd aan de militaire specialisatie ten behoeve van de wapen- en dienstvakken.

De academische staf van opleiders bestaat voor 70 procent uit militairen en 30 procent burgers (2128 medewerkers van wie 110 hoogleraren, 795 medewerkers bezitten een doctorsgraad!).

Hoewel (ingenieurs)titels verstrekt worden, heeft het diploma voor de arbeidsmarkt niet dezelfde waarde als civiele certificaten. Persoons- en groepsvorming is belangrijk, wat ook blijkt uit het feit dat de cadet in zijn tijd op de academie allerlei functies (bijvoorbeeld: pelotonscommandant) moet vervullen. Het opleidingssysteem lijkt voornamelijk op een kazerne-systeem, met veel nadruk op uniformiteit, militaire omgangsvormen en discipline.

#### Griekenland

Ook de Griekse officiersopleidingen moeten tot het divergente type worden gerekend, onder meer vanwege het totale institutie-karakter van het internaatsysteem. Historisch niet onbelangrijk is dat de Griekse militai-

re academie, opgericht in 1828, de eerste hogere school was die onafhankelijk was van de invloed van het Ottomaanse Rijk. Vandaar dat ook vele gerenommeerde Griekse wetenschappers voortkwamen uit de militaire academie. Later werden ook een 'Naval Academy' en een 'Air Force Academy' opgericht.

De academies hebben tot doel om de academische en culturele horizon van de cadetten te verbreden door cursussen aan te bieden die vergelijkbaar zijn met die welke op universiteiten gegeven worden. Daarnaast vormen militaire training en het vormen van leiderschapskwaliteiten belangrijke opleidingsdoelen. Een entree-examen, fysieke testen en een selectie-interview maken deel uit van de selectieprocedure.

Zevenhonderd eerstejaars worden aangenomen ten behoeve van alle krijgsmachtdelen. Het eerste jaar van de vierjarige opleiding is gewijd aan militaire basistraining. Het tweede is op pelotons- en squadrons niveau. Het derde op compagnies/bataljonsniveau. In het vierde jaar ligt de nadruk op stafdiensten. Vijftig procent van het curriculum bestaat uit academische vorming, 38 procent is militaire training en 12 procent bevat lichamelijke opvoeding. Van de academische leerstof is 70 procent civiel ingekleurd. Zeventig procent van de academische staf bestaat uit burgerdocenten.

#### Portugal

Na de democratische revolutie van 1974 in Portugal is er op militaire academies sprake van een toenadering ten opzichte van civiele universiteiten. Deze toenadering wordt afgedwongen door de politiek. Een democratische samenleving kan een te divergente militair vormingssysteem niet accepteren (vanwege het gevaar van militaire coups). Hoewel de academische cursusduur verlengd werd van drie naar vier jaar bleef het divergente karakter bestaan. De regering voert echter een convergentie-filosofie, waarbij de academies

zich dus meer aan de universiteiten moeten aanpassen. Daarbij past ook dat militaire diploma's een bepaalde erkenning voor de civiele arbeidsmarkt moeten gaan opleveren en dat land-, zee- en luchtmachtcadetten (ongeveer 145 eerstejaars in totaal) gezamenlijk opgeleid worden (met name vanwege *joint* en *combined* optreden) aan een 'Armed Forces University'.

De toekomstige opleiding zal een aantal studiepunten moeten opleveren die met vervolgcursussen verderop in de carrière gelijk zouden moeten zijn aan een masters-degree. Op dit moment zijn er echter drie academies en het 'Armed Forces Higher Institute'. De selectieprocedure kent onder meer een competitief element (een examen), alsmede psychologische en fysieke testen. De luchtmachtacademie is uiterst selectief op gebied van psychomotorische vaardigheden. Ingenieurs- en medische opleidingen worden verzorgd in samenwerking met civiele universiteiten. Ongeveer de helft van de docentenstaf (263 medewerkers in alle krijgsmachtdelen) is civiel. De opleidingsduur is vijf jaar (voor ingenieurs is de opleiding langer), waarvan vier jaar academisch vormend zijn en één jaar vakspecialistische training/plaatsing bevat. Het eerste jaar is gemeenschappelijk.

#### Het Verenigd Koninkrijk

Ook de opleidingsinstituten Sandhurst, Cranwell en Dartmouth (leger, luchtmacht, marine) van het Verenigd Koninkrijk kampen met overgangsproblemen. Herstructureringen na de val van de muur en de economische situatie ertoe dat men moeite heeft om voldoende nieuwe cadetten te werven. Wel heeft een meerderheid (Sandhurst zelfs 85 procent) reeds een volttooide academische opleiding genoten.

De Engelse opleidingssystemen zijn voor een westerse democratie opmerkelijk divergent, maar één van de redenen daarvoor is waarschijnlijk het hoge percentage afgestudeerden

dat wordt aangenomen. De opleidingsduur kan daardoor kort (circa een jaar) en op militaire leest geschoeid zijn. In het curriculum kan het accent op de militaire opleiding liggen omdat de meesten al een academische vorming genoten hebben. Jaarlijks nemen de krijgsmachtdelen ongeveer 1500 toekomstige officieren aan. De duur van de initiële officiersopleiding verschilt per krijgsmachtdedeel maar is in ieder geval korter dan een jaar (44 weken bij de landmacht, 24 weken bij de luchtmacht).

Het accent in deze instituten (Sandhurst, Cranwell en Dartmouth) ligt op leiderschapstraining. Het zijn dus zeker geen defensie-universiteiten en in dat opzicht zijn deze instituten op geen enkele wijze te vergelijken met de meeste Europese militaire academies (en dus ook niet met de KMA!). De Engelse constructie is duidelijk een uitzonderingspositie binnen Europa. Verder in de militaire carrière zijn er nog vele korte vervolgcursussen.

De selectieprocedure bevat zowel de gebruikelijke testen als interviews en zelfs een familiarisatie-bezoek van twee tot drie dagen aan het onderdeel waarbij men geplaatst zal gaan worden. Daarna volgen nog twee stadia in de selectie. De initiële opleidingen zijn nog het beste te vergelijken met de in Nederland bekende indeling in Algemene Militaire Opleiding, Algemene Kader Opleiding en Algemene Luitenants Opleiding. Na deze opleiding krijgen alle officieren bij de landmacht een initiële aanstelling voor drie jaar, wat gelijk de minimumaanstellingsduur is. Deze initiële aanstelling kan maximaal tot acht jaar verlengd worden. Na twee jaar initiële functievervulling kan men op aanvraag overgaan naar een intermediaire aanstellingsduur van 16 jaar. Nadat men twee jaar functievervulling heeft volbracht op deze intermediaire aanstelling kan men in aanmerking komen voor een reguliere aanstelling tot 55 jaar (overigens: de carriëraptonen voor marine en luchtmacht wijken van dit landmachtverhaal af,

maar het systeem van kortere en langere aanstellingsduren komt wel overeen).

#### Zweden

In groot contrast met de andere landen staat het nieuwe Zweedse model. Dit was een model dat tussen het divergente en het convergente model in staat, maar het zal zich ontwikkelen naar een nationaal defensiecollege voor alle krijgsmachtdelen met universiteitsstatus. De veranderingen zijn in 1997 begonnen, maar nog niet alle veranderingsplannen zijn geëffectueerd. Naar aanleiding van veranderingen in het buitenland, veranderde veiligheidsconcepten en nieuwe taken en missies zullen de opleidingen voor de drie krijgsmachtdelen worden samengevoegd binnen een meer academische benadering van de studie.

De nieuwe studie zal moeten opleiden voor het onverwachte en zal daarmee afwijken van de 'Koude Oorlogopleiding'. Tevens zal het officiersberoep veranderen: *life-long commitment* wordt afgeschaft. In het oude opleidingsmodel wordt pas vanaf 1995 gebruik gemaakt van psychologische testen. De recrutering van voor die tijd was afhankelijk van beoordelingen van dienstplichtigen, dat wil zeggen dat het top-vier-percentages van de dienstplichtigen in aanmerking kwam voor een hoger rangniveau. Nu wordt gebruik gemaakt van vaardigheidstests, persoonlijkheidstests en een selectie-interview. Jaarlijks beginnen ongeveer vierhonderd cadetten aan hun tweejarige initiële opleiding (*Career Officer Programm*), die te vergelijken is met het Nederlandse KMA-I.

Het eerste jaar is identiek voor de drie krijgsmachtdelen en heeft betrekking op politicologie, leiderschap, tactiek administratie/economie, taal en kennis over de krijgsmachtdelen (waaronder militaire geschiedenis). In het tweede jaar volgt een functiegerichte opleiding binnen het eigen krijgsmachtdedeel. Het gezamenlijke eerste jaar is een verandering die werd inge-

geven door de noodzaak tot samenwerking tussen de krijgsmachtdelen en de nadruk op internationale samenwerking. Het nieuwe systeem legt ook de nadruk op zaken als de steun vanuit de omgeving, de interactie tussen krijgsmacht en samenleving.

De academische benadering, met veel zelfstudie, is ook nieuw binnen dit systeem (vroeger hanteerde men het 'instructeursmodel'). Voor de differentiaties zullen er drie academies zijn, terwijl het oude systeem er veel meer kende, die verspreid waren over het hele land.

Het opleidingssysteem wordt verzorgd in internaatverband. Na deze opleiding vervult de cursist twee jaar een functie als instructeur bij een peloton. Daarna kan hij/zij tot pelotonscommandant in de rang van luitenant gepromoveerd worden. Na één jaar dit pelotonscommandantschap te hebben waargenomen, wordt de opleiding vervolgd met het 'tactische programma' (1 jaar).

Dit lijkt veel op het KMA-I en KMA-II systeem dat in Nederland van 1992 tot 2001 werd gehanteerd en dat werd gekenmerkt door een jaar functievervulling tussen beide KMA-opleidingsdelen. Het tactische programma is erop gericht de leiderschapskwaliteiten op compagniesniveau te bevorderen. Het wordt verzorgd door het eigen krijgsmachtdedeel en bevat onder meer vakken als internationale betrekkingen, krijgsmacht en samenleving, en tactiek. Na dit programma volgt bevordering tot kapitein. Uiteraard zijn er verder in de carrière van de militair nog vele vervolgcursussen (zoals het *National Defense College*). Op de militaire academies wordt het docentenkorps voor 98 procent gevormd door militairen, maar gezien de veranderingen groeit de behoefte aan burgerdocenten.

#### Frankrijk

De Franse officiersopleiding is exemplarisch voor het continentale Europese academiesysteem, vandaar dat het qua vormgeving veel weg heeft

van het Nederlandse KMA-KIM systeem. Het bevindt zich tussen divergente en convergente systemen in. In contrast tot het Britse systeem, waar persoonsvorming (het verwerven van waarden en normen van het officierskorps) binnen het regimentssysteem plaatsvindt (bij de troep!), vindt de Franse persoonsvorming (evenals in Nederland) plaats op de militaire academie. Dat heeft het voordeel dat elke officier dezelfde waarden en normen onderschrijft, terwijl in het Verenigd Koninkrijk waarden en normen per regiment kunnen verschillen! Het cadettenkorps levert een groepsgeest op die qua cohesie en netwerk zijn waarde blijft behouden gedurende de gehele carrière van een Frans officier.

Er zijn vijf manieren om officier te worden, maar wij zullen ons hier concentreren op het equivalent van de Nederlandse BOT-instroom die vanuit de middelbare school op Saint-Cyr zijn officiersopleiding krijgt. Alledrie de officierscholen, Saint-Cyr is daar één van, bevinden zich op het scholencomplex van Coëtquidan. De selectieprocedure voor Saint-Cyr sluit aan bij de Franse traditie van de *Grandes Ecoles* en is gericht op academische prestaties (competitief entree-examen). Psychologische testen speelden tot voor kort een geringe rol. De behoefte daaraan was ook gering vanwege de anticiperende socialisatie; vele cadetten (ruim 25 procent) komen uit een militair nest en waren dus al vertrouwd met militaire waarden en normen.

De driejarige *Ecole Spéciale Militaire de Saint-Cyr* leidt op voor het leger en de *Gendarmerie* en het is deze school die de mensen voor de topposities levert. Er zijn drie opleidingsstromen waarin de ongeveer 190 eerstejaars in terecht komen; de ingenieursopleiding, de managementopleiding en internationale betrekkingen. Pas later worden cadetten gespecialiseerd naar wapen en dienstvak. De twee zuilen waarop de academie rust, zijn de militaire opleiding en de academische opleiding. Tussen deze twee zuilen is in de drie jaren een redelijke balans.

In het eerste jaar ligt het accent op militaire training, waarbij men onder mee drie maanden moet dienen als sergeant in een bataljon buiten de academie. Het tweede jaar bevat half om half academische en militaire training, met de nadruk op het academische. Aan het einde van het tweede jaar wordt men tweede luitenant. In het derde jaar wordt men voor het eerst geconfronteerd met zelfstandig wetenschappelijk onderzoek. Cadetten hebben vanwege dit onderzoek meer persoonlijke autonomie. Tijdens het derde jaar vinden verschillende militaire oefeningen plaats in verschillende Franse regio. Na de academie zijn er uiteraard verschillende vervolgcursussen.

Dit Franse model zal binnen enkele jaren ongetwijfeld onderwerp van discussie worden als de effecten van het opheffen van de dienstplicht voelbaar gaan worden. Het Engelse model waarbij toekomstige officieren *off the shelf*, dat wil zeggen met een civiele academische graad, gerecruteerd worden, zou dan één van de beleidsalternatieven worden. Maar het is onwaarschijnlijk dat de Fransen een eeuwenoud opleidingsmodel in één klap zouden vervangen voor een ander model, dat niet bij de Franse militaire cultuur past. Graduele aanpassingen zullen waarschijnlijk wél noodzakelijk zijn.

#### Tsjechië

De Tsjechische republiek heeft drie militaire universiteiten (waaronder een medische universiteit), die zowel bachelors-, masters-, als doctorgraden uitreiken. Aan deze universiteiten kan in een enorm breed scala van militair relevante vakken gestudeerd worden binnen programma's van drie tot vijf jaar. Vele studierichtingen zijn technisch georiënteerd. Er zijn 2570 studenten (ook burgerstudenten!). 118 Studenten werken aan een dissertatie, 1640 studeren voor het mastersniveau en 786 werken voor hun bachelorsgraad. Men moet een toelatingsexamen afleggen en een positief advies krijgen van de toelatingscommissie.

Na de studie heeft men een dienver-

plichting van tien jaar. Studenten aan de militaire universiteit vervullen hun militaire dienstplicht gedurende het eerste studiejaar en hebben tijdens het tweede studiejaar de status van soldaat. In 2000 zal dit veranderen in drie maanden dienstplicht, waarna aanstelling als *provisional officer* volgt. Afgestudeerden van het driejarige bachelorsprogramma worden tot tweede-luitenant gepromoveerd. Afgestudeerden van de vier- tot vijfjarige mastersprogramma's worden luitenant. Afgestudeerden van de zesjarige artsopleiding worden eerste-luitenant.

#### Italië

Ook het Italiaanse opleidingssysteem bevindt zich tussen kazerne en universiteit. Om aangenomen te worden op één van de drie militaire academies voor land-, lucht- en zeemacht, moet men een toelatingsexamen afleggen. Er zijn 300 plaatsen voor de landmacht, 120 voor de marine, en 144 voor de luchtmacht. Er is een proefperiode van twee tot vier maanden. De opleidingsduur aan de academies voor de land- en de zeemacht bedraagt vijf jaar. De luchtmacht leidt haar cadetten in vier jaar op tot officier.

De opleidingsstructuur voor de krijgsmachtdelen lijkt veel op elkaar, maar kent wel verschillende accenten. De adelborsten studeren aan de *Navy Academy* te Livorno. De luchtmacht-academie is gevestigd in Pozzuoli (Napels). De eerste twee jaar van de opleiding voor de landmacht vindt plaats in internaatverband binnen een militaire academie (Modeno). Vervolgens studeert de cadet twee jaar aan een *Scuola di Applicazioni* (Torino). Het vijfde jaar is de *perfection course* ten behoeve van tweede-luitenanten die in dit jaar hun aan civiele universiteiten gelijkgestelde graad in *strategic sciences* (richtingen: administratie, politiek en organisatie, techniek/ingenieursopleiding) behalen.

In de eerste fase van de opleiding is het divergente systeem dus duidelijk dominant. De opleiding te Modena

wordt verzorgd binnen de context van het kazernesysteem. In de tweede opleidingsfase van drie jaar voert het convergente systeem de bovenhand. Tijdens de studie te Torino geniet men van een vrij studentenleventje, dat extra aantrekkelijk is omdat men tijdens deze studie een volwaardige wedde ontvangt. De levensstijl vertoont trekken van *conspicuous consumption*<sup>15</sup> (snelle auto's, motoren, het uitgaansleven, enzovoort). De personele samenstelling van de academische staven van de opleidingsinstituten is ongeveer tweederde civiele docenten versus eenderde militaire docenten. Deze verhouding is te danken aan de overwegend civiele inkleuring van het curriculum.

#### Zwitserland

Het Zwitserse opleidingssysteem behoort tot het convergente type. Dat wil dus zeggen dat het gelijkenis met civiele universiteiten vertoont. De Zwitserse situatie is wel uitzonderlijk binnen Europa, aangezien Zwitserland een militariesysteem kent waarbinnen bijna elke mannelijke burger mobiliseerbaar is. Zwitserland kent daarom maar een heel kleine kern van beroepssoldaten die in zijn algemeenheid ingezet wordt ten behoeve van de militaire opleiding van de militie. Ook kenmerkend is dat de mobiliseerbare burgers binnen het leger de grootste mate van macht bezitten. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de volgende anekdote: een nogal bijziende parlementariër kon bij één van zijn interventies niet goed zien wie zich op het spreekgestoelte bevond. Vandaar dat hij hem aansprak met 'mon colonel'. Bijna het hele parlement voelde zich aangesproken en draaide zich om in de richting van de bijziende spreker.

Men kan zich, bijvoorbeeld naar aanleiding van dit soort anekdotes, afvragen of het Zwitserse leger vermaatschappelijkt is, of dat de Zwitserse samenleving tot op het bot gemilitariseerd is. Deze innige verhouding tussen samenleving en krijgsmacht is

echter van grote invloed op de vorm van de officiersopleidingen. Elke officier begint zijn carrière door minstens driehonderd dagen als soldaat te dienen. De militaire opleiding wordt, zoals gezegd, door het beroepskader verzorgd (overigens, deze beroeps zijn voor hun promoties vaak afhankelijk van militie-superieuren, dat wil zeggen reservisten die naar aanleiding van hun herhalingsoefeningen een beoordeling van de ondergeschikte beroepsofficieren moeten opmaken).

Vanaf 1877 worden 'Militaire Wetenschappen' onderwezen aan het Zwitsers Federaal Instituut voor Technologie (SFIT, het Duitse acroniem voor deze universiteit is ETH) in Zürich. Na 1993 werd de academie omgedoopt van 'Militaire Wetenschappen' naar *Swiss Military College* (SMC) en biedt het een basisprogramma van drie jaar voor de jonge luitenant die beroepsmilitair wil worden (deze opleiding duur 1 jaar als men reeds kapitein is en in bezit van een academische graad).

Tot de selectieprocedure behoort onder andere een *assessment center*. Na de opleiding vervult men een instructeursfunctie bij een militaire officiersschool. *Advanced training* is bedoeld om officieren voor te bereiden op een docentrol aan een commando- en stafschool. *Special training* is voor hoofdofficieren die bestemd zijn om commandant te worden van *basic training schools* of speciale posities.

Het Swiss Military College werkt nauw samen met de universiteit (SFIT/ETH). Vakken bevatten militaire wetenschappen, maar ook praktische training. SMC-studenten die het driejarige programma volgen, volgen vier dagen in de week colleges en sluiten hun studie af met het behalen van een mastersdegree. Studenten die het éénjarige programma volgen hebben al een graad. Studenten van het SMC leven niet in kazerne-achtige omgevingen en dragen geen uniform. Het SMC lijkt veel meer op een civiele

onderwijsinstelling dan op een totale institutie in de stijl van de klassieke militaire academie.

#### Duitsland

Van de twaalf jaar dat een Duits officier een contract heeft met Defensie worden er vijf besteed aan training en opleiding. Drie van deze vijf jaar zijn gewijd aan wetenschappelijke studie. In 1973 waren de wetenschappelijke studie en de militaire opleiding nog aaneengesloten, met als nadeel dat de jonge pelotonscommandant te weinig praktische leiderschapsvaardigheden had. Halverwege de jaren tachtig werd deze opleiding bij het leger (maar niet bij lucht- en zeemacht) gesplitst. Acht maanden is de duur van de training op *junior-rank level* met onder andere een basis militaire training van twee maanden. Deze training, waarmee elke toekomstige officier begint, wordt volbracht samen met dienstplichtige soldaten zodat elk officier daar een grondige ervaring mee heeft. Na deze training volgt een kandidaats-officierscursus van twaalf maanden (inclusief *ranger-training*, een soort commando-opleiding). Daarna volgt nog een officierscursus van zes maanden en weer later volgt plaatsing als assistent pelotonscommandant voor een periode van ongeveer twaalf maanden.

Na deze praktijkperiode volgt een drie- tot drie-en-half jaar durende studie bij één van de twee *Bundeswehr*-universiteiten (Hamburg en München). Deze studie heeft een sterk civiel karakter en levert de student een civiel erkend diploma op. Dit diploma is van belang om mensen te interesseren militair te worden. Bovendien zal driekwart van de officieren na hun diensttijd van twaalf jaar een baan gaan zoeken in de civiele sector. Pas na voltooiing van de *Bundeswehr*-universiteit verwerft de militair zich (na een korte oriëntatiecursus) een functie als pelotonscommandant. In de praktijk blijken de Duitsers heel tevreden met deze militair en academisch gevormde pelotonscommandanten. Volgens de minister van Defensie Wörner zijn de

<sup>15</sup> Deze term is ontleend aan Thorstein Veblen.

	DIVERGENT	TUSSENIN	CONVERGENT
LAND	Bulgarije, Polen, Griekenland, Verenigd Koninkrijk, Portugal	Zweden, Nederland, Tsjechische republiek, Frankrijk, Italië	Zwitserland, Duitsland

Tabel 2 Situatie 1999

competentie en de motivatie van deze officieren hoog, en de vrees voor een grote kloof ten opzichte van het militaire bedrijf bleek volledig ongegrond.

### De resultaten samengevat

Duitsland is zes keer in de convergente kolom geplaatst en heeft daarmee het meest convergente opleidingsmodel. Van alle civiele opleidings-systemen lijkt het Duitse onderwijs-systeem dan ook het meest op een civiele universiteit.

Ook Zwitserland moet tot het convergente model gerekend worden. De Koninklijke Militaire Academie neemt samen met Italië, Tsjechië, Zweden en Frankrijk een middenpositie in en mag zich dus geplaatst weten tussen kazerne en universiteit. Polen, Bulgarije, Griekenland, het Verenigd Koninkrijk en Portugal bevinden zich in divergente kolom en lijken dus het meest op het kazernesysteem.

### Naar een open universitair systeem

Hoewel veranderingen traag verlopen heeft het er alle schijn van dat een aantal landen zich in een overgang bevindt naar een meer open universitair systeem. Er blijken ook landen te zijn die relatief weinig verandering vertonen en die niet van positie veranderen. Als algemene trend kan ech-

ter over een graduele verandering in de richting van het universiteitsmodel gesproken worden.

Wij konden deze verandering vaststellen doordat aan alle auteurs van de landenstudies gevraagd was om ook aan te geven hoe de situatie in de jaren tachtig er ongeveer uit zag. De Portugese auteur, Generaal Rangel de Lima<sup>16</sup> stelde:

*A process of convergence is in progress, the exact and social/human sciences are possibly going to become a strong academic group of chairs covering a comprehensive degree in technology and management of systems with the possibility of full recognition by the civil workmarket, safeguarding though the specific profiles of each Service or arm.*

Andere auteurs lieten zich op overeenkomende wijze uit. Bijna alle veranderingen waren ingezet na de grote politieke omwentelingen na 1989 en waren duidelijk een gevolg van de veranderende functie van het militaire apparaat (met een groter accent op crisisbeheersing en humanitaire interventie) en veranderingen met betrekking tot de dienstplicht.

### Militair versus civiel karakter

De vergelijking tussen de curricula en de vervolgcursussen levert weer een

ander opmerkelijk feit op. In zijn algemeenheid ontwikkelen de militaire academies zich in de richting van de civiele bedrijfskunde, met een veel zwaarder accent op de mens- en gedragswetenschappen. Dit is ongetwijfeld gerelateerd aan de veranderende taak van de krijgsmacht, waardoor management, politieke bewustwording van de internationale situatie, en sociale (onderhandelings-)vaardigheden een groter accent krijgen.

De militair van de toekomst wordt steeds vaker een *soldat-communicateur*, die ook de meer politionele taken kan uitvoeren.<sup>17</sup> Het opmerkelijke is nu dat terwijl militaire academies civiel worden, de *war colleges* (vergelijkbaar met het Nederlandse Instituut Defensie Leergangen<sup>18</sup>) zich in de meeste landen meer en meer gaan richten op krijgsmachtgerelateerde vakken als strategie.

### Discussie

De oud KMA-hoogleraar Jacques van Doorn<sup>19</sup> schreef vijfendertig jaar geleden:

*Als het essentiële doel van het internaats stelden wij het vormen van een korps. (...) Dit uiteindelijke doel is veel moeilijkheden bij het instandhouden van de internaatsvorming waard. Het doel is echter evenzeer belangrijk genoeg om, waar dit instituut faalt, systematisch nieuwe wegen te zoeken.*

Hiermee bedoelde hij enerzijds dat men moeite moet doen om het goede van de KMA te behouden omdat dat bijdraagt aan de vorming van het officierskorps. Anderzijds bedoelt hij dat

<sup>16</sup> Rangel de Lima. (2000) 'State of the art and perspectives of officer education in Portugal'. In: Caforio, G. (ed.) *The European Officer: A comparative view on selection and education*. Pisa: Edizioni ETS 162-184.

<sup>17</sup> Soeters, J. (1998) 'Valeurs militaires, valeurs civiles: vers le 'soldat-communicateur''. In: B. Boëne et C. Dandekker. *Les Armées en Europe. Éditions de la découverte*, 271-286; Moelker, R. & A. Vogelaar (1999) 'Groen of blauw opleiden?' *Maatschappij en Krijgs-*

*macht*. No. 1, 10-15.

<sup>18</sup> Voor Nederlandse ontwikkelingen in het hoger militair onderwijs zie Bevaart, W. (1995) *De Gouden Zon. De hogere vorming van officieren der Koninklijke Landmacht, 1868-1992*. 's Gravenhage: Sdu Uitgeverij.

<sup>19</sup> Van Doorn, J.A.A. (1965) De creatie van een korps - de actualiteit van een oude formule. In: J.A.A. Van Doorn (red.) *Beroepsvorming in internaatsverband*. Rotterdam: UPR. p. 79.

men niet blind moet zijn voor de veranderde context waarin de krijgsmacht zich bevindt en niet te angstig moet zijn om noodzakelijke aanpassingen en modernisering in het onderwijssysteem aan te brengen.

#### Een Brits voorbeeld?

Het Britse systeem lijkt aantrekkelijk omdat toekomstige officieren *off the shelf*, dat wil zeggen in het bezit van een academische graad, gerecruiteerd worden. 85 Procent van de recruten voor Sandhurst heeft reeds een civiele graad. Het is echter de vraag of een dergelijk wervingsresultaat in Nederland haalbaar is. Het klinkt voor de Nederlandse verhoudingen vreemd in de oren om een pas afgestudeerd econoom te interesseren voor een pelotonscommandantschap bij de cavalerie! De jonge econoom zal waarschijnlijk wel willen komen voor een controllersfunctie op het niveau van majoor of overste.

Het Britse systeem past bij de Britse arbeidsmarktsituatie en bij de Britse militaire cultuur van socialisatie in waarden en normen binnen een regimentsysteem. De persoonsvorming vindt vooral plaats bij de operationele eenheden. In Nederland zou het ongebruikelijk zijn dat waarden en normen verschillen naar de eenheid waarbij men geplaatst is. Het Britse systeem heeft met andere woorden grote gevolgen voor de verdere structuur van de krijgsmacht. Nederland staat wat dat betreft in een continentale traditie van militaire academies en doet er goed aan om naar continentaal Europa te blijven kijken voor zijn verdere ontwikkeling. In deze traditie zien wij een ontwikkeling naar convergente opleidingssystemen. Het divergente karakter (kazernesysteem) van de Britse opleiding wijkt daar sterk van af en past niet in de moderne tijd.

De algemene tendens in de Europese landen is, zoals gezegd, in de richting van meer open systemen. Systemen die als doel hebben om professionals op te leiden zijn bij openheid ten opzichte van de omgeving gebaat. De

verschuiving in taken van de krijgsmacht geeft daar, zoals gezegd, ook aanleiding toe. Er is behoefte aan *all-round* leidinggevenden die zowel het militaire vak verstaan en met betrekking tot hun specialisme technisch onderlegd zijn, als het vak van de conflictmanager, onderhandelaar en communicator beheersen.

#### Het KMA-onderwijs

De ontwikkelingen in Nederland op het gebied van werving en selectie, de BBT-totaal filosofie (er zullen meer hoger opgeleiden de KMA binnenstromen voor een in duur beperkte militaire loopbaan), en de flex-P-gedachte noodzaken tot een goede fundamentele opleiding, die zowel militair als academisch sterk is. De officieren die als BBT-er binnenstromen moeten door middel van het militair academisch onderwijs aan de KMA hun arbeidsmarktpositie kunnen verbeteren voor het moment waarop zij weer uit de organisatie stromen. Dat wil zeggen dat de KMA moet bijdragen aan de verdere kwalificering van BBT- (en BOT-) officieren. Aangezien die kwalificering op de civiele arbeidsmarkt is gericht zal het KMA-onderwijs civiel relevant moeten zijn. Dat wil niet zeggen dat het KMA-onderwijs zijn duidelijk specifiek militaire inkleuring moet verliezen. Integendeel zelfs. De KMA heeft immers alleen meerwaarde indien zij een militair-wetenschappelijk curriculum kan aanbieden. 'Civiel relevant' wil zeggen dat de analytische vaardigheden en het kennisniveau van de KMA-opgeleide officier van een erkend universitair niveau (minimaal bachelors!) moeten zijn.

De concentratie van officiersopleidingen ten behoeve van speciale groepen als hoger opgeleiden, BBT-ers, mensen die van onderofficier naar officier willen omscholen en specialisten, zal het totale institutie-karakter van de KMA verder onder druk zetten. Het internaatsysteem en met name het BOT-cadettenkorps zal concessies moeten doen aan het gesloten karakter en zich open moeten opstellen opdat ook andere groepen cursisten

kunnen integreren in de KMA-gemeenschap. Om dat te bereiken zullen tradities, waarden en normen aan de moderne tijd aangepast moeten worden.

#### Aansluiten bij de jeugd

Een andere reden waarom, om de woorden van Van Doorn te gebruiken, systematisch naar nieuwe wegen gezocht moet worden, is de aansluiting bij de huidige jeugdcultuur en het veranderde opleidingssysteem op middelbare scholen. Bij dat laatste moet vooral worden gedacht aan de wijze waarop binnen het studiehuis op een veel zelfstandiger manier dan voorheen wordt gestudeerd.

Het huidige KMA-opleidingssysteem is te schools om de jeugd van dit moment te kunnen motiveren. In een editoriaal van de *Militaire Spectator* (MS 169 (2000)(2)) werd de vraag gesteld of wij niet te veel de methoden uit de jaren zeventig gebruiken om de jeugd uit de jaren negentig op te leiden? Betoogd werd onder meer dat Grensverleggende Activiteiten niet mogen vervallen tot het ouderwetse 'afknijpen' en dat de wijze van leidinggeven mensgericht zal moeten zijn. Schools de cadet bij de hand nemen en door de opleiding heen trekken, heeft averechtse effecten op de motivatie.

Al met al kent onze maatschappij een hoge mate van dynamiek en complexiteit. De KMA zal daarop moeten inspelen. Het zou goed kunnen zijn wanneer het militair-academisch onderwijs zich nog meer in de richting van Duitse en Zwitserse opleidingsmodellen zal (moeten) evolueren. De Nederlandse krijgsmacht heeft immers aanvoerders van hoge ontwikkeling en een hoog intellectueel gehalte nodig. Thorbecke wist ons dit al te vertellen!



# BOEKEN bespreking

## Waarom gaat het dan toch weer mis?

Een poging tot begrijpen, door Klazien van Brandwijk-Wiltjer, uitgegeven door de dienst Humanistische Geestelijke Verzorging in de Krijgsmacht, Zeist, 1998, 223 blz. ISBN n.v.t.

Sinds de inzet van Nederlandse militairen in Libanon zijn er verschillende boeken verschenen die een beschrijving bevatten van de wederwaardigheden van militairen voor, tijdens en na een vredesoperatie. In een aantal van deze boeken wordt op een indrukwekkende en indringende wijze de verschrikkelijke, schokkende belevenissen weergegeven tijdens een vredesoperatie.

Na het lezen van zo'n boek is het dan ook niet verwonderlijk meer dat voor een aantal militairen de vredesoperatie niet ophoudt na terugkeer in Nederland. Er zijn genoeg militairen die tijdens een vredesoperatie tijdelijk dan wel blijvend lichamelijk of psychisch letsel oplopen. Het is schrijnend om in een aantal van deze boeken te lezen dat het militaire zorgsysteem niet altijd even adequaat heeft gefunctioneerd. In verschillende boekbesprekingen is er in de *Militaire Spectator* aandacht gevraagd voor deze boeken.

Bijvoorbeeld: Wondergem MS 163 (1994) (2) 85, Mentink-Heshesius MS 163 (1994) (4) 202-204, en De Vos MS 166 (1997) (12) 583-584.

### Ex-Cambodjagangers

Eind 1998 heeft Klazien van Brandwijk-Wiltjer haar ervaringen na terugkeer van haar uitzending in 1993 naar Cambodja in *Waarom gaat het dan toch weer mis?* weergegeven.

Van Brandwijk was sinds 1981 Humanistisch Geestelijk Raadvrouw bij Defensie, vanaf 1985 bij de KM. Op 4 december

1992 vertrekt zij met het mariniersdetachement CAMBO II voor een half jaar naar Cambodja. Daar werkt zij niet alleen met mariniers, maar ook met militairen van de andere krijgsmachtdelen, die de mariniers logistiek ondersteunen dan wel elders in Cambodja gestationeerd zijn.

Na Cambodja kampt Van Brandwijk met 'vage klachten' die na verloop van tijd zo belemmerend zijn dat zij moet stoppen met haar werk binnen het Korps Mariniers. Samen met kapitein Mooy, die met dezelfde klachten kampt, bindt zij de strijd aan voor erkenning van de klachten van de steeds groter wordende groep ex-Cambodjagangers.

Een aantal verenigde zich in de 'Groep van 27'. Aanvankelijk klopte de groep tevergeefs aan bij het ministerie van Defensie.

### Een onthutsend verhaal

In het boek *Waarom gaat het dan toch weer mis?* beschrijft Van Brandwijk op anekdotische wijze het gevecht rond acceptatie door Defensie. Ze geeft een nauwgezet relaas van de lange weg die de mensen uit deze groep hebben afgelegd bij Defensie en in het medisch circuit (zowel binnen als buiten Defensie). Het is een onthutsend verhaal, dat gaat van bewuste manipulatie, botte onwil, provocatief gedrag van medici, militaire commandanten, hulpverleners en ambtenaren in alle lagen van de krijgsmacht, tot en met de steun, en het deskundig en adequaat ingrijpen en handelen van weer andere (top)ambtenaren, militairen, hulpverleners en medici. Het is de weg die uiteindelijk leidt tot erkenning en daarmee samenhangend gedrag.

Van Brandwijk maakt in haar boek tevens inzichtelijk hoe haar gezondheid verslechtert en hoe dat haar werkzaamheden heeft beïnvloed. In tegenstelling tot Van der Kroon in *Ziek van Defensie* blijft Van Brandwijk met een oprechte positieve grondhouding verslag doen van haar ervaringen. In het tweede deel van het boek probeert zij antwoorden te vinden op vragen als: Waarom reageerde Defensie zo vaak afwachtend, schuldbeust vanuit de verdediging? Een dergelijke houding alleen al maakt dat mensen die zich reeds slachtoffer voelen, zich miskend gaan

voelen. Maar haar poging om te begrijpen, hoe zorgvuldig ook, geeft niet echt een antwoord op alle vragen die zij eerder heeft opgeworpen.

En dat is het meest beangstigende van het boek, dat, ondanks de verbeteringen van de nazorg van Defensie, de vrees blijft dat het zo weer fout kan gaan. Een vrees die niet ongegrond is, gezien de reacties van medici bij de behandeling van slachtoffers van het YPR-ongeluk, de Herculesramp of de Bijlmerramp die jaren nadien nog steeds vage klachten hebben waardoor ze niet goed meer kunnen functioneren. Deze vrees blijft, zolang niet iedere medicus de attitude heeft zoals professor Van der Meer van de KUN het verwoordt:

*ten eerste, de patiënt mankeert iets en daar moet je als medicus niet aan twijfelen, ten tweede moet je op zoek gaan naar iets wat mogelijk nog niemand heeft gevonden. Al met al zal het zoeken worden naar een speld in een hooiberg en vaak kom je in dit soort onderzoeken per toeval achter de oorzaak van de problemen, maar dit alles mag geen reden zijn om niet te beginnen aan een onderzoek.*

Ik zou daar aan willen toevoegen dat de medicus open moet zijn tegenover de patiënt over de vorderingen. Het is geen schande dat de wetenschappelijke stand van zaken nog niet zover is dat er overal al een antwoord op te geven is. Het mistaakt niemand om te erkennen dat hij of zij ook niet alles weet, ook niet van het eigen vakgebied.

### Verplichte literatuur

De vrees voor herhaling wordt gevoeld doordat er nog steeds artsen zijn die het boek *Waarom gaat het dan toch weer mis?* niet hebben gelezen en niets weten over de 'jungle-ziekte' ondanks de oproep van kolonel-arts Van der Meer in het *Nederlands Militair Geneeskundig Tijdschrift* om dit boek als verplichte literatuur te beschouwen voor iedere arts. Dit is naast het belang van ieder individu ook van belang voor de organisatie. Omdat voor een goede vulling van de krijgsmacht een goed imaro essentieel is. Elke inbreuk op een goede zorg tijdens en met name na een vredesoperatie heeft negatie-

ve gevolgen voor het imago van de krijgsmacht en dus voor de vulling. Juist vanwege het grote belang van de mens in de krijgsmacht wil ik afsluiten met het standpunt van de Hoofdkrijgsmachtraadsman De Vries:

*Wij bieden u het boek an omdat we menen dat het een waardevolle bijdrage kan zijn als het erom gaat te leren van gemaakte fouten. Fouten zijn niet altijd te vermijden, maar zeker daar waar mensen in het geding zijn, moet dit wel ons streven zijn. Het is tragisch en ernstig dat mensen soms geestelijk en/of lichamelijk beschadigd raken tijdens de uitoefening van hun beroep. Het is dan des te belangrijker, en ook onze plicht ervoor te zorgen dat ze goed en respectvol opgevangen en behandeld worden, de geboden zorg en nazorg moeten het gevoel miskend te worden voorkomen.*

drs. J. TERPSTRA, kolonel MSPD

(Naschrift red.)

Het besproken boek is helaas niet meer te verkrijgen. U kunt uiteraard wel terecht bij de diverse Defensie-bibliotheken.)

## **Vertel het je kinderen, veteraan!**

Ant. P. de Graaff, 168 blz. Zwart-wit geïllustreerd. Uitgeverij Van Wijnen, Franeker, 1999.

f 26,50

ISBN 90 5194 193 5

Op 24 juli 1999 luisterde ik naar het radioprogramma 'Cappuccino' en werd mijn aandacht getrokken door een interview met Ant. P. de Graaff naar aanleiding van de uitgave van zijn achtste boek *Vertel het je kinderen, veteraan!* Wetende dat dit boek zich bevond in de stapel nog dat dit boek volgde ik het interview met bijzondere aandacht.

Daarbij werd ik getroffen door twee aspecten. De militairen die tijdens de politionele acties in Indonesië gestreden hebben zijn inmiddels boven de zeventig en zij zijn er zich steeds meer en meer van

bewust dat ze moeten vertellen wat daar gebeurd is, zowel de goede als de slechte dingen, anders wordt de geschiedenis met hen begraven.

### **Kleinkinderen**

Gezien het tijdstip van verschijnen kan worden geconcludeerd dat 'vertel het je kleinkinderen' een nog betere titel voor het boek zou zijn geweest. Het tweede aspect waardoor ik werd getroffen, was het feit dat ten tijde van het interview bij de elf herdenkingen van de bijna 6200 slachtoffers van de Nederlandse politiek in de jaren 1945-1950-1962 op 7 september in Roermond de Nederlandse politiek en de koninklijke familie zo weinig belangstelling hebben getoond. Dat doet de overlevenden pijn, want de jongens werden geacht te vechten en te sterven voor koningin en vaderland. Dit is niet in overeenstemming met het veteranenbeleid van de regering, dat mede gericht is op erkenning. Erkenning die getoond kan worden, als een voorbeeldfunctie, door aanwezig te zijn bij de herdenkingen op 7 september.

Dat het koningshuis elk jaar schittert door afwezigheid op de herdenking is overigens een door de regering vastgesteld beleid. Het lijkt erop dat Den Haag ook geluisterd heeft naar het interview, omdat in 1999 namens de regering de minister van Defensie aanwezig was en in 2000 de staatssecretaris van Defensie. Deze laatste benadrukte in zijn toespraak dat het gebrek aan waardering voor Indië-veteranen niet terecht is. Van Hoof: 'Gelukkig is er de laatste jaren sprake van een zekere kentering'.

Door dit interview was mijn belangstelling voor het boek nog groter geworden en het moge duidelijk zijn dat het boek al snel uit de stapel van nog te recenseren boeken is gehaald en vervolgens nagelezen in één ruk is uitgelezen. Het boek *Vertel het je kinderen, veteraan!* bevat dertien hoofdstukken. Wat opvalt is dat maar weinig van de inhoud van het boek al eerder is gepubliceerd. In het eerste hoofdstuk wordt ingegaan op de elfde herdenking op 7 september 1998 in Roermond. In het tweede hoofdstuk wordt een korte uitleg gegeven over belangrijke aspecten met betrekking tot het Nederlands optreden in Nederlands-Indië. Tevens wordt

verklaard waarom er geen twee veteranen te vinden zijn met dezelfde meningen en dezelfde ervaringen.

Drie hoofdstukken bevatten een bloemlezing van de inhoud van *Wapenbroeders*, een uitgave van en voor de Nederlandse Strijdkrachten in Nederlands-Indië. Echter, dit blad lag in de kantines en militaire tehuizen in de steden en bereikte niet de buitenposten in de rimboe. Om iedereen alsnog van de inhoud te laten kennismaken is deze bloemlezing opgenomen. Eén hoofdstuk bevat de relevante weergave van de wederwaardigheden van het bataljon 3-11 R.I. zoals gepubliceerd in *De Limburgse jager*. Drie hoofdstukken bevatten omstreden zaken, Poncke Princen, de APRA-aanval op Bandung in 1950 en de dood van generaal Spoor. Aan de hand van krantencitaten en getuigenissen wordt van elk van deze zaken een beeld geschetst.

In het derde hoofdstuk wordt impliciet de vraag beantwoord waarom de schrijver blijft publiceren. Waarom het verleden niet kan worden vergeten. Elke Indië-soldaat die de zogenaamde politionele acties heeft meegemaakt, zal die last zijn hele leven meedragen. Op jeugdige leeftijd zijn wij in de ban van de tropen geraakt – de tropen zullen ons nooit meer loslaten. Waarmee gelijk de brug naar de hoofdstukken elf en twaalf is geslagen.

### **Brieven**

In hoofdstuk 11 is een aantal brieven van een soldaat opgenomen. Deze brieven zijn niet vertekend, niet vervormd door de tijd en vertellen wat er gebeurde. In milde vorm nog wel, want je mocht het thuisfront niet aan 't schrikken maken, nog afgezien van de kans op censurering van de brieven. Opvallend is dat deze vaak van een eenvoudige getuigen, maar juist daardoor de spijker recht op zijn kop slaan, zoals moge blijken uit het citaat van blz. 135: 'In Holland gaat het leven gewoon door, maar als wij terugkomen zullen we goede vrienden en vriendinnen nodig hebben om de draad weer op te pakken. Wij zijn wél veranderd'.

In hoofdstuk 12 wordt een bloemlezing gegeven van gebeurtenissen van vijf soldaten, van wie vier anoniem wensen te

blijven. Deze gebeurtenissen tonen elk op zich aan waarom mensen na vijftig jaar nog steeds in de ban zijn van de tropen en waarom zij nog steeds 's nachts op patrouille zijn. Al met al een zeer leeswaardig en gemêleerd boek, dat vanwege zijn gemêleerdheid zeker een bijdrage levert aan het voorkomen van het begraven van de geschiedenis van de Nederlandse militairen in Nederlands-Indië. Daarbij komen ook de excessen van beide zijden aan de orde. Excessen, die niet uniek zijn, die in elke oorlog voorkwamen en, zoals de geschiedenis van vandaag leert, nog steeds voorkomen.

#### Bewustwording

Dit boek levert ook een bijdrage aan de verbetering van de bewustwording dat mensen die traumatische ervaringen hebben meegemaakt daar hun hele leven in min of meerdere mate last van blijven houden. Het meemaken van een trauma wil echter nog niet zeggen dat iemand getraumatiseerd is op de wijze waarmee schrijver het begrip 'getraumatiseerd' hanteert op blz. 137. Derhalve is het schrijver te vergeven dat hij op blz. 11 de onderzoeksresultaten van 'het nazorg-

onderzoek' zoals gepubliceerd in de *Legerkoerier* van 1998 verkeerd interpreteert.

Op zich is het precieze aantal militairen dat getraumatiseerd is teruggekeerd uit Nederlands-Indië niet zo belangrijk. Belangrijk is wel dat het er veel zijn. Want dat bewustzijn leert dat er lotgenoten zijn, en het bewustzijn dat er veel lotgenoten zijn kan een bijdrage leveren aan het verlichten en hanteerbaar maken van de draaglast. Het was immers een *normale* reactie op het meemaken van een *abnormale* situatie.

Om een goed begrip te krijgen voor mensen die traumatische ervaringen hebben meegemaakt in het algemeen en in Nederlands-Indië in het bijzonder, verdient het aanbeveling boeken te lezen die aandacht besteden aan ervaringen van mensen tijdens abnormale omstandigheden, zoals ook dit boek. En zolang er nog officieren van de mariniers zijn, die de schrijver brieven schrijven met het verzoek te stoppen met spreken en schrijven over 'dit kinderachtige oorlogje' is het nodig dat dergelijke boeken worden uitgegeven.

#### Een aanrader

Daarnaast is het boek een aanrader voor de kinderen van nu. Zij hebben het op school niet meer geleerd. Zij weten niet of nauwelijks dat Indonesië vroeger een Nederlandse kolonie was. Zij weten niet dat er Nederlandse dienstplichtigen op een troepentransportschip werden gezet om aan de andere kant van de wereld 'orde en vrede' te brengen en dat zij jaren van huis waren. Zij weten ook niet dat er bijna 6200 jongens nooit meer van hun dienstreis zijn thuisgekomen.

De wereld verandert niet en hen kan in de toekomst hetzelfde overkomen. De geschiedenis herhaalt zich. Jouw informatie, veteraan, zal hen helpen: niet alleen om jou beter te begrijpen, als ook jij 'in de ban van de tropen' bent, of zelfs in hun verdere leven, als jij er niet meer bent en ook hun levenspad door 'boomversperingen', 'tankvallen', 'trekbommen' en 'sluipschutters' zal worden geblokkeerd. Help ze 'de kali van hun leven' over te steken! Ze zullen je er later (misschien) dankbaar voor zijn.

drs. J. TERPSTRA, kol mpsd

# Samenvattingen

## **J. Reith. The first ACE Mobile Force (Land) Humanitarian Operation**

In 1999 werd AMFL uitgezonden naar Albanië. De commandant vertelt over zijn ervaringen met de ontplooiing in Albanië. Zijn aanvankelijke inschatting bracht vier hoofdtaken met zich mee: synergie verkrijgen uit de inspanningen van de internationale organisatie en de niet-gouvernementele organisaties (NGO's); de hulpverlening ten behoeve van de vluchtelingen verbeteren; de vluchtelingen onderbrengen en – hoewel nooit publiek gemaakt – maximale positieve publiciteit bewerkstelligen voor de NAVO en de deelnemende landen om zo de negatieve berichtgeving over de bombardementscampagne te compenseren. De auteur werd geconfronteerd met nieuwe situaties en drie nieuwe taken: een informatiecampagne; repatriëring, en 'mine and unexploded ordnance awareness'. Hij beschrijft hoe met deze taken werd omgegaan. Tevens bespreekt hij enkele 'lessons learned', die variëren van de werkwijze van de NAVO, het taalgebruik, internationale organisaties en NGO's, civiel-militaire samenwerking, de rol van informatietechnologie en 'Force Protection'. Deze lessen zijn eerlijk en verdienen derhalve de aandacht van al degenen die de NAVO beter toegerust willen maken voor de nieuwe veiligheids-situatie.

## **G.J.A. van Tintelen, L.J. Tibboel e.a. Personele inzetbaarheid van het team; een moreelanalyse**

In dit artikel wordt ingegaan op (systematische) moreelmetingen door onderzoekers van de Afdeling Gedragswetenschappen. Het model heet: Personele Inzetbaarheid van het Team (PIT). Er wordt ingegaan op het model en op de ervaringen met het instrument. De meeste moreelmetingen vinden plaats bij een team ter grootte van een compagnie voor, tijdens en na uitzendingen. De vragenlijst is betrouwbaar en de ervaringen van de eenheden zijn positief: de (onderzoeks)belasting is voor de eenheid zeer beperkt en het advies volgt reeds enkele dagen na het onderzoek. De teamcommandant krijgt een duidelijk overzicht in concrete en meetbare termen op het gebied van moreel. Tevens krijgt hij een indicatie van het risico op uitval vanuit moreelsoogpunt. Op grond van het onderzoek en het bijbehorende advies kan de commandant maatregelen treffen om het moreel en daarmee de inzetbaarheid of de gevechtskracht van de eenheid te verbeteren.

## **V.C. Windt. Een bestandsopname van één jaar Helsinki 'Headline Goal'**

Op 10 december 1999 besloot de Europese Raad in Helsinki tot het uitwerken van een 'Headline Goal'. Deze moet de Europese Unie uiterlijk in 2003 de capaciteiten verschaffen om voor het volledige spectrum van Patersberg-taken militaire middelen in te zetten. Op 7 en 8 december 2000, bijna een jaar later, stemde deze raad in met de 'Helsinki Headline Goal Catalogue' en de 'Headline Goal Force Catalogue'. De auteur gaat in op de achtergronden en analyseert de resultaten van dat jaar. Hij verduidelijkt ook de Nederlandse bijdrage aan de genoemde Headline Goal Force Catalogue. Het nieuwe voorzitterschap, Zweden, zal de bestaande tegenstellingen moeten zien te overbruggen en het gestelde doel verder moeten uitwerken.

## **L. Wecke. Voor de Bakker?**

Vorig jaar presenteerde de zogenaamde Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen, ook wel aangeduid, naar de voorzitter, als de 'Commissie Bakker', haar bevindingen. De auteur gaat in op de achtergronden, werkzaamheden en aanbevelingen van deze commissie. Vervolgens gaat hij na in hoeverre de 'Eritrea-brief' van de regering aan de Tweede Kamer reeds in overstemming met de genoemde aanbevelingen is. In zijn afsluiting komt de vraag aan de orde of de Nederlandse bijdrage aan UNMEE aan de legitimiteit van de Nederlandse krijgsmacht ten goede komt. Naar zijn mening luidt het antwoord positief.

## **R. Moelker en G. Caforio. Tussen en kazerne en universiteit**

De auteurs vergelijken twaalf militaire academies uit evenzoveel landen met elkaar. Vertrokken wordt vanuit de vraag of militaire academies divergeren of convergeren. Lijken militaire academies meer op kazernes of op civiele universiteiten? Het Britse model lijkt bijvoorbeeld zozeer op een kazernesysteem dat betwijfeld moet worden of het relevant is als voorbeeld voor de Nederlandse situatie. Het interessante is dat door de vergelijking van militaire academies een bepaalde trend kan worden vastgesteld. De KMA bevindt zich op dit moment tussen kazerne en universiteit in. De algemene trend voor de meeste academies is echter in de richting van meer open universitaire systemen. Of dat een gewenste ontwikkeling is, moet continu onderwerp van discussie zijn in het debat over militair-wetenschappelijke opleidingen.

# Summaries

## **J. Reith. The first ACE Mobile Force (Land) Humanitarian Operation**

In 1999 AMFL was sent to Albania. The commander shares his observations on the deployment to Albania. His initial assessment gave four principal tasks: to synergize the efforts of the international organisations and the NGO's; to improve the flow of aid to sustain the refugees; to house the refugees, and – yet never publicly declared – to get the maximum positive publicity for NATO and the contributing nations to counter the adverse publicity from the bombing campaign. He suddenly was confronted with new realities and three new tasks: an information campaign; repatriation, and mine and unexploded ordnance awareness. He describes how those demands were handled. The author also presents some lessons learned. They range from NATO, language, international organisations and NGO's, to CIMIC, Information Technology and Force Protection. They are honest and thus deserve consideration of all who wish NATO to adapt to the new security environment.

## **G.J.A. van Tintelen, L.J. Tibboel e.a. Deployability of teams; a method to measure morale**

This article is about the measurement of morale. Researchers within the Behavioral Sciences Department of the Army developed a system, called 'MIT'. They clarify the theoretical model and practical experiences. This model can be used to monitor morale at company-level before, during and after a mission. Conducting the survey costs little time and findings and advice are available within a few days. The report presents a clear picture of morale and whether or not risks of drop-outs are increased. It can support the commander in taking concrete measures to improve the morale of his team.

## **V.C. Windt. One year Helsinki 'Headline Goal': A first assessment**

On December 10, 1999 in Helsinki the European Council decided to elaborate a Headline Goal in order to give the European Union, not later than 2003 the capacity to fulfil the so-called 'Petersberg tasks'. These three tasks are: humanitarian and rescue tasks, peace keeping tasks and tasks of combat forces in crisis management, including peacekeeping. Almost a year later, on December 7 and 8 last year the Council approved the 'Helsinki Headline Goal Catalogue' and the 'Headline Goal Force Catalogue'. The author describes the backgrounds of the Initiative, analyses the results of this first year of activities and clarifies the Dutch contribution to the Headline Goal Force Catalogue. According to the author, the new presidency, Sweden, has to find ways to overcome existing contrasts and to elaborate the Headline Goal.

## **L. Wecke. The 'Eritrea-letter' of the government, a review**

Last year the 'Temporary Commission Decisionmaking (on) military mission abroad, or – in short, named after its chairman the Commission Bakker –, presented its findings. The author informs about the backgrounds, activities, and recommendations of this Commission. He then analyses in how far the so-called Eritrea-letter to Dutch Parliament on sending Dutch troops to Eritrea already concurs with the recommendations mentioned above. In his final observations he discusses whether or not the Dutch contribution to UNMEE positively effects the legitimacy of Dutch Armed Forces. In his opinion it does.

## **R. Moelker, G. Caforio. Between barracks and university**

The authors compare twelve military academies from twelve nations. Point of departure is the question whether military academies are diverging or converging. In other words, are military academies becoming more like 'barracks' or comparable to a civilian university? They explain their research and the criteria involved. The Anglo Saxon model, to give an example, is qualified as a diverging, a barracks-kind of education. The Royal Military Academy a position 'in between'. According to the authors, the overall development for most academies is towards a converging position. Whether this development is desirable, should continually be subject of discussion in the debate on military-scientific educational systems.