



# MILITAIRE SPECTATOR



**Personeelsbeleid beschouwd**  
(zie blz. 501)



#### UITGAVE

Koninklijke Vereniging ter  
Beoefening van de Krijgswetenschap  
www.kvbk.nl

#### Secretariaat KVKB

(Ledenadministratie, PR, secretaris  
en penningmeester)  
MPC 41A  
Postbus 9012  
6710 HC Ede  
info@kvbk.nl

#### Secretaris:

luitenant-kolonel I.M. de Jong  
Telefoon: (0318) 68 32 30

#### HOOFDREDACTEUR

#### brigade-generaal prof. J.M.J. Bosch

Instituut Defensie Leergangen  
MPC 58B  
Postbus 20701, 2500 ES Den Haag  
Telefoon (015) 284 42 58  
of (076) 527 32 09  
Fax (015) 284 47 21

#### REDACTIE

kolonel drs. P.J.E.J. van den Aker  
kolonel KLu J.F.W. van Angeren  
drs. P.H. Kamphuis  
commodore KLu F.H. Meulman  
kolonel drs. J. Terpstra  
kolonel ir. R.G. Tieskens  
commodore KLu J.C. Willemse

#### BUREAU-REDACTIE

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

#### ADVERTENTIES

CET Reclame & Publiciteit  
Telefoon (0497) 53 15 31

#### ABONNEMENTEN

binnenland: € 20 (f 44,07)  
studenten: € 12 (f 27,55)  
buitenland: € 25 (f 55,09)

#### DRUK

Drukkerij Giethoorn Ten Brink  
Vormgeving: TS Media  
ISSN 0026-3869

NADRUK VERBODEN



# MILITAIRE SPECTATOR

**498** Editoriaal:  
Leren doet pijn...

**500** Mededelingen

**501** B.M. van der Hulst, V.C. Windt:  
Personeelsbeleid beschouwd I  
Van personeelsbeheer naar strategisch personeels-  
management

**516** B.M. van der Hulst, V.C. Windt:  
Personeelsbeleid beschouwd II  
Defensie en maatschappij

**532** N.P.M. Nuij:  
Schrikbeeld gehuld in nevelen  
Nederlandse defensie en chemische oorlogvoering:  
1918-1939

**543** H. Strachan:  
Training, morale and modern war  
Explanations of sustained combat capability

**553** Boeken

**554** Samenvattingen / Summaries

W  
A  
A  
R  
O  
O  
L  
D  
E

## LEREN DOET PIJN...

Op 3 oktober 1993 om 15.32 uur wordt het code-woord 'Irene' gegeven. Het betekende het begin van een gecombineerde actie van gespecialiseerde eenheden: Amerikaanse Rangers, het C-squadron van Delta Force – een speciale commando-eenheid van het Amerikaanse leger – en vier 'Seal's' van een van de speciale eenheden van de marine en vliegend personeel van de luchtmacht. De plaats was Mogadishu, Somalië. Twee belangrijke medewerkers van krijgshoofd Aidid waren het doelwit. Ze moesten worden opgepakt in het hart van de stad en worden overgebracht naar een eilandje voor de Somalische zuidkust.

Bij de actie waren in totaal negentien helikopters en vliegtuigen betrokken: AH-6 'Little Birds', MH-6's, troepentransportheli's van het type 'Black Hawk', OH-58 waarnemingshelikopters en een PC-3 'Orion'. Het ondersteunende grondkonvooi telde twaalf voertuigen: negen 'Humvees' en drie vijfton-trucks. Het actieplan omvatte in totaal ongeveer 160 militairen. Het actieplan zelf was eenvoudig van opzet: de leden van Delta Force zouden het gebouw binnenstormen waar hun 'doelwitten' zich bevonden; een drie verdiepingen hoog gebouw met wit gepleisterde muren en een plat dak – een modern huis in een

van de weinige wijken waar nog grote gebouwen stonden. Een huis midden in het gebied dat Aidid controleerde. De vier Ranger-teams moesten zich concentreren op de vier hoeken daaromheen en het gebied afgrendelen. Het grondkonvooi zou de gevangenen en de eigen troepen weer meenemen. De 10e 'Mountain Division' hield één compagnie gereed om als 'Quick Reaction Force' (QRF) steun te geven. Alle niet-eigen verbindingen werden gestoord.

Mark Bowden beschrijft in zijn 'Black Hawk Down'<sup>1</sup> het verloop van deze actie. Het werd een drama met verstrekkende gevolgen. Twee obscure clanleiders werden gevangen genomen. Het was een Pyrrus-overwinning. Twee 'Black-Hawks'-helikopters werden neergehaald; een middag en nacht lang moest het detachement vechten om te overleven. Het konvooi raakte de weg kwijt en het hulpkonvooi van de QRF arriveerde verlaat. Achttien Amerikanen waren toen gesneuveld; tientallen zwaar gewond. Amerikaanse lijken werden door de straten gesleept. De beelden hiervan veroorzaakten walging en woede in de wereld. Deze woede liet zich niet in concrete wraakacties vertalen; Aidid en zijn organisatie waren in feite onzichtbaar temidden van de bevolking van Mogadishu. De Amerikanen maakten een einde aan de inzet in Somalië. De commandant van 'Task Force Ranger' die de operatie leidde nam de verantwoordelijkheid op zich en verdween in de schaduw. De minister van Defensie nam ontslag. Erger nog; het betekende het einde van de gedachte dat de VN dictators en stammen-geweld met relatief weinig slachtoffers konden wegvagen.

Het is – bezien in het licht van de geschiedenis van oorlog en gewapend conflict – een incident. Niet meer en niet minder. Toch is dit incident ook een voorbeeld van de worsteling van krijgsmachten met het trekken van lessen.

De Amerikaanse strijdkrachten maakten geen overall-analyse van het gebeuren. Wat er wel kwam, was een onderzoek van de Senaat. Het rapport van de verhooren legde de schuld bij de minister van Defensie, Les Aspin, en de president. Binnen het Amerikaanse leger gebeurde wel het een en ander. Binnen US Army Special Operations Command kwam op 1 juni 1994 een rapport voor intern gebruik ter beschikking.

<sup>1</sup> Mark Bowden, Black Hawk Down, Luitingh-Slijthoff, Amsterdam, 2000.

De plaatsvervangend commandant van de Ranger-eenheid legde zijn ervaringen neer in een intern rapport van de 'Combined Arms and Tactics Division' van de Infantry School. De videobeelden vanuit de lucht bleken bewaard. Ook al de uren radioverkeer tussen de verschillende stations waren vastgelegd, zelfs in transcriptie. De auteur verwijst verder naar verslagen vanuit Delta Force. In het blad 'Infantry' werd in 1994 verslag gedaan. Voor wat betreft de marine noemt hij verslagen van individual 'Seals'. Als het gaat om de luchtmacht was er een publicatie in 'Air Force Magazine'.

Het dikke dossier met briefings en bewijsstukken, compleet met een gedetailleerd verslag en een kritisch oordeel dat Bowden dacht te vinden, bestond niet. Dat terwijl er vermoedelijk geen gevechtsactie te noemen is waarvan een beeld en geluidsverslag van begin tot eind bestaat en het merendeel van de direct leidinggevenden en andere sleutelfiguren had kunnen getuigen. Vragen waren en zijn er genoeg. Waarom waren er geen goede kaarten? Waarom kon het konvooi niet naar het doel worden 'gepraat'? Waarom duurde het vijftig minuten voor de Quick Reaction Force ter plekke was?

De auteur noemt zelf twee redenen waarom deze actie niet uitvoerig zou zijn bestudeerd. De eerste is dat Rangers, Delta Force en Seals behoren tot 'Special Forces'. Zij opereren in het geheim. Dit betekent dat er grenzen kunnen zijn aan het prijsgeven van manieren van opereren, middelen en methoden, alsmede identiteiten. Dit argument is maar tot op zekere hoogte valide. Geheimhouding kan een verslag compliceren; het mag echter geen schaaamlap voor evaluatie worden.

Nog belangrijker acht hij een tweede reden: buiten de kringen van Special Operations werd de actie als een nederlaag gezien. Daarom maakten – aldus Bowden – zich ook veel politici 'uit de voeten'. Wat politici doen, kan en mag voor het trekken van militaire lessen geen argument zijn. Overigens nam Aspin ontslag en ging de president de confrontatie aan met de ouders van gesneuvelden en met de gewonden in het hospitaal.

Juist een zogenaamde 'nederlaag' verdient evaluatie. Van successen valt niet veel te leren. Zij bevestigen – terecht of onterecht – dat doctrines, procedures, technieken, opleiding en coördinatie blijkbaar kloppen. Successen hebben vele vaders, mislukkingen zijn meestal wees. Toch liggen daar de werkelijke lessen. Bowden

stelt niet de vraag of rivaliteit tussen krijgsmachtdelen een rol speelde. Bij de actie was immers personeel van leger, marine en luchtmacht betrokken. Het zou niet verbazen als dit zo is geweest. Juist omdat het een 'joint' actie betrof zou het Pentagon een evaluatie moeten afdwingen. De toekomstige wereld zal meer en meer 'joint' operaties laten zien.

Ook privacy vormt een zekere barrière; zij sluit evaluatie echter niet uit. Gevechtssomstandigheden vergen het uiterste van mensen. Soms doen militairen meer dan van hen als mens en functionaris mag worden verwacht. Soms minder. Soms maken ze fouten, soms gaan dingen fout. Schieten op eigen troepen moet worden voorkomen. Het gebeurde in de Golf, het speelde mogelijk ook in Mogadishu. Uiteindelijk lijkt eerlijkheid en openheid, ook in de richting van de familie van slachtoffers, veelal de voorkeur te verdienen. Als het gaat om naam en toenaam van de betrokkenen lijkt de 'verdampingstheorie' relevant. Met het stijgen van de rang en de toename van verantwoordelijkheden verdampt als het ware het recht op een zekere anonimiteit. Er zijn veel redenen een soldaat als uitvoerder in bescherming te nemen. Dit geldt minder naarmate men hogeren aanspreekt op het eigen doen of nalaten, gegeven verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

Bowden's boek is relevant. Hij laat zien hoe 'bijna succes' kan ontaarden in chaos en geweld. De waarschuwing is duidelijk: zoiets kan altijd en overal gebeuren. Hij zet verder aan tot nadenken over het trekken van lessen. De Amerikaanse strijdkrachten lieten het na. Laat dit ons nooit gebeuren, ook al doet dat pijn.

# Mededelingen



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

## 'High Readiness Forces (Land) Headquarters'

In december 1999 werd de beslissing genomen om het Duits-Nederlandse legerkorps-hoofdkwartier om te vormen tot een High Readiness Forces (Land) Headquarters. Gebleken is dat binnen de NAVO behoefte bestaat aan dit soort snel inzetbare hoofdkwartieren (met een reactietijd van 20 à 30 dagen). Voor de omvorming is achttien maanden uitgetrokken.

Nederland reserveert ruim f 50 miljoen uit de EVDB-voorziening van f 200 miljoen voor de versterking van de commandovoeringscapaciteiten. Duitsland neemt eveneens maatregelen ter versterking van de inzetbaarheid van het hoofdkwartier. Voorts wordt de multinationaliteit versterkt door het hoofdkwartier open te stellen voor deelneming door andere landen.

Over de voorbereidingen bij het hoofdkwartier en de meest recente ontwikkelingen bij de omvorming spreekt:

**luitenant-generaal M.L.M. Urlings**  
**(C-1 (GE/NL) Corps**

**23 oktober 2001**  
**Perscentrum Nieuwspoor**  
**Lange Poten 10, Den Haag**

Vanaf 19.30 uur is de zaal open. De bijeenkomst begint om 20.00 uur.  
Gaarne aanmelden tijdens kantooruren (076-5273209) of via [info@kvbk.nl](mailto:info@kvbk.nl)

Deze aankondiging staat al enige tijd op de website [www.kvbk.nl](http://www.kvbk.nl)  
Indien u zich op de mailservice abonneert, worden de aankondigingen vroegtijdig onder uw aandacht gebracht.

Vanwege ziekte is de bureauredacteur, mevrouw drs. A. Kool, genoodzaakt haar werkzaamheden enige tijd stil te leggen. Deze werkzaamheden worden gedeeltelijk overgenomen door mevrouw M. de Nijs. Indien u de Militaire Spectator wilt bereiken, dan kunt u het beste contact opnemen met de hoofdredacteur. Telefoon 076 - 52 73 209 of 015 - 28 44 258. Fax: 076 - 52 73 223 of 071 - 54 21 829.

# Personeelsbeleid beschouwd I

## Van personeelsbeheer tot strategisch personeelsmanagement

ir. B.M. van der Hulst – kapitein-ter-zee\*  
ir. V.C. Windt DIC – kapitein-ter-zee\*

### Inleiding

In lijn met de algemene opvattingen over Human Resources Management (HRM) is in de Defensienota 2000 (DN2000) aangegeven dat het personeelsbeleid bij Defensie in de komende jaren zal worden geïntensiveerd. Voor deze intensivering is extra geld gereserveerd. In reactie op tegenvallende wervingsresultaten is ter uitvoering van een integrale aanpak van de aan het beleid ten grondslag liggende deelprocessen: instroom, doorstroom en uitstroom, bij de Centrale Organisatie (CO), onder leiding van de Directeur-Generaal Personeel (DGP), de Taakgroep Verbetering Personele Bezetting (TVPB) samengesteld.

Gezien het belang van de personeelsvoorziening voor het behalen van de doelstellingen van de defensieorganisatie en de actualiteit van deze problematiek was de opdracht voor de eindstudie van de LTD 2001-01 gericht op dit onderwerp.

### De opdracht

In het Defensie Strategisch Plan (DSP)

\* Het voorliggend artikel is een verkorte versie van de eindstudie Leergang Topmanagement Defensie 2001. Het is tot stand gekomen onder redactie van bovengenoemde auteurs. De overige auteurs die aan de eindstudie hebben bijgedragen zijn drs. F.F. Bekkers, Lt.kol ir. W.C.M. Bouwmans, Lt.kol drs. A.H. Fortuin, drs. P.W. van Gijzen, Kol. J.H. Groeneveld, ir. P.J. Keuning en Kol. H.J.M. Schouenberg.

van 1998 is de hoofddoelstelling van het personeelsbeleid als volgt verwoord:

*Het personeelsbeleid van Defensie is erop gericht de krijgsmacht voortdurend en onder alle omstandigheden op de meest doelmatige en effectieve wijze te voorzien van de gewenste aantallen, voor hun taak berekende en gemotiveerde defensiemedewerkers.*

Deze doelstelling is gericht op een kwalitatief en kwantitatief adequate vulling van de organisatie bij een gegeven taakstelling. Gezien de huidige vullingsproblematiek kan wor-

den geconstateerd dat de realisatie van het personeelsbeleid tekortschiet. Dit wordt in de visie van de auteurs in belangrijke mate veroorzaakt doordat het huidige beleid de (snelle) veranderingen in de maatschappij onvoldoende heeft bijgehouden.

Met het verschijnen van de DN2000 heeft het denken en ten dele ook het handelen met betrekking tot de personeelsvoorziening een duidelijke verandering ondergaan. Dit nieuwe beleid heeft zich nog niet kunnen bewijzen. Vandaar dat wij, vanuit het hier geformuleerde uitgangspunt, menen te kunnen bijdragen aan de discussie over het 'post-Defensienota' personeelsbeleid. →



Teamwork

Daaraan moet worden toegevoegd dat het volgen van, en soms zelfs het anticiperen op, maatschappelijke ontwikkelingen in het personeelsbeleid naar onze mening niet alleen gedreven moet zijn door de actuele vullingsproblematiek maar ook door de gewenste relatie van Defensie tot de maatschappij.

Immers, de defensieorganisatie is een bedrijf met een maatschappelijk relevante en maatschappelijk bepaalde taak. Dit vereist dat de organisatie, om deze taak op verantwoorde wijze uit te voeren, midden in de samenleving moet staan.

Deze strategische keuze betekent dat een aspect als bijvoorbeeld het meer open en flexibel maken van de organisatie, een verdergaand belang heeft dan uitsluitend het oplossen van de actuele problemen in de personele vulling.

Voor deze studie wordt daarom de centrale probleemstelling gedefinieerd als:

*Onderzoek op welke punten het personeelsbeleid van Defensie moet worden aangepast om aansluiting te vinden bij en waar mogelijk te anticiperen op de trends en ontwikkelingen in de maatschappij. De speciale aandacht moet zich hierbij richten op beleidsinitiatieven die de actuele problemen in de personele vulling kunnen verlichten.*

#### Randvoorwaarden

Recentelijk zijn al veel (deel-)studies uitgevoerd met betrekking tot de vullingsproblematiek. Deze studie tracht niet in herhaling te vallen. Onderdelen van het personeelsbeleid, zoals arbeidsvoorwaarden, arbeidsmarktcommunicatie, wervingsproces, et cetera worden niet behandeld omdat hierover reeds uitputtende informatie beschikbaar is of spoedig beschikbaar komt.

<sup>1</sup> Michael Armstrong, *Strategic Human Resources Management*.

<sup>2</sup> Kamerbeek, Deloitte & Touche / *Human Capital Group*.

Daarnaast kent deze studie de volgende beperkingen:

- de doelstellingen van Defensie en de invulling hiervan worden als gegeven beschouwd. Dat heeft bijvoorbeeld als consequentie dat het ambitieniveau met betrekking tot de inzet van de krijgsmacht in deze studie niet ter discussie wordt gesteld;
- de analyses en gesuggereerde oplossingsrichtingen hebben niet de pretentie volledig te zijn;
- de studie is gebaseerd op reeds beschikbare documenten en informatie van diverse inleiders.

#### Werkwijze en structuur

Vanuit een eigen analyse, gebruikmakend van HRM-inzichten, zijn voorstellen voor (nieuw) personeelsbeleid geformuleerd. Dat voorstellen in het verleden zijn afgewezen, heeft bij de studie geen beperking opgeleverd, immers: de context zal in veel gevallen gewijzigd zijn. Deze voorstellen zijn vervolgens getoetst aan het vigerende beleid.

Als referentie heeft het beleid zoals neergelegd in de DN2000 en het concept DSP van 2001 gediend. Voor deze omgekeerde aanpak is gekozen omdat dit in principe meer mogelijkheden biedt voor creativiteit dan een directe analyse van het huidige personeelsbeleid. Dit laatste heeft het risico dat teveel wordt geredeneerd vanuit het huidige kader en instrumentarium en de hieraan verbonden (veronderstelde) beperkingen.

In deze studie wordt allereerst een korte algemene karakterisering gegeven van het HRM-concept. Vervolgens wordt op basis van HRM-inzichten de probleemanalyse uitgevoerd. Aangezien een belangrijk aspect hierbij de ketenbenadering is, wordt die hierna uitgewerkt. Vanuit de centrale probleemstelling en de relevante maatschappelijke ontwikkelingen komen drie kritische succesfactoren aan de orde die thematisch worden beschouwd. Ten slotte worden de aanbevelingen getoetst aan de grondslagen van het huidige personeelsbeleid.

## Probleemanalyse en methodologie

### Karakterisering HRM-concept

De volgende twee karakterisering van het HRM-concept zijn in dit kader van belang:

*HRM is een conceptuele benadering van een geïntegreerd beleid en een daarbij behorend geheel van instrumenten voor het bereiken van de bedrijfsdoelstelling middels menselijk kapitaal.<sup>1</sup>*

*HRM begint met de strategie, missie en visie van een organisatie. De voor de verwezenlijking van de strategie vereiste interne structuur, functioneringsvereisten en cultuur dienen een integraal aspect te zijn van het totale managementproces.<sup>2</sup>*

Essentieel voor een HRM-benadering is de integrale benadering door het management van alle elementen van het personeelsbeleid als onderdeel van de totale bedrijfsstrategie en bevat, naast de meer gebruikelijke, ook elementen als organisatiestructuur, -strategie, -cultuur, et cetera. Anderzijds impliceert het HRM-concept dat het personeelsbeleid evolueert van personeelsbeheer naar strategisch personeelsmanagement.

Deze karakterisering worden in de studie concreet ingevuld door:

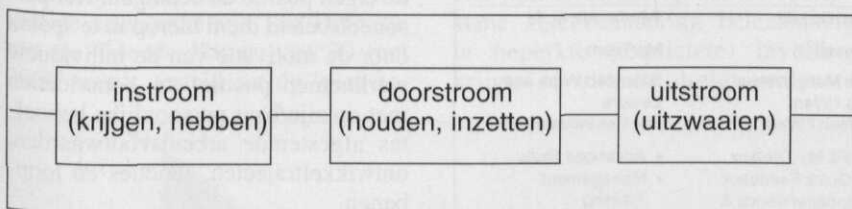
- een integrale benadering van het beleid voor de gehele 'personeelslogistische keten';
- de inbedding van het personeelsbeleid in het integrale (lijn-)management.

*De integrale benadering van het beleid*

De integrale benadering betekent dat het personeelsbeleid op een ketenbenadering moet zijn geschoeid. Binnen het personele beleidsterrein verstaan we onder het begrip ketenbenadering:

*Het optimaliseren van de competenties van de organisatie en het*

*individu in die organisatie middels geïntegreerde processen van instroom (werving, selectie), doorstroom (plaatsing, ontwikkeling, motivatie) en uitstroom (binding, evaluatie). De ketenbenadering voorziet in effectieve organisatorische inbedding en integratie van het instrumentarium dat deze aspecten koppelt.*



**Afb. 1 De personeelslogistieke keten**

#### *De inbedding van het personeelsbeleid*

Het meest significante in het HRM-concept is de managementfilosofie. Deze is bedoeld als een door het hoger management gestuurde strategische activiteit die wordt ontwikkeld, beheerd en gerealiseerd door het lijnmanagement op alle niveaus.

Dit management is verantwoordelijk voor het formuleren en de *planning & control* van het personeelsbeleid. De lijnmanager dient op de realisatie van deze doelstellingen te worden aangesproken. Hiertoe moeten kwantificeerbare, meetbare criteria worden geformuleerd.

#### **Maatschappelijke ontwikkelingen**

In de centrale probleemstelling wordt gesteld dat de oplossing van de vulingsproblematiek in belangrijke mate gelegen is in een verbeterde aansluiting van het personeelsbeleid van Defensie op de maatschappelijke ontwikkelingen. De meest relevante hiervan is individualisering. Deze ontwikkeling uit zich in een aantal aspecten (zie afb. 2):

– de huidige generatie jeugdige werknemers leeft niet meer alleen om te werken. Het individu is niet alleen werknemer, maar neemt ook tijd

voor de andere rollen, zoals echtgenoot, ouder, vrije-tijdbeoefenaar, et cetera;

– de calculerende werknemer komt onder andere tot uitdrukking in het feit dat hij/zij steeds meer zaken zelf in de hand wil houden, maatwerk in arbeidsvoorwaarden wil, geen betutteling door de werkgever

wenst en zelf verantwoordelijkheid neemt voor zijn/haar loopbaan;

– deze eigen verantwoordelijkheid en de bereidheid tot het nemen van risico worden wel begrensd door de behoefte aan zorg en zekerheid, die vooral bestaat als de werknemer de dertig is gepasseerd en gezinsvorming een rol gaat spelen. Verder vindt de huidige werknemer dat een

zekere mate van solidariteit gehandhaafd moet blijven.

Behalve de individualisering is er sprake van een groot aantal andere ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. In het kader van deze studie worden de volgende van belang geacht:

– steeds minder wordt aan *lifetime employment* gehecht. Wel wil de werknemer het initiatief om werkgever te veranderen, aan zichzelf houden;

– de positie van de werknemer op de arbeidsmarkt is versterkt door de schaarste op die markt. De groei van de beroepsbevolking neemt af, hetgeen leidt tot een relatieve vermindering van het aanbod van jongeren;

– de diversiteit van het arbeidsmarktpotentieel neemt toe in de vorm van vrouwen, herintreders, allochtonen, et cetera;

– een toenemend aantal werknemers heeft een werkende partner, hetgeen mobiliteit, inzetbaarheid en uitzendbaarheid kan beperken;



**Gereed voor actie**



# The New Generations

1946	1963	1977	
Matures	Boomers	Kids	Y
>53	36 -	22 -	<21
Lifelong Job	Terrific Job	Terrific Life	Terrific Job & Life
My Employer	My Profession	Myself	My Team
A week at Christmas When Plant Closes	Two Weeks Whenever I Can Get Them	As Many Weeks As I Want When I Want	Balanced Work and Leisure But Get Income
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fill My Toolbox</li> <li>• Quick Feedback</li> <li>• Independence &amp; Creativity</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Advanced Skills</li> <li>• Management Training</li> <li>• Job Security</li> <li>• Help in Dealing with other Generation</li> </ul>

Sources: Rainmaker Thinking Yankelovich Partners

Afb. 2 De New Generations

– de behoefte aan deeltijdwerk neemt toe.

## Kritische succesfactoren

Uit het voorgaande volgt dat, gebruikmakend van het HRM-concept, de analyse van de vullingsproblematiek vanuit een integrale ketenbenadering van het gehele personeelslogistieke proces bij Defensie moet worden uitgevoerd. Tevens is gesteld dat het personeelsbeleid van Defensie beter moet aansluiten op maatschappelijke ontwikkelingen, met name individualisering.

Hierop gebaseerd en binnen de beperkingen zoals hiervoor genoemd, zijn drie thema's geïdentificeerd die de traditionele aspecten van de personeelslogistieke keten als in-, door- en uitstroom doorsnijden en in de visie van de auteurs worden gezien als de kritische succesfactoren in het personeelsbeleid voor de oplossing van de vullingsproblematiek.

Deze drie thema's zijn:

- imago;
- Defensie en maatschappij;
- individualisering.

Een korte karakterisering van de gekozen thema's en de argumenten voor de relevantie als kritische succesfactor worden in de volgende paragrafen gegeven.

### Imago

In toenemende mate wordt onderkend dat het imago van het bedrijf als organisatie en als potentiële werkgever van doorslaggevend belang is bij de werving en bij het behoud van personeel.

Uit de vullingsproblematiek bij Defensie wordt geconcludeerd dat een positief imago van Defensie als organisatie ter uitvoering van het Nederlandse veiligheidsbeleid op zichzelf onvoldoende is om als werkgever aantrekkelijk te zijn.

### Defensie en maatschappij

Traditioneel uitgangspunt bij de vulling van de defensieorganisatie is een gefixeerde organisatieopbouw met een gesloten personeelssysteem. Integraal beleid richtte zich tot voor kort op het sturen op macrogrootheden zoals personeelsomvang, totaal, per organisatiedeel, per rang of per categorie werknemer.

Om een betere aansluiting bij maatschappelijke ontwikkelingen te reali-

seren, moet het personeelsbeleid van Defensie hieraan zijn aangepast. Hiervoor is een betere interactie noodzakelijk met de werkgevers in de maatschappij.

### Individualisering

Waarschijnlijk is de meest prominente maatschappelijke ontwikkeling de sterke oriëntatie van de werknemer op de eigen positie en belangen. Het personeelsbeleid dient hierop in te spelen door de motivatie van de individuele werknemer positief te beïnvloeden met op zijn/haar persoonlijke behoeftes afgestemde arbeidsvoorwaarden, ontwikkeltrajecten, functies en loopbanen.

De aanpassing van het personeelsbeleid aan deze verdere individualiseringswensen van de werknemer is daarmee een essentiële voorwaarde om de problemen bij de vulling te verlichten.

Aanpassing van het beleid impliceert flexibilisering door het creëren van mogelijkheden tot verdergaande differentiatie in zowel de arbeidsvoorwaarden als in opleidingen en loopbaantrajecten.

## Van personeelsbeheer naar strategisch personeelsmanagement

In dit deel werken we uit wat de consequenties zijn van de aanpak van de vullingsproblematiek bij Defensie vanuit een ketenbenadering. Daartoe analyseren we allereerst waar de defensieorganisatie nu staat in het toepassen van een dergelijke benadering en worden punten voor mogelijke verbetering voorgesteld. Vervolgens schetsen we de lijn waarlangs deze verbetering gerealiseerd zou kunnen worden. Dit deel sluiten we af met een aantal conclusies en aanbevelingen.

### Ketenbenadering

De ketenbenadering is denk- en werk-kader dat gericht is op het beoordelen en volgen van het totale proces. In die zin vormt dit deel het kader voor de

hieropvolgende, thematische delen. De gekozen thema's – imago, Defensie en maatschappij alsmede individualisering – hebben immers alle drie betrekking op de personeelslogistieke keten als geheel.

#### *Huidige invulling*

In de actuele gedachtevorming binnen Defensie wordt het belang van ketenbenadering erkend. In de brief van de staatssecretaris van Defensie aan de Tweede Kamer van 30 mei 2000<sup>3</sup> wordt gesteld dat de 'verbete-

groot de aantrekkelijkheid van militaire banen (instroom) en stelt tegelijkertijd eisen aan de loopbaanmogelijkheden en de verhouding tussen werken en leren (doorstroom). Bovendien is 'de personeelsvoorziening een complex, meerjarig proces, dat alleen door een integrale (strategische) aanpak succesvol kan verlopen'.<sup>5</sup>

Het lijkt er echter op dat de voorgestane ketenbenadering beleidsmatig te beperkte (expliciete) invulling krijgt, of althans dreigt onder te

nig aandacht te zijn voor het afrekenen (*accountability*) van het lijnmanagement op alle niveaus voor het succes of falen van de diverse maatregelen. Eén en ander is te mager om van een echte ketenbenadering te kunnen spreken.

In vervolg op de genoemde brief van 30 mei 2000, zijn op 31 oktober 2000 de Eerste en Tweede Kamer opnieuw schriftelijk geïnformeerd over de stand van zaken.<sup>7</sup> Wederom wordt nauwelijks aangegeven of en hoe de effecten van de verschillende maatregelen elkaar kunnen versterken dan wel tegenwerken.

Ook is niet duidelijk welke cumulatieve kwantitatieve en kwalitatieve effecten voor de keten als geheel bereikt worden door de combinatie van de diverse maatregelen (die deels afzonderlijk wel gekwantificeerd worden). Of een en ander genoeg is of mogelijk op termijn zelfs tot *overshoot* zou kunnen leiden, valt derhalve moeilijk in te schatten.

Wel geeft deze tweede brief enige duidelijkheid over de inbedding van het personeelsbeleid in de organisatie. In beginsel worden de aanbevelingen (scenario 1) van Rijnconsult gevolgd.<sup>8</sup> De krijgsmachtdelen zijn als ketenregisseur verantwoordelijk voor de volledige keten van instroom tot en met uitstroom.<sup>9</sup> Wat 'ketenregie' concreet betekent wordt niet behandeld. Onduidelijk blijft of de verantwoordelijkheid voor de keten bij het lijnmanagement dan wel bij een aparte personeelsfunctionaris ligt en hoe het personeelsbeleid samenhangt met andere aspecten van beleid.

Hoewel uit het bovenstaande duidelijk mag zijn dat een integrale aanpak van de personeelsvoorziening wordt



Ter zee

ring van de in de personeelsvoorziening voorkomende deelprocessen in-, door- en uitstroom integraal [wordt] aangepakt'.<sup>4</sup>

Deze integrale aanpak (ketenbenadering) is noodzakelijk omdat er een samenhang bestaat tussen de maatregelen in de verschillende schakels van de personeelslogistieke keten in termen van hun effecten.

Het bieden van externe werkgelegenheid (uitstroom) bijvoorbeeld, ver-

sneuwen aan een veelheid van (mogelijke) beleidsmaatregelen. Genoemde brief biedt weliswaar een presentatie van maatregelen op deelgebieden (thema's), maar gaat niet of nauwelijks in op de samenhang tussen de deeloplossingen. Het enige echt integrale thema is 'structurele bewaking van arbeidsmarktontwikkelingen'.<sup>6</sup>

Verder wordt te weinig verband gelegd tussen de maatregelen en de meest kritische factoren en oorzaken voor de gesignaleerde knelpunten. Ook lijkt een heldere focus, gekoppeld aan het zo goed mogelijk bereiken van de primaire doelstellingen van Defensie, in de maatregelen te ontbreken. Ten slotte lijkt er (te) wei-

<sup>3</sup> TK 1999-2000, 26 900, nr. 27, verder aan te duiden als (brief 1).

<sup>4</sup> [brief 1], p. 1.

<sup>5</sup> [brief 1], p. 8.

<sup>6</sup> [brief 1], p. 7 en 8.

<sup>7</sup> Brief nummer P/2000007244 van de staatssecretaris van Defensie aan de voorzitters van Eerste en Tweede Kamer, verder aan te duiden als (brief 2).

<sup>8</sup> Rijnconsult: 'Vulling is aanbod; en daarmee aan de slag!', 2 oktober 2000.

<sup>9</sup> [brief 2], p. 2.

nagestreefd, is evenzeer duidelijk dat er ruimte bestaat voor een verdere versterking van de ketenbenadering. Een dergelijke versterking moet niet alleen gericht zijn op een, in bepaalde schakels van de keten, meer individuele benadering van de (potentiële) werknemer en een flexibilisering van de personeelsstructuur,<sup>10</sup> maar ook op een duidelijkere koppeling van het personeelsbeleid aan de algemene doelstellingen die in de defensieorganisatie worden nagestreefd.

Dit laatste vraagt om een behoorlijke omslag in werkwijze en cultuur, nodig om de traditioneel gefragmenteerde personeelsfunctie te integreren met de andere functies, alsmede om de organisatie op één lijn te brengen. Dit betekent geen verregaande centralisatie, maar wel meer conformiteit tussen de krijgsmachtdelen. Daarbij ligt een duidelijke rol voor het Directoraat-Generaal Personeel (DGP) ten aanzien van het structureren en het faciliteren van een gezamenlijke aanpak voor de hand.

Op korte en middellange termijn is het evenzeer belangrijk om zorgvuldig af te wegen welke maatregelen wél en welke níét in de komende periode worden uitgewerkt en geëffectueerd. De indruk is ontstaan dat de nood blijkbaar zo hoog is en de (politieke) druk dermate groot, dat alle creatieve en enigszins haalbaar lijkende ideeën ook uitgevoerd (moeten) worden. Hierbij zijn drie kantekeningen te maken:

- uit oogpunt van efficiëntie is het financieel erg onverstandig om maatregelen *rücksichtslos* uit te voeren. Evaluatie van genomen maatregelen op hun kosteneffectiviteit is noodzakelijk, maar wordt ernstig bemoeilijkt als er te veel maatregelen tegelijk lopen. Eventuele effecten kunnen dan niet meer goed aan specifieke maatregelen worden toegeschreven;



**Improviseren**

- uit oogpunt van effectiviteit per maatregel kan worden gesteld dat iedere organisatie in staat is slechts een beperkte set aan maatregelen tegelijkertijd effectief uit te voeren. Wanneer het aantal te groot wordt, zullen maatregelen niet of slechts ten dele kunnen worden omgezet in daadwerkelijke prestaties;

- uit oogpunt van *overall* effectiviteit moeten maatregelen in samenhang worden gezien en uitgevoerd. Immers, het cumulatieve (netto) effect van een scala aan deelmaatregelen is veelal niet gelijk aan de som van de deeleffecten. Verbetering in een specifieke schakel van de keten kan bijvoorbeeld teniet worden gedaan door gebrek aan verbetering in een

andere schakel. Ter illustratie hiervan een voorbeeld: de versterking van de werving en selectie heeft alleen zin als ook het (te) grote verloop in de initiële opleiding wordt aangepakt.

#### *Mogelijkheden voor versterking*

In deze paragraaf wordt een aanpak gepresenteerd die het mogelijk maakt om het personeelsbeleid en de hieruit voortvloeiende maatregelen op een transparante manier richting te geven en te toetsen. Bovendien wordt de verantwoordelijkheid eenduidig in de organisatie gelegd, en wel bij het lijnmanagement.

De hier geschetste aanpak is ontleend aan de uitgangspunten van *good*

<sup>10</sup> [brief 2], p. 7.

*governance* en van de nieuwe overheidsbrede (begrotings-)systematiek Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording (VBTB). Deze benadering is ook voor Defensie feitelijk niet nieuw: het Beleid Bedrijfsvoering Defensie (BBD) propageert al sinds circa 1996 een vergelijkbare aanpak.

Ten dele wél nieuw is dat bovenstaand gedachtegoed wordt belicht met als specifiek vertrekpunt ketenbenadering, toegepast op het personeelsbeleid als integraal onderdeel van de besturing van de (*primaire*) bedrijfsprocessen.

### Ketendoelstellingen

In het uitwerken en effectueren van beleid is het handig en in het geval van nieuw beleid noodzakelijk<sup>11</sup> om een duidelijk beeld te hebben waar het met de organisatie naartoe gaat. Een manier om een dergelijk beeld hanteerbaar te maken is het formuleren van een (beperkte) set van ketendoelstellingen. Deze ketendoelstellingen moeten in lijn zijn met de meer algemene organisatiedoelen.

Verder moeten ze SMART zijn: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel (draagvlak), Realistisch (maar wel uitdagend) en Tijdgebonden. Anders gezegd, ze moeten worden uitgedrukt in termen van meetbare effecten waaraan kwantitatieve en kwalitatieve

norm- of streefwaarden zijn opgehangen. Beperking van het aantal doelstellingen is nodig om de focus te behouden.

Het is niet onze intentie een uitgewerkte set van ketendoelstellingen aan te bieden. Het vaststellen van dergelijke doelstellingen kan vanwege het noodzakelijke draagvlak het beste door en in de organisatie zelf plaatsvinden. Echter, een drietal mogelijke ketendoelstellingen wordt gegeven binnen het kader van de drie thema's die in deze studie zijn uitgewerkt:<sup>12</sup>

#### - Imago

Een mogelijke doelstelling zou kunnen zijn: 'Het realiseren van een geïntegreerd(e) communicatiebeleid en -structuur'. De geïntegreerde communicatie omvat elementen als voorlichting, arbeidsmarktcommunicatie, interne communicatie en raakt ook aan een aspect als organisatiecultuur. Alles onder het motto: 'beloof wat je waar kunt maken' en 'maak waar wat je belooft';

#### - Defensie en maatschappij

We sluiten aan bij het gestelde in het rapport Leger kan Voller van de Rijksvoorlichtingsdienst (RVD),<sup>13</sup> waarin wordt gesteld dat 'De strategische sturing dient zich te richten op het terugzetten van tevreden ambassadeurs in het burgerveld'.<sup>14</sup>

Dit begint bij het eerste contact en heeft eigenlijk geen einde; immers, contact houden na beëindiging van de contractrelatie hoort er ook bij. Met recht een ketendoelstelling dus;

#### - Individualisering

Een mogelijke doelstelling zou kunnen zijn: 'Het bewerkstelligen van een systeem voor het realiseren van individuele *employability* dat recht doet aan de kwaliteiten en wensen van het individu binnen de kaders van de door de organisatie geschapen mogelijkheden'. Het begrip 'employability' omvat een veelheid aan aspecten die in het betreffende systeem moeten worden aangepakt, zoals coaching, beoordeling, (bij-)scholing en ontwikkeling, vaststellen van carrièreperspectief en loopbaanbegeleiding. Dit alles op continue basis en per individu. Het creëren van een systeem dat recht doet aan al deze zaken past goed in de hier voorgestane ketenbenadering.

### Kengetallen en audits

Het hanteren van kengetallen voor het diagnosticeren van de toestand van een organisatie en het bepalen van de effectiviteit van getroffen maatregelen heeft binnen de overheid de afgelopen tijd sterk aan aandacht en belang gewonnen. Reden hiervoor is het streven naar vergroting van de transparantie, van het zichtbaar maken van de relatie tussen taakstelling en taakrealisatie en van het kunnen aanspreken van managers op hun



Ook in de lucht

<sup>11</sup> Nieuw beleid is immers per definitie geen zaak van lokale, incrementele verbetering op basis van praktische en pragmatische overwegingen, maar de resultante van een visie.

<sup>12</sup> Overigens kunnen deze doelstellingen per krijgsmachtdeel, of zelfs per Resultaat Verantwoordelijke Eenheid (RVE) worden gehanteerd. Eén van de prioriteiten in het huidige personeelsbeleid ligt immers in het 'gestalte geven aan de integrale sturing van de personeelslogistieke ketens van de krijgsmachtdelen'. Zie [brief 2], p. 2.

<sup>13</sup> Rijksvoorlichtingsdienst/DTC: 'Leger kan Voller', 4 oktober 2000, verder aan te duiden als [RVD].

<sup>14</sup> [RVD], p. 1.

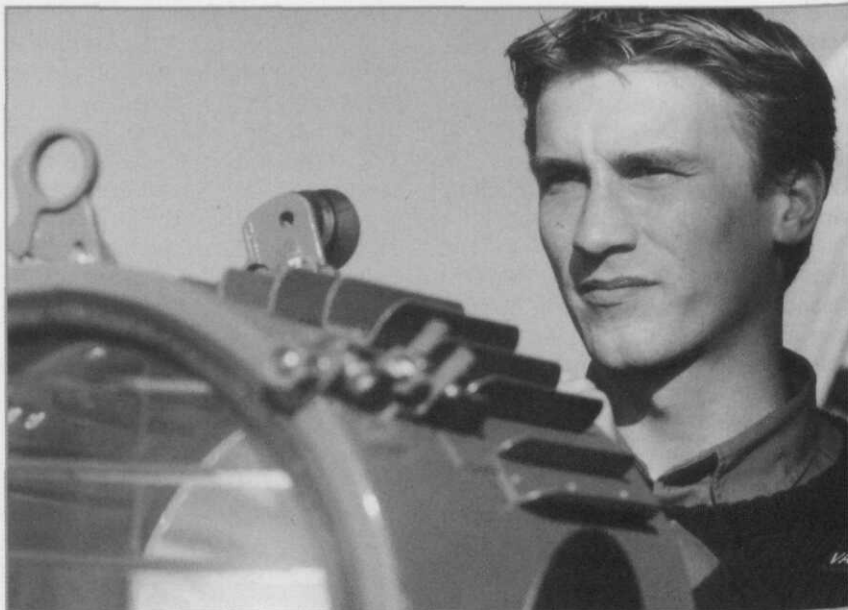
verantwoordelijkheden. Dit laatste komt in de volgende paragraaf aan de orde.

In het kader van de personeelsvoorziening is het verder nodig om het scala aan nieuwe en vaak kostbare maatregelen te toetsen op hun effect. Vooral dit laatste stelt hoge eisen aan de te hanteren kengetallen en meetmethoden teneinde de deeleffecten van afzonderlijke maatregelen te kunnen achterhalen. Het is aan te bevelen om zo mogelijk met onderzoek vooraf de te verwachten effecten van maatregelen in kaart te brengen en dit te relateren aan de kosten van de betreffende maatregelen.

Uit de literatuur blijkt dat er grote verschillen in de kosteneffectiviteit van maatregelen kunnen bestaan om bepaalde knelpunten op te lossen.<sup>15</sup> In dat kader wekt het verwondering dat het instrument van de verhoging van de (aanvangs-)salarissen en premies zo prominent wordt ingezet ter verbetering van de wervingsresultaten (met name voor BBT'ers<sup>16,17</sup>). Het is bekend dat weinig maatregelen per extra geworven werknemer méér kosten dan juist deze maatregel!

Het belang van kengetallen wordt overigens in de eerder genoemde beleidsstukken onderschreven. Positief is bijvoorbeeld de ontwikkeling van een Integrale Monitor Personeelsvoorziening Defensie waarmee de arbeidsmarktontwikkelingen en de in-, door- en uitstroomontwikkelingen kunnen worden gevolgd.

Aan de hand van deze monitor is een set van kengetallen geformuleerd voor met name de doorstroom van BBT'ers en de uitval tussen de diverse schakels van de keten. Gesteld wordt



Wakzaam

dat 'samen met de procedures van het Integraal Defensie Planningsproces (IDPP) hiermee toereikende sturingsinstrumenten aanwezig zijn voor de verbetering van de personeelsvoorziening'.<sup>18</sup>

Hoewel begrijpelijk in het licht van de huidige vullingproblematiek, is de aandacht sterk gericht op kwantitatieve kengetallen. Echter, in het kader van HRM is het juist belangrijk om de meer kwalitatieve kengetallen, zoals tevredenheid van medewerkers, te beschouwen. Het registreren van ongewenste uitstroom achteraf is mooi, het signaleren van (mogelijke) ongewenste uitstroom vóóraf is veel beter. Juist de zachte factoren maken dergelijke analyses, en daarop gebaseerd pro-actief management, mogelijk.

Kengetallen die zicht kunnen geven op de voortgang van de ketendoelstellingen uit de vorige paragraaf zijn bijvoorbeeld:

– de mate van het succes van een geïntegreerd communicatiebeleid is de beoordeling door instromers (na bijvoorbeeld een jaar in de organisatie) van de mate waarin de voor-

stelling van zaken en afspraken vooraf klopte met de daadwerkelijke invulling hiervan;

– of de defensieorganisatie tevreden ambassadeurs creëert is af te meten aan de hoeveelheid instromers die door mond-op-mond reclame heeft gesolliciteerd;

– een kengetal in het kader van het *employability*-beleid is de mobiliteit van medewerkers tussen de verschillende krijgsmachtonderdelen.

Uiteraard zijn er meer en wellicht andere kengetallen nodig om een goed *overall* beeld te verkrijgen van de mate waarin de doelstellingen gehaald worden. Dit vereist een zorgvuldige afweging.

Naast het hanteren van kengetallen die periodiek gerapporteerd worden of continu opvraagbaar zijn, valt ook te overwegen vaker te werken met *audits* om de effecten van beleid te toetsen en eventueel bij te stellen. Dergelijke audits kunnen, veel indringender dan met een analyse puur gebaseerd op kengetallen het geval is, een goed kwantitatief en kwalitatief inzicht geven in wat de waarde, dat

<sup>15</sup> Zo heeft de RAND corporation voor de Amerikaanse krijgsmacht uitgebreid de kosteneffectiviteit onderzocht van diverse maatregelen om te instroom van (militair) personeel te bevorderen.

<sup>16</sup> BBT: Beroeps Bepaalde Tijd.

<sup>17</sup> Zie bijvoorbeeld [brief 2], p. 5.

<sup>18</sup> Brief nummer P/2000007244 van de staatssecretaris van Defensie aan de voorzitters van Eerste en Tweede Kamer, p. 7.

wil zeggen *output* en *outcome*, van een set van thematisch samenhangende maatregelen is.

### **De inbedding van het personeelsbeleid**

Het menselijk kapitaal wordt gezien als een uiterst belangrijke, kritische *asset* van de defensieorganisatie. Vanuit deze constatering is het logisch de ontwikkeling en inzet van deze *asset* te beschouwen als onderdeel van het management van de organisatie op alle niveaus. Met andere woorden, het lijnmanagement is verantwoordelijk voor het formuleren en de *planning* en *control* van het personeelsbeleid.

De doelstellingen van het personeelsbeleid worden bovendien vastgesteld en gerealiseerd in wisselwerking met de andere elementen van het integrale management, zoals het operationele, het materiële en het financiële beleid. De lijnmanager dient op de realisatie van deze doelstellingen aangesproken te worden. Hiertoe moeten kwantificeerbare, meetbare criteria geformuleerd worden, zoals in de vorige paragrafen is beschreven.

Wanneer duidelijk is dat het lijnmanagement, en in het bijzonder de operationele commandanten, het belang van de medewerkers voor de organisatie en tegelijkertijd de waarde en waardering van de organisatie voor de medewerkers voorop stellen, schept dit een werkomgeving die stimuleert en tot doelgerichte prestaties leidt. Dit is HRM in de praktijk: het zeker stellen dat de organisatie succesvol is door de inzet van mensen.

Zicht op en controle over de integrale personeelskosten dient een belangrijk instrument van de lijnmanager te zijn. Wanneer de kosten van werving, selectie en opleiding direct drukken op het budget van een Resultaat Verantwoordelijke Eenheid (RVE), vormt dit een financiële prikkel om serieus aandacht te besteden aan het behoud en de blijvende inzetbaarheid

van het personeel. Dit impliceert dat kostenverrekening tussen budgetverantwoordelijke eenheden moet worden geïntroduceerd.

De complexiteit van het personeelsbeleid maakt dat het lijnmanagement ondersteuning nodig heeft van hoogwaardige specialisten. Het personele functiegebied binnen Defensie dient daarom van voldoende kwaliteit te zijn om goed te kunnen functioneren. Het lijkt hierbij verstandig om de capaciteit op personeelsgebied niet té diep in de organisatie te plaatsen, maar om een beperkt aantal expertisecentra te creëren. Opnieuw geldt dat dit niet zozeer bedoeld is om te centraliseren maar om middels gezamenlijke inspanning de noodzakelijke kwaliteit te kunnen genereren.

### **Ten slotte**

#### **Sub-conclusies**

– moderne managementinzichten leiden tot de conclusie dat het personeelsbeleid van Defensie meer vanuit een ketenbenadering moet worden vormgegeven;

– centraal in de ketenbenadering staat de personeelslogistieke keten als een samenhangend geheel. Inbedding van het personeelsbeleid in het lijnmanagement en het centraal stellen van het individu en zijn loopbaan in de organisatie is hiervoor een vereiste;

– vanuit de ketenbenadering dient het beleid te worden geoperationaliseerd door het formuleren van een beperkte set van doelstellingen op personeelsgebied, als afgeleide van de algemene doelstellingen van de organisatie;

– het is zinvol om de kosteneffectiviteit van maatregelen, zo mogelijk vooraf, zorgvuldig te overwegen;

– de voortgang van deze maatregelen dient te worden getoetst aan de hand van kengetallen;

– het lijnmanagement is verantwoordelijk voor het bereiken van de doelstellingen en wordt, onder gebruikmaking van de kengetallen, hierop aangesproken. Het beschikken over voldoende bevoegdheden



**Op alles voorbereid**

is hierbij een voorwaarde;

- het gebied van de personeelsvoorziening leent zich om meer 'gezamenlijk of gemeenschappelijk, tenzij' tussen de krijgsmachtdelen te werken. Het DGP kan daarbij een structurerende en faciliterende, en waar nodig een sturende en toetsende rol vervullen.

#### Aanbevelingen

- beperk het aantal maatregelen om de huidige vullingsproblematiek aan te pakken;
- de effecten van te nemen maatregelen in de gehele personeelslogistische keten en daarmee in de tijd (doorrekenen van dynamische scenario's) dienen zoveel mogelijk te worden gezien. Op deze wijze ontstaat ook een keten van samenhangende maatregelen die tot een maximaal netto-effect in de keten als geheel zal leiden;
- werk met kengetallen die betrekking hebben op kwalitatieve factoren;
- baseer de selectie van te nemen maatregelen op gedegen kosten-effectiviteits-analyses;
- overweeg vaker te werken met audits om de effecten van beleid te toetsen en eventueel bij te stellen;
- maak het lijnmanagement eenduidig verantwoordelijk voor de resultaten van de maatregelen (output-beoordeling) en spreek ze hier gericht op aan;
- geef het lijnmanagement voldoende prikkels en sturingsmogelijkheden. Concreet dienen de integrale personeelskosten zichtbaar te worden gemaakt in de lijnorganisatie.

### Imago

Alvorens in te gaan op het huidige en gewenste imago, zal allereerst de relevantie van het begrip 'imago'

worden uitgewerkt. Zowel het externe als het interne imago komen hierbij aan bod. Aan het einde volgen subconclusies en aanbevelingen.

#### Definities

Er zijn veel verschillende imago's: van een organisatie, van een merk, van een product; er zijn paraplu-imago's en deel-imago's. Daarnaast kan men uit verschillende invalshoeken een imago waarnemen. Kortom, de definitie is afhankelijk van de context waarin het begrip wordt gebruikt.

Voor de personeelsprocessen in-, door- en uitstroom spelen de volgende twee definities<sup>19</sup> een grote rol:

*Het imago van een organisatie is het resultaat van alle indrukken, ervaringen, kennis, verwachtingen en gevoelens van mensen over deze organisatie.*

*Het imago van een organisatie is het resultaat van hoe het individu de eigen organisatie beoordeelt in termen van tastbaarheid, persoonlijke relevantie en mate van overeenstemming met het zelfbeeld.*

De eerste definitie benadrukt het beeld dat publieksgroepen of individuen hebben van een organisatie, zonder daar zelf deel van uit te maken. Dit aspect van imago, dat vooral de instroom en in mindere mate ook de uitstroom beïnvloedt, wordt het externe imago genoemd.

Daarnaast is evenzeer van belang het beeld van de organisatie bij de eigen werknemers, het interne imago. Enerzijds is er een relatie naar binding, anderzijds zijn de eigen medewerkers de belangrijkste ambassadeurs voor een organisatie. Het interne imago is daarmee relevant voor alle drie eerder genoemde processen. Dit is de strekking van de tweede definitie.

<sup>19</sup> Wim H. Nijhof, *Alles draait om het imago! Corporate Communication*, een praktische inleiding, 1993.

#### Relevantie van het imago

Het Amerikaanse autoconcern Ford betaalde in 1992 2,5 miljard dollar voor de overname van de Britse autofabrikant Jaguar en aangezien de bezittingen van Jaguar op niet meer dan 0,5 miljard dollar werden ingeschat, heeft Ford daarmee maar liefst 2 miljard dollar betaald voor de *brandname* (en impliciet de *goodwill* van) Jaguar (het zogenaamde paraplu-imago).

Ford heeft met Jaguar niet zomaar een Britse fabriek overgenomen, maar vooral een legende, een droom, een extern imago dat tot de verbeelding spreekt van menige automobilist, waar ook ter wereld.

Een sterk imago geeft een bedrijf, een *non-profit* instelling of een overheidsinstelling *power*. Een sterk imago kan omzetcijfers omhoog stuwen en winsten doen groeien. Een sterk (extern) imago kan gebruikt worden om invloed uit te oefenen op de besluitvorming van politieke en maatschappelijke instituties over zaken die het beleid raken van desbetreffende organisatie. Ook is het voor hen eenvoudiger gekwalificeerd personeel aan te trekken en een langdurige relatie met klanten te onderhouden. En de betrokkenheid en motivatie van de eigen medewerkers is groter bij een sterk intern imago.

Samenvattend: het externe imago (van een overheidsinstelling) is een zeer belangrijke factor bij de instroom van nieuw personeel, terwijl anderzijds bij (planmatige) uitstroom het externe imago van de organisatie het vinden van nieuwe werkgevers beïnvloedt. Dit laatste kan natuurlijk zowel in positieve als negatieve zin.

Uit diverse imago-onderzoeken bij de krijgsmachtdelen en in de literatuur blijkt dat bij instroom vooral het deel-imago van een krijgsmachtdeel of sub-eenheid bepalend is voor succes. Dit wel tegen de achtergrond van het paraplu-imago van Defensie. Bij planmatige uitstroom geldt hetzelfde: het is wederom vooral het deel-imago dat een grote rol speelt bij de toekomst-

stige werkgevers, in mindere mate het paraplu-imago.

Het interne imago (voornamelijk het deel-imago) is van wezenlijk belang voor de beslissing van het individu om bij een organisatie te blijven werken (het bindingsaspect in relatie tot doorstroom en uitstroom).

Ook speelt het interne imago (wederom voornamelijk het deel-imago) een zeer belangrijke rol bij de ambassadeursfunctie van de eigen werknemer naar de publieksgroepen (beïnvloeding van met name de instroom). Het interne imago wordt in grote mate beïnvloed door de cultuur en het gedrag binnen een organisatie.

Uit onderzoek blijkt verder dat het imago in hoge mate wordt bepaald door twee zaken: ten eerste door de identiteit (wie men werkelijk is) en ten tweede door de mate waarin men slaagt deze identiteit mee te delen aan de omgeving (beeldvorming). Ook het omgekeerde is van groot belang. Een imago scheidt verwachtingen. Wanneer deze verwachtingen niet

stroken met de werkelijkheid, ontstaat een kloof.

Een sterk imago (dat wil dus zeggen zowel intern als extern imago) is het resultaat van identiteit en de professionele communicatie daarvan met alle voor de organisatie belangrijke doelgroepen. Communicatie is dus een strategisch managementinstrument dat kan bijdragen aan het behouden of vestigen van een sterk (paraplu- of deel-) imago en daarmee aan het realiseren van de hoofddoelstellingen van de organisatie.

Overigens blijkt uit de geraadpleegde imago-onderzoeken dat, althans bij een niet extreem goed of slecht paraplu-imago, met name de deel-imago's van de krijgsmachtdelen en sub-eenheden bepalend zijn.

### Het huidige imago van Defensie

Zoals hiervoor reeds is benadrukt, is er sprake van meerdere imago's: het paraplu-imago van Defensie en de

diverse deel-imago's, telkens zowel extern als intern.

#### Het paraplu-imago

De Stichting Maatschappij en Krijgsmacht heeft veel onderzoek gedaan naar de publieke opinie over de krijgsmacht.<sup>20</sup> Met betrekking tot het externe paraplu-imago van Defensie blijkt dat op de vraag naar de noodzaak van de krijgsmacht vanaf medio 1997 het positieve respons cijfer op deze vraag boven de 70 procent ligt. Echter, eenkwart van de jongeren tussen de 15 en 24 antwoordt 'geen mening' met betrekking tot de noodzaak van de krijgsmacht.

Ten aanzien van het belang van de taken van de krijgsmacht blijkt dat crisisbeheersing en vredeshandhaving de laatste jaren hoog scoren. Daarnaast is het opvallend dat het vertrouwen van de Nederlandse bevolking in de krijgsmacht behoorlijk is gestegen ten opzichte van voorgaande jaren. Wederom antwoordt eenkwart van de jongeren 'weet niet' op deze vertrouwensvraag.

In het algemeen signaleert de Stichting Maatschappij en Krijgsmacht een duidelijk draagvlak voor en stijgend vertrouwen in de krijgsmacht, maar geen hoge prioriteit in vergelijking met andere beleidsterreinen zoals gezondheidszorg, criminaliteitsbestrijding en onderwijs.

Van het interne paraplu-imago van Defensie zijn geen onderzoeksresultaten beschikbaar. Uit eigen waarneming kan worden opgemaakt dat Defensie zeker niet over een sterk intern paraplu-imago beschikt. Integendeel, de overheersende perceptie (bij de auteurs) laat een zwak en vrij negatief beeld zien over de centrale delen van de organisatie.

#### De externe deel-imago's

In 2000 zijn ten behoeve van de Koninklijke Marine (KM), de Koninklijke Landmacht (KL) en de Konink-



Waar ook ter wereld

<sup>20</sup> Publieke opinie kroniek (11). Jan van der Meulen, Stichting Maatschappij en Krijgsmacht, oktober 1999.



lijke Luchtmacht (KLu) (externe) deel-imago onderzoeken gedaan bij de verschillende publieksgroepen, waarbij speciaal is gekeken naar de voornaamste instroom-doelgroep (jongeren van 16 tot 28 jaar) en bij de eigen werknemers (interne deel-imago).<sup>21</sup>

Uit het KM-onderzoek<sup>22</sup> blijkt dat het externe deel-imago van de marine onder de Nederlandse bevolking redelijk goed is en men de taken van de marine (heel) belangrijk vindt. Echter, de kennis over de marine is niet groot en men heeft in het algemeen een vaag en beperkt beeld van de huidige activiteiten van dit krijgsmachtdeel.

Vooraf oudere respondenten dragen de marine een warm hart toe. Jongeren zijn ook positief, maar de marine roept bij hen toch minder positieve emoties op dan bij oudere respondenten. Er zijn ook minder positieve associaties over werken bij dit krijgsmachtdeel: vaak van huis; aan boord weinig privacy; hard werken; zwaar werk en men moet lichamelijk sterk zijn.

Het periodieke KL-onderzoek<sup>23</sup> leert dat de waardering van de landmacht door de maatschappij (het externe deel-imago) in een rapportcijfer uitgedrukt in 1999 en 2000 schommelt rond 7,0. Dit geldt zowel voor de publieksgroepen als voor de doelgroep 16- tot 28-jarigen. De noodzaak

van de KL wordt door circa 70 procent van de Nederlandse bevolking onderschreven. Het belang dat wordt gehecht aan de taken van de KL wordt in alle gevallen met meer dan 80 procent positief beoordeeld. Significant hoog is de score van 98 procent voor hulp bij rampen.

Met betrekking tot het beeld van de landmacht bij de Nederlandse bevolking is slechts 72 procent van de steekproef van mening dat de KL haar taken goed uitvoert. 66 Procent vindt de KL een goed bedrijf om voor te werken. 64 Procent onderschrijft de stelling 'ik ben trots op de KL'. Vergelijking leert dat het externe deel-imago van de KL bij de Nederlandse bevolking dus minder positief lijkt dan het beeld van de KM en verbetering behoeft.

Het overeenkomstige KLU-onderzoek<sup>24</sup> laat zien dat over de luchtmacht onder de Nederlandse bevolking en ook bij de voornaamste instroom-doelgroep een positief beeld bestaat. Men vindt kenmerkende uiterlijkheden, vliegtuigen, straaljagers en F-16's, hetgeen als een beperkt beeld kan worden gekwalificeerd.

In de ogen van het Nederlandse publiek is de luchtmacht een technisch hoogwaardig, professioneel en modern bedrijf. De KLU wordt gekozen vanwege de aantrekkingskracht van het vliegen (vooral genoemd door jongeren), het avontuur, de uitdaging en het technische aspect; ook dit kan wat eenzijdig worden genoemd. Minder positief is het Nederlands publiek over de secundaire arbeidsvoorwaarden, met name op het gebied van in deeltijd kunnen werken, flexibele arbeidsvoorwaarden en het aantal vakantiedagen. Dit zijn drie aspecten waarop de luchtmacht laag scoort en die (heel) belangrijk worden gevonden bij de keuze van een baan.

#### De interne deel-imago's

Zoals gesteld, richten de imago-onderzoeken zich ook op het aspect van het interne deel-imago. Volgens

het onderzoek uitgevoerd in opdracht van de KM<sup>25</sup> is het oordeel van de ondervraagde militairen over de marine gemiddeld genomen positief. Wel is bij dit thema sprake van lichte achteruitgang. Als de meest aantrekkelijke aspecten van het werk worden de inhoud van het werk gezien en de wijze waarop dat samen met collegae wordt uitgevoerd.

Aspecten zoals de vaar-thuisverhouding, salaris en toelagen (arbeidsvoorwaarden) en het 'militair zijn' worden negatief beoordeeld. Er is hier tevens sprake van een negatieve tendens, vooral voor wat betreft de financiële aspecten. De belangstelling van manschappen om hun BT-contract te verlengen lijkt te dalen. De belangstelling voor een OT-aanstelling als korporaal bij de marine is de afgelopen twee jaar gedaald en de belangstelling voor een BT-aanstelling is zeer klein. Een punt van zorg is zeker dat 38 procent van de ondervraagden niet naar anderen uitdraagt dat de marine een aantrekkelijke werkgever is. Voorts is 69 procent van mening dat de KM niet zorgvuldig met haar personeel omgaat.

De tevredenheid van de categorie BOT in de KL is gedaald.<sup>26</sup> Er is een neergaande lijn zichtbaar (uitgedrukt in een rapportcijfer) van 6,73 in 1997 naar 6,53 in 2000. Bij de groep BBT is het cijfer voor de arbeidstevredenheid teruggelopen van 6,6 in 1999 naar 6,4 in 2000. Relatief een zeer hoog percentage van het militair personeel (60 procent) is ontevreden over de manier waarop de KL met het personeel omgaat, uitgedrukt in een rapportcijfer van 5,0.

Verder zijn de BBT'ers ontevreden over de manier waarop het werk is georganiseerd (39 procent onvoldoende) en de informatievoorziening (37 procent onvoldoende). BBT'ers zijn wel tevreden over de collegae (7,9), de sfeer (7,4) en de directie (7,3). Het percentage BOT'ers, zo blijkt uit het onderzoek, dat buiten de KL solliciteert, is bij bepaalde groepen in absolute zin nog steeds hoog.

<sup>21</sup> Er is geen recent imago onderzoek met betrekking tot de Koninklijke Marechaussee (Kmar) beschikbaar.

<sup>22</sup> Het imago van de KM onder de Nederlandse bevolking en de belangstelling van jongeren om bij de KM te gaan werken, mei 2000. Drs. R.M. Tier, SWO DPKM.

<sup>23</sup> Uitvoeringsrapportage 3 2000 t.b.v. Legerraad, deel C indicatoren, 6 februari 2001. Landmachtstaf.

<sup>24</sup> Imago Koninklijke Luchtmacht anno 2000, 20 april 2000. Onderzoeksbureau Interview NSS.

<sup>25</sup> POPKM 2000, periodiek onderzoek naar de motivatie en arbeidstevredenheid bij de KM, augustus 2000. SWO DPKM.

<sup>26</sup> Uitvoeringsrapportage 3 2000 t.b.v. Legerraad, deel C indicatoren, 6 februari 2001. Landmachtstaf.



**Koers kiezen**

De KLU-medewerkers zijn in 2000 in vergelijking met 1995 op een aantal punten duidelijk negatiever geworden in hun mening.<sup>27</sup> Zo is men niet zo te spreken over de organisatie van het bedrijf, beoordeelt men de banen bij de luchtmacht met name slecht op financiële arbeidsvoorwaarden en vindt bijna 50 procent van de medewerkers de luchtmacht geen aantrekkelijke werkgever voor de voornaamste instroom-doelgroep.

Verder zou 33 procent van de KLU-medewerkers de luchtmacht niet aanbevelen aan familie, vrienden of kennissen. Vooral dit laatste vraagt aan-

dacht, aangezien de medewerkers de belangrijkste ambassadeurs voor een organisatie zijn; zeker in een tijd van een krap aanbod aan arbeidskrachten. Bij de medewerkers zit duidelijk pijn wat betreft de contracten die worden geboden, de onzekere omstandigheden en de in hun ogen relatief slechte secundaire arbeidsvoorwaarden en (het ontbreken van verschillende) beloningen.

Positief wordt geoordeeld over het aantal vakantiedagen, de goede sfeer en de leuke collegae die er zijn. Redenen om de KLU als werkgever aan te bevelen zijn onder andere: goede werkgever, goede ontplooiingsmogelijkheden, leuk en afwisselend werk en een prettige werksfeer. Opvallend is dat 90 procent van de medewerkers een voorkeur heeft voor een baan met een vast contract.

Onderzoeksgegevens over het deel-imago van sub-eenheden ontbreken. Op basis van relevante ervaringsgegevens van de auteurs lijkt echter de conclusie gerechtvaardigd dat bij-

voorbeeld een sub-eenheid als het Korps Mariniers mede op basis van een sterk deel-imago geen wervingsprobleem kent<sup>28</sup> en zelfs kan selecteren uit het beschikbare aanbod. Vooral de ambassadeursfunctie van het netwerk van oud-mariniers (Contact Oud Mariniers) lijkt hier debet aan.

### **Het gewenste imago**

In deze paragraaf zal niet worden getracht de gewenste paraplu-imago's en/of deel-imago's in detail te omschrijven, maar zal op hoofdlijnen worden aangegeven waaraan de diverse imago's dienen te voldoen.

Allereerst moet worden benadrukt dat het imago dat men wil communiceren niet mag afwijken van de werkelijke situatie (identiteit) binnen de krijgsmacht: de eerste stap naar een nieuw (gewenst) imago is met nieuw beleid er voor te zorgen dat de kloof tussen gewenste en ware identiteit (de zogenaamde verwachtingskloof) steeds kleiner wordt.<sup>29</sup>

Hierbij is sprake van een korte horizon: beloftes of gewekte verwachtingen moeten zo veel mogelijk 'morgen' worden waargemaakt en in de directe omgeving. Worden de verwachtingen niet gerealiseerd, dan zal dat negatieve repercussies hebben op instroom en binding.

Bij het overbrengen van een nieuw imago, dat uiteindelijk overdracht van kennis en attitudeverandering (ten opzichte van de krijgsmacht(delen)) zou moeten faciliteren, zal men zich moeten realiseren dat het imago wordt gedragen door de cultuur en het gedrag binnen de organisatie en dus bijna per definitie najlt. Hierbij moet onmiddellijk worden aangetekend dat imago voor een belangrijk deel wordt overgebracht door niet-geregisseerd persoonlijk contact.<sup>30</sup>

Met andere woorden: het gedrag van de vertegenwoordigers van een organisatie is voor een groot deel bepalend voor het imago van diezelfde

<sup>27</sup> Imago Koninklijke Luchtmacht anno 2000, 20 april 2000. Onderzoeksbureau Interview NSS.

<sup>28</sup> Deze situatie is onlangs iets gewijzigd in verband met de geplande vulling van het in de DN2000 aangekondigde extra mariniers bataljon.

<sup>29</sup> De Koninklijke Landmacht op weg naar een nieuw imago, Militaire Spectator 8-99. Lkol drs. F. Matser.

<sup>30</sup> Mondelinge presentatie van Randstad, februari 2001.

organisatie. Overigens, een imago is geen wegwerpartikel. Het vergt jarenlang goed gedrag en de ondersteuning daarvan met onder meer de juiste communicatie om een goed imago op te bouwen. Onmiddellijke resultaten zijn derhalve niet te verwachten.

Zoals gesteld, zijn het vooral de deel-imago's van de krijgsmachtdelen en de sub-eenheden die bepalend zijn voor de instroom en de binding van het personeel. Het paraplu-imago en dan met name het externe paraplu-imago, is van belang als achtergrond waarin de diverse deel-imago's worden ingekleurd.

Het huidige imago van Defensie is aan het eind van zijn levenscyclus en was oorspronkelijk gebaseerd op Koude Oorlog en de dienstplicht. De minister van Defensie stelt in een interview in het *Algemeen Dagblad* op 19 mei 1999: 'Van belang is het om nieuwe generaties, die door hun leeftijd de val van de Muur niet hebben meegemaakt en voor wie vrede en veiligheid abstracte begrippen zijn, te bereiken'.<sup>31</sup>

Het doel van het (nieuwe) paraplu-imago moet dus gezien worden als het in de maatschappij verkrijgen van een *license to operate*. Daartoe moet een *brandname* worden gecreëerd die de identiteit van Defensie verbindt met vredesoperaties en de daarvan afgeleide maatschappelijke relevantie.<sup>32</sup> Dit laatste dient gezien te worden als de kernboodschap van het paraplu-imago van Defensie. Daarnaast kan

dit imago gebruikt worden om gemeenschappelijke arbeidsmarktdimensies van de afzonderlijke krijgsmachtdelen te communiceren.

Beschouwen we de verschillende deel-imago's, dan is het allereerst van belang om de onderscheidende posities van de krijgsmachtdelen (en sub-eenheden) ten opzichte van elkaar en van de echte concurrenten (KPN, Shell, politiekorpsen enzovoort) in kaart te brengen. Dit vereist nadrukkelijk een gezamenlijke aanpak van de krijgsmachtdelen, met externe deskundigen.<sup>33</sup> Door de merkpositionering van de individuele krijgsmachtdelen zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen, kan een groter deel van de markt(segmenten) worden afgedekt. De mogelijkheden en beperkingen van de positioneringen liggen besloten in de onderliggende identiteiten van de verschillende onderdelen.

Alle communicatie-inspanningen ten behoeve van de gewenste imago's zullen moeten passen in het *corporate* communicatiebeleid per krijgsmachtdeel, overigens na afstemming op centraal niveau. Corporate communicatiebeleid is immers het totaal van wat een krijgsmachtdeel doet aan bewust ingerichte communicatie, zowel extern als intern. Gezamenlijk bepalen deze verschillende activiteiten het imago en dus de aantrekkelijkheid van een organisatie voor zowel de voornaamste instroom-doelgroepen als de eigen werknemers. Arbeidsmarktcommunicatie is hier een belangrijk onderdeel van. Daarvoor is een samenhangende inzet van alle middelen en activiteiten door de hele keten heen noodzakelijk.

## Ten slotte

### Sub-conclusies

– het externe paraplu-imago van Defensie kan in het algemeen redelijk goed genoemd worden. Echter, het is zeer relevant om te constateren dat bij de voornaamste instroom-doelgroep het beeld van Defensie te vaag is: dit dient te worden versterkt;

– voor de drie in beschouwing genomen krijgsmachtdelen wordt het externe deel-imago in meer (KM en KLU) of mindere (KL) mate als positief ervaren, dit geldt met name voor de taken. Minder positieve aspecten betreffen de eenzijdige beeldvorming en kennis van de organisaties;

– het interne deel-imago van de drie onderzochte krijgsmachtdelen is in de laatste jaren in waardering gedaald. Met name hiervoor verantwoordelijk lijken de aspecten: de wijze waarop met personeel wordt omgegaan (KM en KL), organisatie van het werk en informatievoorziening (KL) alsmede 'slechte' financiële arbeidsvoorwaarden en contracten (KM en KLU), onzekere omstandigheden, organisatie van het bedrijf en 'slechte' secundaire arbeidsvoorwaarden (KLU). Positief wordt geoordeeld over de collegae en de werksfeer (KM, KL en KLU), de directe chef (KL), de inhoud van het werk (KM) en de goede ontplooiingsmogelijkheden (KLU);

– bij het creëren van de deel-imago's kan men niet volstaan met het communiceren van de primaire beloning en de employee benefits (samen de zogenaamde 'hygienic factors'), maar de krijgsmachtdelen zullen zich moeten onderscheiden door individuele ontplooiingsmogelijkheden en een gevarieerde, uitdagende werkomgeving (de zogenaamde 'winning factors'). De 'hygienic factors' dienen daarbij voldoende concurrerend te zijn. Dit alles tegen een achtergrond waarbij de relevantie van de krijgsmacht niet ter discussie staat.<sup>34</sup> Noodzakelijk is een imago van een krijgsmachtdeel als een bedrijf om trots op te zijn.

### Aanbevelingen<sup>35</sup>

#### Organisatie en structuur

– gezamenlijk met een extern marketingbureau de onderscheidende posities van de krijgsmachtdelen (en sub-eenheden) ten opzichte van elkaar en van de echte concurrenten

<sup>31</sup> Wat jongeren zeggen, wat iedereen denkt. Meningingen over Defensie in het kader van de Strategische Toekomstdiscussie Defensie, Stichting Maatschappij en Krijgsmacht, 1999.

<sup>32</sup> Mondelinge presentatie van Deloitte & Touche, *Human Capital Group*, februari 2001.

<sup>33</sup> Leger kan voller, rapport Rijksvoorlichtingsdienst/DTC, 4 oktober 2000.

<sup>34</sup> Mondelinge presentatie van Shell Nederland, maart 2001.

<sup>35</sup> Alhoewel in de voorgaande tekst wegens het niet beschikbaar zijn van informatie niet wordt gerefereerd naar de Kmar, zijn de aanbevelingen in principe bedoeld voor alle vier de krijgsmachtdelen.

- op de arbeidsmarkt in kaart brengen. Gezien de uit sollicitatiepatronen gebleken overlap in belangstelling van sollicitanten van maximaal 10 procent, dienen de krijgsmacht-delen elkaar niet als concurrent te behandelen;
- coördinatie van de inzet van alle middelen en activiteiten ten behoeve van communicatie dient door de hele personeelslogistieke keten heen plaats te vinden;
- het gewenste imago en daarop gerichte communicatie en cultuur moeten in de lijnorganisatie worden bekend gesteld;
- effectiviteitsonderzoeken dienen te worden uitgevoerd met betrekking tot communicatie(-elementen) en de daarvoor gehanteerde middelen.

#### *Paraplu-imago Defensie*

- versterking van het externe paraplu-imago van Defensie, vooral bij jongeren van 15 tot 24 jaar (voornaamste instroom-doelgroep), waarbij de nadruk zal moeten liggen bij de kernboodschap (vredesoperaties en de daarvan afgeleide maatschappelijke relevantie);
- versterking van het interne paraplu-imago van Defensie, met name op het aspect van de rol van de centrale delen van de organisatie.

#### *Deel-imago's krijgsmacht-delen<sup>36</sup> en sub-eenheden*

- versterking van het externe deel-imago van de krijgsmacht-delen bij de Nederlandse bevolking, vooral bij jongeren van 15 tot 24 jaar;
- versterking van het interne deel-imago van de krijgsmacht-delen. Concreet moet hierbij worden gedacht aan arbeidsvoorwaarden, het verwachtingspatroon van werknemers en individualisering van het loopbaanbeleid;

- ontwikkeling en versterking van de deel-imago's van daarvoor in aanmerking komende sub-eenheden. Hierbij zou men niet moeten schuwen om speciaal voor dit doel eenheden (bijvoorbeeld regimenten) in het leven te roepen;
- communicatie van de banendiversiteit bij de krijgsmacht-delen en maatschappelijke relevantie van de taken;
- communicatie van de mogelijkheden tot werken en studeren bij de krijgsmacht-delen op inhoudelijke aspecten;
- overwegen om op bescheiden schaal manifestaties van ceremoniële aard van de krijgsmacht-delen in het openbaar plaats te laten vinden (Koninginnedag, beëdigingen en commando-overdrachten). Dit zou bijvoorbeeld gecombineerd kunnen worden met een 'jaarlijkse dag van de militair of krijgsmacht';
- onderzoeken van de mogelijkheden van stageplaatsen en werkvakanties bij de krijgsmacht-delen voor jongeren van 15 tot 18 jaar. Stimuleren en ondersteunen van jeugdverenigingen die in meer of mindere mate verbonden zijn met krijgsmacht-gerelateerde activiteiten (bijvoorbeeld zweefvliegclubs, zeekadetten, studentenweerbaarheid, et cetera);
- sollicitanten beschouwen en behandelen als (potentiële) ambassadeurs van het betrokken krijgsmachtdeel, dat betekent dus dat de grote groep van afvallers ook zorgvuldig moet worden behandeld;
- binden van de kandidaten in de fase tussen aanstelling en plaatsing in de opleiding alsmede gedurende deze opleiding (zogenaamde *on-boarding and assimilation*);
- begeleiding tijdens eerste plaatsing op functie;
- het creëren van netwerken van uitgestroomde werknemers (bijvoor-

beeld door het gratis aanbieden van lidmaatschap van mess, gratis abonnementen op defensiebladen, et cetera);

- stimuleren en sponsoren van topsporters bij de krijgsmacht-delen;
- bezien van de mogelijkheden tot intensivering van mini-vlootdagen bij de KM en mini-opendagen bij de KLU;
- continuering van het benadrukken van het aspect employability, met name bij de KL;
- minder eenzijdige communicatie (minder F-16's) en meer corporate-gericht bij de KLU.

#### *Communicatie*

- gezien de voornaamste instroom-doelgroep meer gebruik maken van het medium internet;
- meer communiceren op functie-niveau, alsmede op corporate en maatschappelijk niveau en minder op productniveau;
- communicatie-inspanningen ten behoeve van de gewenste imago's zullen moeten passen in het corporate communicatiebeleid per krijgsmachtdeel, na afstemming op centraal niveau;
- op specifieke doelgroepen gerichte communicatie laten aansluiten bij de normen en waarden van die groepen;
- in voorkomende gevallen voor functies op specifieke locaties regionaal communiceren.

<sup>36</sup> Zie ook: Te land, ter zee en in de lucht, Adformatie nr. 46, 16 november 2000. Iris Horn.

# Personeelsbeleid beschouwd II

## Defensie en maatschappij

ir. B.M. van der Hulst – kapitein-ter-zee\*

ir. V.C. Windt DIC – kapitein-ter-zee\*

### Inleiding

In dit deel beschouwen we eerst het huidige personeelssysteem van Defensie en schetsen we een open personeelssysteem dat de noodzakelijke flexibiliteit kan bieden. Door een meer taakgerichte dan functiegerichte benadering kan deze flexibiliteit verder worden vergroot. Ten slotte worden voorstellen gedaan om met strategische partners uit de maatschappij en andere overheidsinstanties samen te werken om win-win situaties te bewerkstelligen teneinde het vullingsprobleem te verkleinen. In het tweede gedeelte van het artikel bekijken we hoe bij een meer op het individu afgestemd personeelssysteem de organisatie beter gevuld kan worden dan in de huidige situatie.

### Het huidige personeels-systeem bij Defensie

Om te kunnen concurreren op de arbeidsmarkt zal Defensie zich moeten aanpassen aan het aanbod op die markt. Aangezien het aanbod aan snelle wijzigingen onderhevig is moet

\* Het voorliggend artikel is een verkorte versie van de eindstudie Leergang Topmanagement Defensie 2001. Het is tot stand gekomen onder redactie van bovengenoemde auteurs. De overige auteurs die aan de eindstudie hebben bijgedragen zijn drs. F.F. Bekkers, Lt.kol ir. W.C.M. Bouwmans, Lt.kol drs. A.H. Fortuin, drs. P.W. van Gijzen, Kol. J.H. Groeneveld, ir. P.J. Keuning en Kol. H.J.M. Schouenberg.

Defensie flexibel op dit aanbod kunnen reageren.

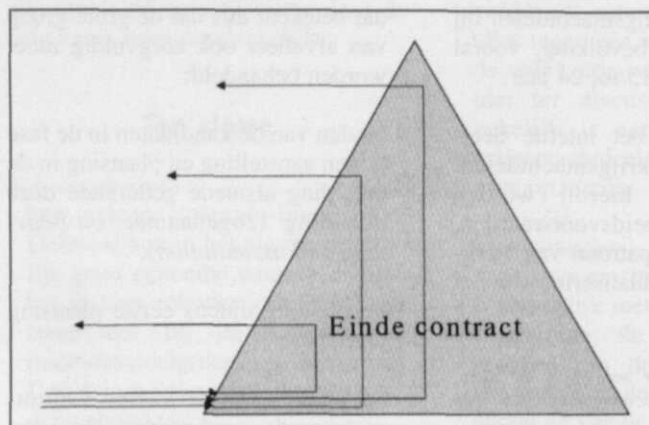
Defensie heeft een gesloten personeelssysteem. De instroom bestaat vrijwel geheel uit schoolverlaters (Lager Beroeps Onderwijs (LBO) tot en met Wetenschappelijk Onderwijs (wo)). Na een initiële opleiding beginnen zij aan een loopbaan bij Defensie. Afhankelijk van vooropleiding, functioneren en vervolgoledingen doorloopt betrokkene een bepaalde loopbaan.

Het personeelsbestand is piramidiaal van opzet. Dit maakt selectie mogelijk voor de hogere functies. Als mensen voortijdig de dienst verlaten, neemt in eerste instantie de interne selectiemogelijkheid af. Bij onvoldoende doorstroom van onderop ontstaan tekorten.

Het project 'Van confectie naar maatwerk' dat bedoeld was om de juiste

man/vrouw op de juiste plaats te krijgen, heeft dit systeem in de praktijk niet meer open gemaakt. Hoewel in dit project meer mogelijkheden voor horizontale instroom werden geschapen, vindt instroom op dit moment vrijwel uitsluitend aan de voet plaats. Eén van de redenen dat instroom halverwege een loopbaan niet plaatsvindt is dat voor hogere functies in veel gevallen 'het hebben gefunctioneerd in een functie op het eerstvolgende lagere niveau' wordt vereist. Deze eis wordt voor een aantal functies waarschijnlijk terecht gesteld, maar zij wordt ook onterecht gebruikt als een soort selectiecriteria; om er zeker van te zijn dat je een goede 'vent' krijgt.

Hierdoor is een systeem dat in potentie het open zijn in zich heeft, weer gesloten geworden. De enigen die echt horizontaal instromen zijn dan ook zij die ergens hun loopbaan hebben onderbroken, buiten Defensie



Afb. 1  
Het gesloten  
personeels-  
systeem

hebben gewerkt en weer terugkeren. Zij vatten dan in feite de draad weer op waar ze waren gebleven. De instroom van artsen, tandartsen, psychologen, et cetera in de organisatie wordt gelet op het specifieke karakter van deze groep niet als echte horizontale instroom gezien.

In het gesloten personeelssysteem zijn functies meer en meer zó ingericht dat ze alleen maar naar behoren vervuld kunnen worden door personen die eerst bepaalde andere functies hebben bekleed. Hierdoor zijn vele unieke loopbanen ontstaan die adequaat reageren op een verstoring bemoeilijken. De uitvoering van vitale operationele taken van de krijgsmacht wordt zodoende steeds frequenter en langduriger bedreigd door verstoringen die in beginsel beperkt van omvang zijn.

#### De arbeidsmarkt

De aanbodzijde van de arbeidsmarkt is sterk onderhevig aan veranderingen. De vraag naar arbeid van de kant van Defensie is vrijwel constant van samenstelling gebleven. Voor banen bij Defensie worden specifieke kwalificaties gevraagd. Deze worden aangebracht in eigen specifieke opleidingen. Door het gesloten personeelssysteem en eigen opleidingen is er geen noodzaak het functiegebouw bij Defensie aan te passen.

Om defensiepersoneel na beëindiging van het dienstverband geschikt te maken voor de civiele arbeidsmarkt zijn in veel gevallen aanvullende, niet

op de militaire dienst gerichte, opleidingen noodzakelijk. Dit geschikt maken van mensen bij einde dienstverband voor de arbeidsmarkt vergroot dan ook niet in eerste instantie de flexibiliteit van de militaire organisatie maar is vooral bedoeld om de kwalificaties voor banen elders te bereiken en daarmee de positie van het betrokken personeel op de arbeidsmarkt te verbeteren. Secundair is er hierbij een relatie met de werfingskracht van Defensie.

#### Het open personeelssysteem

Een personeelssysteem dat meer open is, dat wil zeggen een systeem waarin in- en uitstroom op meerdere niveaus mogelijk is, zal flexibeler op de wisselingen van de arbeidsmarkt kunnen inspelen. Zo kan op ongewenste uitstroom worden gereageerd door horizontale instroom. Voor een aantal functies kan het zelfs wenselijk zijn dat instroom van buiten plaatsvindt. Hierdoor komt vers bloed in de organisatie en worden nieuwe ideeën geïntroduceerd.

Horizontale instroom verzekert dat de cultuur binnen de organisatie in de pas loopt met de maatschappelijke ontwikkelingen. In een open systeem bestaan naast instroom aan de voet en gewenste uitstroom na beëindiging van het contract, andere stromen (zie afbeelding 2).

In een systeem waarin in- en uitstroom op meerdere niveaus mogelijk is, vervagen de grenzen van de inter-

ne en externe arbeidsmarkt. Dit kan alleen maar als er een goede aansluiting is van functies bij Defensie met functies in de maatschappij. Dit geldt ook voor de opleidingen.

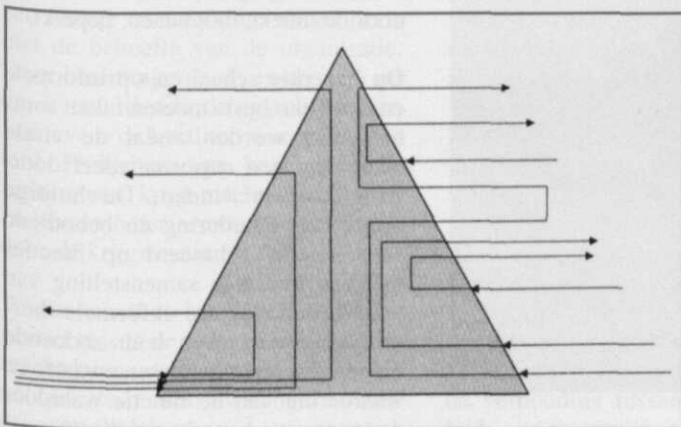
Een grondige herziening van het functiegebouw is hiervoor noodzakelijk. Ten eerste om te bepalen voor welke functies deze in- en uitstroom mogelijk of zelfs wenselijk is. Ten tweede om de gewenste aansluiting van functies en opleidingen van Defensie met die van de maatschappij te verkrijgen.

Voor deze herziening is een fundamentele aanpak vereist. Uitgaande van de doelstellingen van een organisatieonderdeel moeten de vereiste kerncompetenties worden geïdentificeerd. Door clustering van kerncompetenties binnen functies kan naar een optimale aansluiting worden gezocht met functies en opleidingen in de maatschappij. Behalve dat dit horizontale instroom vergemakkelijkt kan hiermee ook op opleidingen worden bespaard.

Voor een aantal organisatieonderdelen kan worden overwogen om nog een stap verder te gaan en deze clustering over te laten aan het organisatieonderdeel zelf. Hierbij moet dan wel de sturing op aantallen worden losgelaten. Een uitwerking van dit concept is opgenomen in het deel Defensie en maatschappij.

Voor een aantal functies worden specifieke eigenschappen gevraagd die alleen ontwikkeld kunnen worden in opleidingen en functies binnen de defensieorganisatie. Dit zijn over het algemeen militaire functies op het uitvoerende niveau, die specifieke vaardigheden vereisen. Door een kritische analyse kunnen deze functies worden geïdentificeerd.

Hierbij moet vooral kritisch worden gekeken omdat de neiging bestaat om ervaring in eerdere functies bij Defensie als noodzakelijk te bestempelen. Dit, zoals vermeld, niet alleen om bekendheid met de organisatie zeker te stellen maar ook om een



Afb. 2  
Het open  
personeelssysteem

garantie van een bepaalde kwaliteit te verkrijgen.

In het bewust gebruiken van tijdelijke uitstroom gevolgd door instroom schuilt een enorme potentie. Het biedt de mogelijkheid om de eigen werknemers variatie in loopbaan aan te bieden; het geeft de organisatie de mogelijkheid nieuwe ideeën binnen te halen en het geeft de organisatie beter inzicht in maatschappelijke ontwikkelingen.

Hierdoor kunnen functies die zowel ervaring in de eigen organisatie vereisen als waarvoor instroom van buiten wenselijk is, worden gevuld. Ook de 'ambassadeursfunctie' is hiermee gediend.

Een volledige aansluiting van functies en opleidingen van Defensie bij die in de maatschappij zal niet mogelijk zijn. Er zal dan ook naar een goede balans moeten worden gezocht tussen optimale functie versus optimale *employability*. Hierbij moet het niet kunnen vullen van bepaalde functies, dat wil zeggen open plekken in de organisatie, worden afgewogen tegen het vullen met personeel dat

misschien niet alle, maar wel een aantal benodigde kwalificaties heeft.

Door het vervagen van de grenzen van de interne en externe arbeidsmarkt ontstaat een intensievere wisselwerking tussen Defensie en maatschappij. Hierdoor wordt Defensie beter ingebed in de maatschappij, hetgeen draagvlakvergroten zal werken. Tevens heeft een open personeelssysteem in zich dat, indien noodzakelijk, een beroep kan worden gedaan op het in de maatschappij aanwezige potentieel.

Personeel dat uitstroomt kan wellicht een soort reservistenstatus krijgen. Hiervoor is wel een breed draagvlak in de maatschappij noodzakelijk en het besef dat het uitvoeren van vredes- en veiligheidsbeleid niet een zaak van Defensie alleen is, maar een die de gehele Nederlandse samenleving aangaat.

### Een taakgerichte benadering

De omvang van de krijgsmacht neemt af terwijl het aantal vaktechnische

specialismen en de differentiatie in functies toenemen. Hierdoor wordt het aantal gelijkwaardige functies, qua niveau en inhoud, zo sterk beperkt dat er onvoldoende redundantie aanwezig is om enige verstoring van de planning op te vangen, zelfs niet op krijgsmachtdeelniveau.

#### Functioniesamenstelling

De functies in de krijgsmacht bestaan veelal uit een aantal taken waarvan er enkele een militaire component hebben. Door allerlei verbeteringen, zoals automatisering, neemt de hoeveelheid tijd per taak af zodat functies steeds meer taken bevatten.

Een belangrijk aspect, randvoorwaarde, bij het groeperen van taken tot functies is het streven de functies binnen een bepaalde organisatie qua niveau en belasting te nivelleren. Door het grotere aantal taken in een functie en de genoemde randvoorwaarde worden de functies steeds unieker. De onderliggende taken zijn daarentegen vaak vrij algemeen en vergen veelal dezelfde basisvaardigheden als voorheen.

Door de koppeling tussen functie en taken niet zo strict te benaderen kan extra redundantie worden gecreëerd en een beroep worden gedaan op een groter potentieel voor een bepaalde taak. Meerdere functionarissen bezitten namelijk de benodigde capaciteiten voor die taak. Verstoringen zoals verloop en ziekte kunnen zodoende sneller worden opgevangen. Tevens wordt het domino-effect, veroorzaakt door de unieke loopbanen, beperkt.

Op beperkte schaal en op informele en tijdelijke basis moeten taken soms herschikt worden zodat de vitale taken van een organisatie deel doorgang kunnen vinden. De huidige opzet van waardering en benodigde capaciteit is gebaseerd op functies met een bepaalde samenstelling van taken. Een lokale, informele herschikking van taken leidt zodoende tot een discrepantie tussen zwaarte en waardering van de functie waardoor de toepassing beperkt wordt.



Te velde

### Differentiatie

Door de verantwoordelijkheid voor de samenstelling van functies in een organisatieonderdeel neer te leggen bij de commandant als resultaatverantwoordelijke van dat onderdeel, wordt een meer adequate reactie op veranderingen mogelijk. Deze veranderingen zijn onder andere vacatures en wijzigingen in de capaciteiten van het beschikbare personeel. Hierdoor wordt tevens de mogelijkheid geboden meer in te spelen op individuele capaciteiten van het beschikbare personeel.

Functies kunnen zodoende lokaal worden aangepast qua belasting en waardering teneinde aanwezige capaciteiten en ervaring beter te benutten. Eveneens kan een functie worden aangepast in verband met scholing en herstel na ziekte. Een meer individuele benadering wordt zodoende ondersteund.

### Harmonisatie van taken

Doordat taken veelal minder specifiek zijn is harmonisatie van taken mogelijk tussen de krijgsmachtdelen onderling. De geharmoniseerde taken komen zodoende in grotere aantallen voor binnen Defensie als geheel. Dit biedt de mogelijkheid de opleidingen efficiënter in te richten. De efficiëntie kan toenemen door schaalvergroting oftewel door meer mensen op te leiden met dezelfde middelen.

Maar ook is het mogelijk de efficiëntie te verhogen door een hogere frequentie van de opleiding, waardoor een betere afstemming mogelijk is met de behoefte van de organisatie. Door benutting van de ervaringen uit de verschillende krijgsmachtdelen kan tevens de kwaliteit worden verbeterd. Problemen van hoge prioriteit binnen een krijgsmachtdeel kunnen zodoende beter worden opgevangen door de krijgsmacht als geheel.

Tevens wordt zo het saamhorigheidsgevoel tussen de verschillende krijgsmachtdelen versterkt en de basis gelegd voor het switchen tussen krijgsmachtdelen.



Mens en techniek

### Interactie Defensie en maatschappij

De taakgerichte benadering vergroot de aansluiting bij de maatschappij. De taken zonder militaire component zijn namelijk eveneens aanwezig in die maatschappij. Voor opleidingen kan zodoende gebruik worden gemaakt van externe capaciteit. Dit kan leiden tot verdere verbetering van de efficiëntie en kwaliteit. Ook wordt het beter mogelijk capaciteit in te huren of uit te besteden indien functies kunnen worden samengesteld uit niet militaire taken. De opleiding en werkervaring binnen de krijgsmacht sluiten dan ook beter aan op de maatschappij, wat een voordeel is voor een ieder die maar een beperkte tijd binnen de krijgsmacht verblijft. Ten slotte biedt het de mogelijkheid om herintreders opnieuw te integreren en hun ervaringen opgedaan buiten de krijgsmacht ten volle te benutten en te waarderen.

### Afstemmingsverliezen

Door een meer taakgerichte, in tegenstelling tot een functiegerichte, benadering van de organisatie is het eenvoudiger om afstemmingsverliezen – de verhouding tussen vraag en aanbod – op te vangen, zowel in positie-

ve als negatieve zin. Dit door een grotere flexibiliteit op decentraal niveau in de organisatie en de mogelijkheid de krijgsmacht in haar totaliteit te gebruiken. Door harmonisatie van taken wordt sub-optimalisatie beperkt.

### Defensie en haar strategische partners

Defensie is niet de enige werkgever op de arbeidsmarkt die te maken heeft met een vullingprobleem. Defensie zou in samenwerking met haar strategische partners uit de maatschappij en met andere overheidsinstanties moeten werken aan mogelijkheden om personeel tijdelijk uit te wisselen en gebruik te maken van de kennis en kunde van elkaar werknemers. De cultuur en het personeelssysteem bij Defensie moeten de flexibiliteit bieden om dit mogelijk te maken.

Bij het uitwisselen van personeel tussen Defensie en haar strategische partners uit de maatschappij en andere overheidsinstanties kan voor alle partijen in beginsel sprake zijn van een win-win situatie. Deze aanpak



vraagt echter wel dat alle partijen verworven hebben in elkaar en samen willen werken aan een situatie die in de huidige arbeidsmarkt optimaal inspeelt op de behoeften van zowel het personeel als de respectievelijke organisaties. In de navolgende paragrafen zal dit verder worden uitgewerkt.

#### Defensie als voorportaal

De benadering dat Defensie als voorportaal wordt gezien voor een functie in de maatschappij, geldt op dit moment in het bijzonder voor het BBT-personeel. Deze categorie personeel moet als ambassadeurs voor Defensie op kunnen treden, zowel gedurende de contractperiode maar zeer zeker na afloop van hun contract.

Indien op termijn het onderscheid tussen BBT en BOT vervaagt en een *up or out* systeem de opbouw van de personeelspiramide gaat bepalen, wordt het belangrijk dat Defensie voor haar personeel een situatie van werkzekerheid kan garanderen. Hoewel de huidige arbeidsmarkt mogelijk aanleiding zou kunnen zijn voor de constatering: 'iedereen vindt toch wel een baan', moet Defensie nu reeds inspelen op de behoefte van werkzekerheid van haar huidige BBT'ers en van de toekomstige belangstellenden voor een baan bij Defensie. Dit kan door in samenspraak met het bedrijfsleven dan wel met andere overheidsinstanties afspraken te maken over relevante opleidingstrajecten gedurende de actieve militaire periode.

De contacten die met het bedrijfsleven, onder andere in het Platform Defensie Bedrijfsleven (PDB) zijn gelegd, kunnen worden uitgebreid. Defensie kent immers een groot aantal strategische partners in alle maatschappelijke geledingen, zowel binnen als buiten de rijksoverheid (denk bijvoorbeeld aan gemeenten en de zorgsector). Vooral de contacten met *consultancy* en Informatie-Communicatie- en Technologie (ICT) bedrijven kunnen in dit kader worden gebruikt. Niet alleen de samenwerkingsmogelijkheden voor het BBT-

personeel, maar ook de uitwisseling van BOT- en burgerpersoneel dient onderwerp van gesprek te zijn.

Door vroegtijdig in te spelen op de behoefte van de markt kan Defensie aan haar personeel een aanvullend arbeidsvoorwaardenpakket (bijvoorbeeld met toegesneden opleidingen) aanbieden, waarmee de ontwikkelingsmogelijkheden en de persoonlijke groei worden gestimuleerd. Op deze wijze kan Defensie zich op een juiste manier onderscheiden op de arbeidsmarkt en wordt ze een aantrekkelijke partner voor werkzoekenden.

Dit laatste geldt ook voor de andere marktpartijen die daardoor de beschikking kunnen krijgen over goed opgeleid personeel dat niet alleen over kennis maar ook over vaardigheden beschikt die hen onderscheidt van de overige werkzoekenden. Tevens wordt bereikt dat dit personeel op een positieve wijze zal bijdragen aan het beeld van Defensie in de samenleving.

#### Initiatieven

Door Defensie wordt in samenwerking met het PDB reeds gewerkt aan contacten met andere werkgevers, terwijl anderzijds over opleidingen afspraken zijn gemaakt met onder meer Regionale Opleidingscentra (ROC). Door een keten op te zetten waarbij opleidingsinstituten, Defensie en de overige marktpartijen zijn betrokken, kan dit traject tot duidelijke verbeteringen leiden, zowel voor het imago van de organisatie als ten aanzien van het onderscheidend vermogen van Defensie als werkgever op een krappe arbeidsmarkt.

Door het bevorderen van de studiezijn bij de BBT'ers ontstaat bovendien een situatie die ook zijn positieve effecten zal hebben op het behoud van personeel. Immers: er wordt een aanvullende uitdaging geboden gedurende de contractperiode, terwijl anderzijds de mogelijkheden voor degenen die willen bijtekenen worden vergroot. In dit kader dient ook te worden onderzocht in hoeverre de mogelijkheden van



Praktische vaardigheden

stageplaatsen voldoende zijn uitgewerkt.

Op tal van plaatsen worden op dit moment op regionale basis initiatieven ontplooid. De 13 Mechbrig in Oirschot werkt samen met DAF. Jongeren die nog niet oud genoeg zijn voor een contract bij Defensie starten hun carrière bij DAF. Na twee jaar kan een deel van hen zijn/haar opleiding verder afronden binnen Defensie en keert na afloop van zijn/haar contract wederom terug bij DAF.

#### Voorwaarden

Voorwaarden voor succes voor een dergelijk model zijn:

- duidelijke afspraken moeten worden gemaakt met de andere marktpartijen, waardoor inzicht in vervolgttrajecten wordt gecreëerd teneinde werkzekerheid te kunnen garanderen;

- commandanten dienen te worden gewezen en aangesproken op hun verantwoordelijkheden ten aanzien van de studiemogelijkheden en studievoortgang van het personeel. Dit leidt er niet alleen toe dat de keten wordt versterkt, maar is ook essentieel vanuit de optiek dat het imago wordt verbeterd. Immers, personeel dat adequaat is opgeleid kan sneller een goede functie vinden in de maatschappij dan wel elders inzetbaar zijn binnen Defensie;

- er moet een adequate begeleiding vanuit Defensie bij de studie zijn en men dient open te staan voor signalen van het personeel over mogelijke knelpunten;

- er dient een basis van vertrouwen tussen de contractpartners te zijn waarbij het er niet om gaat dat alleen op korte termijn voldoende adequaat opgeleid personeel beschikbaar is, maar ook op langere termijn.

#### Tijdelijke uitruil van defensiepersoneel

Hoewel de tijdelijke uitruil van defensiepersoneel met andere overheidsinstan-

ties of het bedrijfsleven niet voor grote aantallen mogelijk zal zijn, biedt dit wel de mogelijkheid om personeel met extra potentie uitdagingen te kunnen blijven bieden, ook bij een kleinere personeelspiramide.

In het verleden werden in het kader van loopbaanontwikkeling en uit bestandsmatige overwegingen voor militairen functies gereserveerd die, gezien de aard van de functie-inhoud, ook door burgers zouden kunnen worden vervuld. Deze zijn ten gevolge

blijven binden aan Defensie. Tijdelijke uitruil of detachering van personeel kan hiervoor een oplossing bieden.

Instanties als de organisatie voor Toegepast Natuurkundig Onderzoek (TNO), maar zeker ook *consultancy* en productiebedrijven die langdurige contacten hebben met Defensie, zullen behoefte blijven hebben aan de specifieke, *up-to-date* kennis en ervaring van militairen. Dit leidt tot een win-win situatie voor beide partijen.



Denken en doen

van het krimpende aantal reserve-eenheden voor een deel vervallen. Toch zullen dit soort functies beschikbaar moeten blijven om de mogelijkheid te hebben personeel anderszins ervaring te laten opdoen.

Tevens is dit noodzakelijk om periodes van rust te kunnen realiseren na langdurige parate periodes (uitzendingen en vaar-thuisverhouding). Indien deze functies niet binnen de organisatie beschikbaar zijn, zal de organisatie andere oplossingen moeten vinden teneinde het personeel te

Immers, Defensie biedt extra uitdagingen voor haar personeel, dat aanvullende kennis en ervaring op kan doen. De partnerorganisatie krijgt de beschikking over kennis en ervaring die haar in staat stelt beter in te spelen op de specifieke defensieproblematiek.

Landen als het Verenigd Koninkrijk, Noorwegen, Zweden en Frankrijk kennen reeds een systeem waarbij militairen tijdelijk worden geplaatst bij onderzoeksinstituten. Vergelijkbare oplossingen kunnen ook worden

gevonden in zogenaamde *twinning* projecten, waarbij Defensie tijdelijk een medewerker uitleent aan een partnerorganisatie en daarvoor een vergelijkbare kandidaat terugkrijgt vanuit die organisatie.

Tegenwerpingen tegen deze oplossingsrichtingen zijn ruimschoots voorhanden. De positieve effecten die deze openheid naar beide kanten kan hebben, lijken echter in ruime mate op te wegen tegen het risico dat een kandidaat uiteindelijk ervoor zal kiezen om de defensieorganisatie te verlaten.

Het is immers maar de vraag of de medewerkers die voor dit soort trajecten in aanmerking komen toch al niet om zich heen kijken en zoeken naar ontplooiingsmogelijkheden. Op deze manier kunnen zij die vinden zonder dat zij voor Defensie verloren gaan.

Voorwaarden voor succes van een dergelijk model zijn:

- vertrouwen hebben in het personeel;
- afspraken maken over arbeidsvoorwaarden en het eventueel aanbieden van extra prikkels om het personeel aan de organisatie te binden in de vorm van faciliteiten;
- dit model zal met alle relevante marktpartijen moeten worden besproken om het risico van oneerlijke concurrentie te voorkomen.

#### **Netwerken van voormalig defensiepersoneel**

Defensie dient netwerken van personeel dat Defensie heeft verlaten, te faciliteren. Door periodiek contactbijeenkomsten te beleggen, die voor een deel kunnen aansluiten bij de bijeenkomsten die reeds worden georganiseerd voor het reservepersoneel, kan de band met voormalige werknemers worden geïntensiveerd. Op die manier kunnen zij beter optreden als ambassadeurs voor de defensieorganisatie en blijven ze bovendien op de hoogte van nieuwe ontwikkelingen.

Ook kan Defensie dan op eenvoudige wijze gebruik maken van de aanvullende ervaring van deze mensen. Deze groep moet tevens actief worden benaderd en geïnformeerd over de mogelijkheden om terug te keren bij Defensie. Zo blijven zij betrokken bij de organisatie en kan hun interesse worden gewekt voor een mogelijke terugkeer dan wel een tijdelijke inzet bij een uitzending.

Deze aanpak kan op zowel een generieke als een gerichte wijze plaatsvinden. Hierbij kan men denken aan uitnodigingen voor Defensiesymposia, uitnodigingen bij oefeningen, of commando-overdrachten ingeval van BBT-personeel dat heeft gediend bij een bepaalde eenheid.

Voorwaarden voor succes voor een dergelijk voorstel zijn:

- het helder beleggen van deze taak in de organisatie. Nu vervult de inspecteur voor het reservepersoneel deze functie, veelal naast een toch al zware reguliere taak als plaatsvervangend bevelhebber. Beter is het hiervoor specifieke capaciteit vrij te maken;
- het personeel dat de organisatie verlaat moet niet als een soort 'verrader' worden gezien; termen als 'spijtoptanten' en dergelijke dienen te worden vermeden;
- de beperkingen voor inhuur van personeel dat naar het bedrijfsleven is vertrokken, die door de defensieorganisatie in het kader van de zogenaamde integriteitmaatregelen zijn gesteld, moeten worden aangepast.

#### **Andere leveranciers van personeel**

Door meer dan tot nu toe gebruik te maken van alternatieve personele capaciteit, wordt niet alleen de interactie met de maatschappij versterkt, maar kunnen bovendien knelpunten worden opgelost, zoals de uitzending en de vaar-thuisverhouding.

Als eerste categorie in dit kader geldt uiteraard het reservistenbestand. Ook

het personeel ingedeeld bij de Nationale Reserve (Natres) zou actief benaderd moeten worden om vast te stellen in hoeverre bij die groep belangstelling bestaat voor eventuele uitzendingen. Door in te spelen op zowel de behoeften van het bedrijfsleven als die van de individuen, biedt deze groep een aanvullend potentieel. Naast financiële compensatie zou onderzocht moeten worden in hoeverre in de communicatie naar buiten, de betrokken bedrijven extra aandacht kunnen krijgen teneinde hun maatschappelijke inspanning te belichten. Voor wat betreft het personeel dienen verzekeringstechnische, maatschappelijke en carrière-technische effecten te worden onderzocht.

Defensie krijgt op deze wijze de beschikking over een inzet-pool ten behoeve van individuele uitzendingen en *Civil Military Co-operation* (CIMIC)-achtige taken (bijvoorbeeld het initiatief van het PDB met betrekking tot de uitzending van bankpersoneel en accountants naar Bosnië-Herzegowina). Deze pool kan worden gebruikt in het geval van extra behoeften, maar stelt de organisatie bovendien in staat om individuele militairen tijdelijk vrij te stellen van een uitzending in verband met persoonlijke omstandigheden.

Op deze wijze kan worden voorkomen dat goed personeel zich om tijdelijke redenen gedwongen ziet Defensie te verlaten. Uitgangspunt moet echter wel blijven dat elke militair uitzendbaar dient te zijn.

Niet direct aan het operationeel optreden gerelateerde taken kunnen mogelijk worden uitbesteed. Hierdoor kan de groep militairen die nu veelvuldig met dit soort taken wordt belast en daardoor uitzendingen steeds meer als een probleem voor zichzelf en hun gezinnen ervaart, worden ontzien. Hierbij kan men bijvoorbeeld denken aan genisten en explosievenruimers. Andere NAVO-partners, bijvoorbeeld de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, maken meer en meer gebruik van civiele instanties om

*compounds* in te richten of om opleidingen te verzorgen voor de lokale mijnruimers.

In dit kader zou ook aandacht kunnen worden besteed aan verdere samenwerking met andere partners, zoals dat in Bosnië-Herzegovina nu reeds gebeurt met Bulgarije. Hierdoor kunnen die landen niet alleen ervaring opdoen en hun professionaliteit vergroten, maar zich profileren in deze internationale operaties. Op deze wijze wordt Nederland in staat gesteld voor langere tijd deel te nemen aan missies zonder dat dit een te groot beslag legt op het personeel.

#### Aanbevelingen

- Met een open personeelssysteem kan Defensie flexibeler inspelen op het aanbod op de arbeidsmarkt. Indien de horizontale instroom, uitstroom en uitstroom gevolgd door instroom worden vergroot, wordt Defensie beter ingebed in de maatschappij hetgeen draagvlakvergroten en cultuurverrijkend kan werken. Met een open systeem kan tevens, indien noodzakelijk, een beroep worden gedaan op het in de maatschappij aanwezige potentieel;
- een meer taak- en resultaatgerichte benadering bij de samenstelling van organisatie-elementen geeft meer mogelijkheden tot beperking van afstemmingsverliezen, tot het creëren van noodzakelijke redundantie voor vitale taken, tot betere afstemming tussen krijgsmacht delen, tot betere benutting van individuele capaciteiten en tot betere interactie met de maatschappij op het vlak van opleidingen en gebruik van beschikbare capaciteiten;
- in het kader van de ketenbenadering zal Defensie met zowel opleidingsinstituten als potentiële toekomstige werkgevers voor het BBT-personeel afspraken moeten maken over gewenste opleidingen en mogelijkheden om samen te werken, waarbij onderzocht moet worden in hoeverre personeel uitgewisseld kan worden;

- in het kader van personeelsbeleid moet Defensie met haar strategische partners afspraken maken om haar personeel aanvullende ontplooiingsmogelijkheden te bieden door hen tijdelijk aanvullende ervaring op te laten doen bij civiele bedrijven dan wel andere overheidsinstanties.

Door reservisten, personeel van de Natres en private ondernemingen meer dan tot nu toe te betrekken bij crisisbeheersingsoperaties wordt enerzijds de band met Defensie versterkt, terwijl anderzijds de samenwerking direct wordt betrokken bij de

uitvoering van deze maatschappelijk relevante taken;

- Defensie dient de contacten met personeel dat de organisatie heeft verlaten, te intensiveren. Hierbij zal de ervaring opgedaan bij andere organisaties positief dienen te worden gewaardeerd;

- door met haar strategische partners zowel binnen de overheid als uit het bedrijfsleven afspraken te maken kan een win-win situatie worden bereikt en ontstaan aanvullende 'zachte' arbeidsvoorwaarden, waar-



**Vakbekwaamheid**

door een organisatie zich kan onderscheiden op de arbeidsmarkt. Daarnaast wordt op een actieve wijze gewerkt aan zowel het interne (moderne werkgever) als het externe imago (deskundig personeel dat met plezier terugkijkt op een periode bij Defensie en dat zijn toch de beste ambassadeurs voor een organisatie).

### Individualisering

Het huidige personeelsbeleid is directief en gericht op het vullen en gevuld houden van de organisatie. Het beleid is niet individu-gericht, maar zorgt wel voor een goed personeelsbeheer. In dit deel staat, gezien vanuit het organisatiestandpunt, het individu centraal en wordt bekeken hoe bij een meer op het individu afgestemd personeelssysteem beter dan thans kan worden gezorgd voor een goed gevulde organisatie.

### Werving

De leidende vraag bij de werving dient te zijn: 'wie spreek ik aan voor wat', waarbij het individu bepalend is voor de wervingsboodschap. Aangezien Defensie een gesloten personeelssysteem kent, vindt werving thans alleen plaats aan de basis en dus onder jongeren, die vervolgens in het 'keurslijf' van Defensie worden gedwongen. Er moeten meer keuzemogelijkheden worden gecreëerd voor het individu, waarbij de organisatie deze keuzes natuurlijk wel enigszins stuurt en beïnvloedt. Dit om ook de wat minder voor de hand liggende of minder aantrekkelijke functies te vullen. Regelrechte dwang bij de keuze moet echter achterwege blijven.

Ten aanzien van de scholieren en studenten geldt dat deze als groep kunnen worden aangesproken. Hiermee dient wel vroegtijdig te worden begonnen. De scholieren van het Voorbereidend Middelbaar Beroeps Onderwijs (VMBO) en Lager Beroeps Onderwijs (LBO) dienen als groep actief en regionaal, en voor het berei-

ken van het zestiende levensjaar te worden benaderd.

Voorlichters van Defensie, ondersteund door eenheden in de regio, dienen in persoon deze opleidingsinstellingen te bezoeken. Het openen van de poorten van regionale eenheden voor deze doelgroep is een *must*, waarbij het uiteindelijk ook mogelijk moet zijn dat geschikte kandidaten daadwerkelijk bij deze regionale eenheden gaan dienen.

Kortom, regionale eenheden moeten ruimte bieden voor schoolbezoeken aan hun eenheid en tevens mogelijkheden bieden voor vakantiewerk en stageplaatsen. Wellicht zou kunnen worden overwogen dat in regio's waar Defensie niet vertegenwoordigd is en waar toch grote concentraties van deze doelgroep voorhanden zijn, een militaire eenheid te vestigen. Een andere mogelijkheid is dat voor dit doel *joint* Natres-eenheden worden opgericht.

De individuele leden van de doelgroep zouden door middel van directe *mailing* in een vroegtijdig stadium benaderd moeten worden. De niet te veronachtzamen groep die zijn schoolopleiding vroegtijdig zonder diploma beëindigt, moet worden geattendeerd op de mogelijkheid bij Defensie een diploma te behalen gedurende zijn contractperiode.

De introductie van een soort Natres-cadettenschap voor jongeren van veertien tot achttien jaar wekt mogelijk al vroegtijdig de interesse onder jongeren voor Defensie.

Ten aanzien van de leerlingen van het Hoger Algemeen Voorbereidend Onderwijs (HAVO), het Voorbereidend Wetenschappelijk Onderwijs (VWO) en van studenten geldt voor een deel hetzelfde als hiervoor beschreven. De binding met regionale eenheden is voor het HAVO-niveau nog wel opportuun maar voor VWO-ers en studenten al beduidend minder, zo blijkt uit onderzoek. Wat voor de eerder genoemde categorieën de regionale eenheden zijn, zouden voor deze groep de diverse defensieopleidings-

centra kunnen zijn. Voor het overige is het eerder gestelde van toepassing. Met militairen die het contract met Defensie vroegtijdig hebben beëindigd, moet contact worden onderhouden, zij moeten bijvoorbeeld de Defensiebladen blijven ontvangen. Na verloop van een aantal jaren zouden zij benaderd kunnen worden om hun bereidheid te toetsen tot een eventuele hernieuwde verbintenis.

Meer aandacht verdienen ook die doelgroepen die reeds enige tijd deelnemen aan het arbeidsproces in de maatschappij. Ook deze categorie zou actief benaderd kunnen worden met de vraag of zij geïnteresseerd zijn in een functie bij Defensie als horizontale instromer.

### Individuele binding

Ten slotte moet de wenselijkheid en mogelijkheid worden gezien van sponsoring van uitzonderlijk bruikbaar talent, op welk gebied dan ook, door Defensie. Vroegtijdige individuele binding moet tot stand worden gebracht onder het motto: 'u studeert, sport, presteert, wij betalen, beide partijen profiteren'. Eén en ander bevordert het imago van Defensie.

### Keuring en indeling

Het keuringssysteem binnen Defensie moet op de helling. Niet langer moet worden gezocht naar een geschikte kandidaat voor een bepaald functiegebied, maar moet worden gezien welke functiegebieden er bestaan voor in algemene zin geschikte kandidaten. Voor welk functiegebied men uiteindelijk wordt aangenomen, zou na keuring in samenspraak met de nieuwe werknemer moeten worden vastgesteld. Dit geldt ook voor de mogelijke locatie van tewerkstelling.

Specifieke functiegebieden waarvoor meer dan voldoende belangstelling bestaat, moeten eerst toegankelijk worden nadat men bijvoorbeeld reeds één of twee jaar in een minder aantrekkelijk functiegebied heeft gewerkt. Vliegers, om een voorbeeld

te noemen, zouden geselecteerd moeten worden uit het zittend bestand bij Defensie.

Hierdoor wordt voorkomen dat, indien men niet voldoet aan de keuringseisen voor de specifieke functie van bijvoorbeeld vlieger, men uit teleurstelling helemaal niet meer geïnteresseerd is in andere functies bij Defensie.

De psychologische test als onderdeel van de keuring dient nader te worden beschouwd. Ook al voldoet een kandidaat niet voor de volle honderd procent aan de eisen, dan is hij/zij in principe toch geschikt te maken voor een aantal functies bij Defensie. De ervaring heeft bovendien geleerd dat veel kandidaten beduidend betere psychologische testresultaten behalen na een aantal jaren te hebben gefunctioneerd.

Na in algemene zin goedgekeurd te zijn, zouden de nieuwe werknemers zeer kort daarna op een algemene oriëntatiecursus Defensie moeten worden geplaatst, waar in samenspraak met Defensie de voorlopige

eerste keuze voor een functiegebied wordt gemaakt. Het nieuwe personeel zou binnen twee maanden na deze keuze hun opleiding moeten beginnen.

## Opleiding

Opleidingscentra leiden op; er mag niet worden geselecteerd en/of gekeurd. Een uitvalpercentage van meer dan tien procent tijdens de initiële opleiding is niet acceptabel. Het leerplan moet niet door de opleidingscentra worden bepaald, maar op centraal niveau door de operationele klant binnen het desbetreffende krijgsmachtdeel.

De dienstplicht is afgeschaft. Leerlingen in de initiële opleidingen moeten dan ook niet als een dienstplichtige maar als een jonge, nog onervaren collegae worden behandeld. Instructeurs dienen zorgvuldig te worden geselecteerd en opgeleid. Zij moeten bovendien goed worden beloond. Instructeurs bepalen immers de toekomst van Defensie: 'Je eerste instructeur wordt je voorbeeld, je rol-

model, je eerste houvast'. Als het hier niet klopt levert dat in het verdere loopbaantraject onnodige problemen op. Goed voorbeeld doet goed volgen.

Uitvallers mogen niet zomaar worden ontslagen. Samen met hen zou moeten worden bezien of een andere opleiding wellicht meer overeenkomt met hun capaciteit of persoonlijkheidsprofiel. Herkansing en heroriëntatie behoren norm en geen uitzondering te zijn.

## Ontwikkeltraject

Ook na de selectie, keuring en initiële opleiding is een zoveel mogelijk op de individuele militair afgestemd personeelsbeleid van belang. Daarbij moet worden bedacht dat de wensen van het individu gedurende de loopbaan wijzigen. Het ligt daarom in de rede te bezien in hoeverre hierbij aansluitende, op de individuele militair afgestemde, ontwikkeltrajecten tot de mogelijkheden behoren. Daarbij kunnen de volgende aandachtsvelden worden onderkend.

**Flexibilisering van de contractduur**  
Zoals uit figuur 2 in het eerste artikel blijkt is *life-time employment* slechts een *issue* voor personen vanaf circa vijftig jaar. Het is daarom ook niet logisch voor militairen *life-time employment* als uitgangspunt te hanteren. Bedacht moet worden dat noch door de huidige BOT'er noch door de BBT'er *life-time employment* als vanzelfsprekend wordt ervaren. Veeleer moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat de betrokkene na een aantal jaren de defensieorganisatie wenst te verlaten. Dit roept de vraag op of het huidige onderscheid tussen BOT en BBT nog moet worden gehandhaafd. Dit onderscheid leidt er bovendien in de praktijk toe dat de BBT'er zich als tweederangs militair behandeld voelt.

Bepaald dient te worden in hoeverre, bij het afschaffen van het onderscheid BOT/BBT, aanpassing van de ontslaggronden binnen de daarvoor geldende juridische kaders nodig en mogelijk



Hightech

is. Daarnaast vereist ook het organisatiebelang, dat is gericht op verjonging, dat bij aanstelling van al het personeel voor onbepaalde tijd een ieder wordt meegedeeld dat een langdurig verblijf in de organisatie als militair slechts in een beperkt aantal gevallen mogelijk is zodat aan zijn/haar doorstroom nadere voorwaarden worden verbonden.

Indien doorstroom niet mogelijk blijkt, zou Defensie zich moeten verplichten de betrokkene ten minste één andere functie aan te bieden (uitgangspunt vormt dus werkzekerheid in plaats van baanzekerheid). Accepteert de betrokkene de aangeboden functie niet en wordt niet of niet succesvol naar een andere functie gesolliciteerd, dan dient hij of zij de defensieorganisatie te verlaten.

Niet zozeer de (van tevoren vastgestelde) contractduur maar de eisen verbonden aan (vervolg)functies bepalen in dat geval de duur van het verblijf van de militair in de organisatie. Doordat in zo'n model elke militair in beginsel voor onbepaalde duur wordt aangenomen, vervalt het onderscheid (in behandeling) tussen BOT'ers en BBT'ers.

De militair zelf is medeverantwoordelijk voor het verblijf in de defensieorganisatie en kan daarom zelf het gewenste loopbaanpatroon en de door hem/haar gewenste functies aangeven. De nadruk op de eigen verantwoordelijkheid en keuzemogelijkheden zal naar verwachting de arbeidsatisfactie positief beïnvloeden.

#### **Flexibilisering van het verblijf in de rang en/of functie**

In een op het individu afgestemd personeelssysteem moet worden gestreefd naar een flexibilisering van het verblijf in de rang en/of de binnen een rang vervulde functie(s). Naast de opgedane werkervaring en de door de organisatie wenselijke geachte rangen leeftijdsverdeling, dient bij bevorderingen de door betrokkenen aangevoerde vaardigheden en capaciteiten centraal te staan. Deze laatste twee

aspecten zijn hierbij bepalend voor de verantwoordelijkheden en daarop afgestemde bevoegdheden behorend bij te vervullen vervolgfuncties.

De flexibiliteit om niet alleen militairen versneld te bevorderen, maar tevens met behoud van de rang ver-

realiseren dan zal echter (vanaf de aanstelling) een intensieve begeleiding noodzakelijk zijn, waarin in periodieke functioneringsgesprekken onder meer de noodzakelijke opleidingen worden besproken om voor vervolgfuncties in aanmerking te komen.



**Oog voor detail**

sneld in een zwaardere functie en een daarop afgestemd hoger salaris te plaatsen, dient te worden vergroot. Tegelijkertijd zou sprake moeten zijn van een flexibiliteit in de duur van de functievervulling. De huidige 'standaard' plaatsingsduur van drie jaar past wellicht goed bij operationele functies maar is veelal te kort bij hoger gekwalificeerde en specialistische functies.

Flexibilisering van de functieduur biedt niet alleen een betere mogelijkheid betrokkenen te laten 'groeien' in de functie maar biedt de organisatie ook de mogelijkheid van de ervaring van betrokkene in die functie te profiteren.

Het carrièrepad wordt hiermee meer op het individu afgestemd en door het individu te beïnvloeden. Wil men dit

#### **Flexibilisering van de doorstroommogelijkheden**

Ter bevordering van het carrièreperspectief verdient het aanbeveling de mogelijkheden te bezien om een functie bij een ander krijgsmachtdeel te vervullen. Dit vereist voor vergelijkbare functies een harmonisering van de arbeidsvoorwaarden. Tevens dient harmonisatie plaats te vinden in de systematiek van functiebeschrijving en de vaststelling van functie-eisen. In de praktijk blijken de functie-eisen voor vergelijkbare functies (bijvoorbeeld infanterist Luchtmobiele Brigade versus marinier) relevant te verschillen.

Op dit moment is sprake van diverse opleidingsinstituten voor de primaire opleidingen en van een naar krijgsmachtdeel gedifferentieerde secundaire opleiding. Om uitwisseling met

andere krijgsmachtdelen mogelijk te maken, zouden meer gezamenlijke leertrajecten moeten worden ontwikkeld. Daarnaast verdient het aanbeveling te bezien in hoeverre het meer op elkaar afstemmen of integreren van de primaire en secundaire opleidingen tot de mogelijkheden behoort.

Het gaat erom dat de militair het door hem/haar gewenste loopbaanpatroon aangeeft en van de zijde van de organisatie Defensiebreed wordt bezien welke mogelijkheden daartoe bestaan en wat dit betekent voor de eerstvolgende door hem/haar te vervullen functie(s).

De doorstroom dient zich zoals vermeld niet alleen te richten op militaire functies. Ook een mogelijke doorstroom naar burgerfuncties in dan wel buiten de defensieorganisatie dient daarbij als een voor het individu en/of de organisatie wenselijk alternatief te worden bezien. In dat kader komt de mogelijkheid van een instroom als militair op latere leeftijd in beeld.

#### **Flexibilisering van het bezoldigingssysteem**

Zoals aangegeven kan het flexibele personeelssysteem alleen worden ingevoerd als het bezoldigingssysteem hierop aansluit. Het huidige bezoldigingssysteem is nog geheel geënt op een *life-time* verblijf als militair volgens een standaard-carrièrepatroon. Er zal dan ook een systeem moeten komen dat niet langer is gebonden aan diensttijd en dat de organisatie de mogelijkheid biedt maximaal tegemoet te komen aan het individuele carrièrepatroon en de individuele prestaties.

Dit betekent niet dat wordt voorgesteld om over te gaan op prestatie-loon, maar wel dat bij de vormgeving van het bezoldigingsstelsel in grotere mate rekening gehouden wordt met de individuele prestaties en kwaliteiten van de militair. Daarnaast kunnen bestaande instrumenten gericht op differentiatie in beloning worden ingezet. Voor specifieke knelpuntcategorieën zullen specifieke arbeids-

markttoelagen dienen te bestaan die primair afgeleid zijn van de concurrerende beroepen of sectoren. Ook het bestaande bindingsinstrumentarium kan hiervoor worden aangewend.

Indien het onderscheid BOT/BBT wordt afgeschaft, dan moet de bestaande aanstellingspremie voor de BBT'er worden heroverwogen. In feite is in dat geval voor deze premie als zodanig geen plaats meer. Overwogen kan worden de premie als arbeidsmarkttoelage te laten voortbestaan. Deze kan worden omgezet in een tijdelijke jaarlijkse toelage dan wel in een bijdrage voor studiekosten.

De premie zou ook kunnen worden ingezet voor deze categorie militairen voor de financiering van een kapitaalgedekt prepensioen vanaf 60 jaar. Immers, voor BOT'ers is de totstandkoming van een kapitaalgedekt vervroegd pensioen vanaf 60 jaar voorzien als verlengde van de in de Arbeidsvoorwaardenovereenkomst 2000-2001 overeengekomen herziening van de voor deze categorie van toepassing zijnde ontslaguitkeringsregeling (Uitkeringswet Gewezen Militairen).

#### **Individuele arbeidsvoorwaarden**

Het is van belang de reeds ingezette activiteiten gericht op het bieden van keuzemogelijkheden op het gebied van arbeidsvoorwaarden, voort te zetten en conform de uitgangspunten van de DN2000 te komen tot een Collectieve Arbeidsovereenkomst (CAO) *à la carte*. De eerste aanzetten hiertoe zijn inmiddels gedaan via de Arbeidsvoorwaardenovereenkomst 2000-2001, waarbij de mogelijkheden tot uitruil van tijd en geld en een flexibilisering van de arbeidsduur zijn geïntroduceerd.

In het verlengde hiervan ligt een voortgezet traject waarin de keuzemogelijkheden verder zouden kunnen worden verbreed en waaraan ook aanvullende producten in de sfeer van de *employee benefits* kunnen worden toegevoegd. Daarbij kan worden gedacht aan het bieden van aanvullen-

de secundaire arbeidsvoorwaarden in de sfeer van het combineren van arbeid en zorg, aanvullende verzekerings- en pensioenproducten en hypotheek, en het bieden van een keuze tussen arbeidsvoorwaardelijke elementen.

Reeds nu wordt de mogelijkheid van een uitruil tussen nabestaandenpensioen en een (hoger) ouderdompensioen geboden. In de toekomst zou dit kunnen worden uitgebreid, waarbij de uitruil tussen een hoger of lager salaris, variatie van secundaire arbeidsvoorwaarden, inclusief pensioenen, in beeld komt. Het individuele arbeidsvoorwaardenpakket kan dan worden afgestemd op de individuele situatie en voorkeuren.

### **Bijzondere (krijgs-)verrichtingen**

Bijzondere omstandigheden vereisen bijzondere voorzieningen. Dit betekent dat bij varen, oefenen en inzet (inclusief uitzendingen) het collectief belang prevaleert boven het belang van het individu. Aan specifieke wensen of eisen van de militair zal in deze omstandigheden zelden tegemoet kunnen worden gekomen.

De bijzondere omstandigheden waarin de militair dan verkeert en de daarmee samenhangende bijzondere risico's, leiden voor de werkgever tot een bijzondere zorgplicht. Voor deze bijzondere risico's zullen daarop afgestemde voorzieningen moeten worden getroffen. In de DN2000 is in dit kader een zorgwet aangekondigd waarin deze voorzieningen in samenhang zullen worden opgenomen.

De bijzondere verrichtingen vormen feitelijk de kern van het bedrijf Defensie. Het is dan ook van belang dat de deelname aan bijzondere verrichtingen voldoende aantrekkelijk is voor de huidige en toekomstige militair. Het gaat daarbij niet alleen om het acceptabel maken van de duur en de frequentie van de betrokken verrichtingen, maar ook om het treffen van voorzieningen voor het thuisfront. →



Het acceptabel maken van de duur en frequentie van de betrokken verrichtingen is een belang van zowel werkgever als werknemer. Er dient dan ook sprake te zijn van een zorgvuldige afweging van de belangen van de individuele militair en de organisatie. Voldoende rekening moet worden gehouden met de aantrekkelijkheid van het werk. Vergroting van de arbeidssatisfactie zal het imago bevorderen. Voorkomen dient te worden dat door een te grote druk arbeidsuitval ontstaat. Dit schaadt niet alleen het imago van de krijgsmacht, maar heeft indirect een negatief effect op de wervingsinspanning.

In de praktijk blijken varen en uitzendingen een probleem te worden vanaf de leeftijd van dertig jaar, zodra er sprake is van een partner en eventueel kinderen. Dit geldt tevens voor plaatsingen in het buitenland. Voor deze groep is extra aandacht voor *family care* van belang.

Bij plaatsingen in het buitenland gaat het vooral om bemiddeling bij het zoeken naar een baan voor de partner

die aansluit op zijn/haar werkervaring zodat het carrièreperspectief zoveel mogelijk behouden blijft.

Bij varen, inzet en oefenen gaat het voor de achterblijvende partner om hulp in de huishouding en eventueel hulp bij klusjes in het huis (klussenbus), alsmede bemiddeling bij het zoeken naar adequate kinderopvang. Het verdient aanbeveling om de contacten tussen thuisblijvende partners te intensiveren, op professionele wijze georganiseerd en ondersteund vanuit de defensieorganisatie.

In de materiële sfeer passen bij bijzondere verrichtingen daarop afgestemde bijzondere toelagen. Dubbele pensioenopbouw bij krijgsverrichtingen, zoals in de arbeidsvoorwaardenovereenkomst 2000-2001 is opgenomen, kan een nuttig instrument zijn om de aantrekkelijkheid hiervan te bevorderen. Indien wordt besloten tot een kapitaalgedekte prepensioenregeling en een uitruilmogelijkheid wordt gecreëerd tussen prepensioen, nabestaandenpensioen en ouderdompensioen, kan de extra pensioenopbouw

bij krijgsverrichtingen niet alleen voor een hoger pensioen maar tevens voor eerdere uitdiensttreding worden ingezet.

### **Voorkomen van arbeidsuitval**

Door de inhoud en omstandigheden van de te verrichten arbeid te optimaliseren, wordt ziekteverzuim en arbeidsuitval geminimaliseerd.

Bij de herdefiniëring van het functiegebouw dient te worden gestreefd naar een maximale aansluiting bij het beschikbare potentieel, gericht op het optimaliseren van de arbeidssatisfactie (*job-enrichment*). Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden moeten zoveel mogelijk op elkaar aansluiten. Ook de arbeidsomstandigheden moeten worden geoptimaliseerd.

Bijzondere aandacht is nodig voor de oudere militair. Afstemming van de functie-inhoud op hun capaciteiten gecombineerd met actieve begeleiding en scholing zijn in dat kader relevant.

### **Ten slotte**

#### **Sub-conclusies**

- door het belang dat de organisatie heeft bij een goede vulling is een grotere aandacht voor de individuele wensen van de militair van belang. Bij een meer op het individu afgestemd personeelsbeleid kan beter dan thans gezorgd worden voor een goed gevulde organisatie;

- de werknemer van tegenwoordig wil niet alleen als individu benaderd worden maar ook invloed kunnen uitoefenen op zijn/haar eigen toekomst. Het gaat daarbij niet meer om een baan voor het leven en een van tevoren uitgestippeld carrièrepad, maar om zelf te maken keuzes. Het is dan ook van belang de individuele werknemer maximaal de mogelijkheid te bieden die keuzes te maken;



**Nauwkeurig**

- het hanteren van vaste loopbaanpatronen is noch in het belang van de organisatie noch in dat van het individu. Veeleer dient sprake te zijn van individuele ontwikkeltrajecten met een adequate begeleiding;
- de positie van de individuele werknemer in bijzondere situaties (met name krijgsv verrichtingen) verdient speciale aandacht. Hoewel de mogelijkheden om rekening te houden met individuele wensen in zulke gevallen beperkt zijn, is het waarborgen van de arbeidssatisfactie onverminderd van belang.

#### Aanbevelingen

- er moet meer dan nu accent worden gelegd op het organiseren van regionaal gebonden, op het individu gerichte, wervingsactiviteiten uit te voeren door regionale Defensievoorlichters en wervers en met participatie van de regionale eenheden;
- de keuze voor het functiegebied moet in overleg tussen Defensie en de nieuwe werknemer pas na de keuring worden gemaakt. Aantrekkelijke functiegebieden zijn pas toegankelijk na tewerkstelling in een ander (minder aantrekkelijk) functiegebied. Keuring en testprocedures moeten grondig worden herzien;
- de jonge BBT'er is niet de nieuwe dienstplichtige en dient derhalve ook niet als zodanig te worden behandeld;
- de instructeur is een taakspecialist waarin moet worden geïnvesteerd omdat hij/zij in eerste aanleg het gezicht van Defensie is;
- het onderscheid tussen BOT en BBT dient te vervallen. Het voltallig personeel moet worden aangesteld voor onbepaalde duur. Niet zozeer de (van tevoren vastgestelde) contractduur maar de eisen verbonden aan (vervolg)functies bepalen in dat geval de duur van het verblijf van de militair in de organisatie;

- ter bevordering van het carrièreperspectief moeten de mogelijkheden tot plaatsing bij een ander krijgsmachtdeel worden bezien;
- om uitwisseling met andere krijgsmacht delen mogelijk te maken moeten meer gezamenlijke leertrajecten worden ontwikkeld. Daarnaast verdient het aanbeveling te bezien in hoeverre het meer op elkaar afstemmen of integreren van de primaire en secundaire opleidingen tot de mogelijkheden behoren;
- bij de besluitvorming over de duur van uitzendingen dient zo veel als mogelijk rekening te worden gehouden met individuele wensen;
- passende voorzieningen voor het thuisfront moeten worden getroffen bij varen, oefenen, uitzendingen en plaatsingen in het buitenland, inclusief het organiseren en ondersteunen van de contacten tussen partners gericht op professionalisering

- van netwerken voor wederzijds contact en ondersteuning;
- bij het herdefiniëren van het functiegebouw zal zoveel mogelijk aansluiting moeten worden gezocht bij het beschikbaar potentieel;
- er dient een gericht beleid te worden ontwikkeld voor de oudere militair.

### Toetsing aan het huidige personeelsbeleid

Eerder zijn deelanalyses van de vullingproblematiek gegeven vanuit vier verschillende aspecten. Dit heeft geleid tot sub-conclusies en aanbevelingen. Op basis van deze aanbevelingen bezien we op welke punten de grondslagen en hoofdlijnen van het huidige personeelsbeleid mogelijk aanvulling behoeven. De wijze waarop deze grondslagen en hoofdlijnen op dit moment in de praktijk invulling krijgen, wordt hierbij nadrukkelijk betrokken. →



Samenwerking

### Ketenbenadering

Hoewel in de hoofdlijnen van personeelsbeleid wordt gesproken van een totaalconcept, moet worden geconcludeerd dat vooralsnog een daadwerkelijke integrale benadering ontbreekt. Verder wordt gesproken over de samenhang binnen het personeelsbeleid, terwijl het evenzeer belangrijke thema van de integratie van het personeelsbeleid in de andere beleids terreinen onder verantwoordelijkheid van het lijnmanagement, niet wordt vermeld.

Een instrumentarium om het beleid te kunnen sturen, toetsen en eventueel bijstellen, zou een belangrijk element van het totaalconcept moeten zijn. De momenteel in gebruik zijnde kengetallen betreffen echter met name kwantitatieve macrogrootheden zoals personeelsplafonds en instroomcijfers.

Structureel gebruik van meer kwalitatieve kengetallen maakt het mogelijk om meer pro-actief beleid te voeren. Verder kunnen dergelijke kengetallen gebruikt worden om het verantwoordelijke (lijn-)management aan te spreken op zijn prestaties.

Een totaalconcept biedt tevens een raamwerk om prioriteiten te stellen. Dit is nodig om tot een bundeling van maatregelen te komen op basis van *overall* effectiviteit in de keten en waar mogelijk, op basis van hun kosten.

Het vooraf beoordelen en tijdens uitvoering evalueren van beleidsmaatregelen en op basis hiervan prioriteiten stellen, is iets wat in de huidige praktijk te weinig lijkt te gebeuren.

### Imago

In de beleidsstukken wordt gerefereerd aan het externe imago van (delen van) de krijgsmacht, in het bijzonder op de arbeidsmarkt. Wij betogen dat ook het *intern* gerichte imago van wezenlijk belang is. De huidige en gewezen werknemers vormen immers de belangrijkste reclame, of anti-reclame, voor de organisatie (de ambassadeursfunctie).

Hierbij dient tevens te worden bedacht dat niet alleen de krijgsmacht delen hun eigen *brandname* moeten voeren, dat wil zeggen differentiatie vanuit de zender, maar dat er ook verschillende doelgroepen zijn die op verschillende manieren moeten worden benaderd, dat wil zeggen differentiatie bij de ontvanger.

Van wezenlijk belang is verder dat het imago de feitelijke situatie weerspiegelt. Het benadrukken van de sterke, onderscheidende punten van de organisatie is uitstekend, zolang de realiteit geen geweld wordt aangedaan.



Leidinggeven

Het creëren van een bepaald imago betekent dus de dure plicht om de organisatie ook daadwerkelijk in te richten naar dit imago.

Ten slotte is het van belang om het palet van maatregelen ter versterking van (delen van) het imago te verbreden. In deze studie wordt vooral gedacht aan maatregelen om de maatschappelijke binding te vergroten. Te denken valt aan diverse vormen van manifestaties, bedrijfsstages en dergelijke. Hierbij ligt een duidelijke

relatie naar het thema Defensie en maatschappij.

### Defensie en maatschappij

In de beleidsstukken wordt gesproken van een flexibele personeelsstructuur. In deze studie wordt concreet invulling gegeven aan dit begrip:

- de introductie van een meer open personeelssysteem, met inbegrip van de principiële mogelijkheid tot horizontale instroom, tenzij... (ook tussen krijgsmacht delen);
- samenwerking met het bedrijfsleven en civiele organisaties voor wat

betreft personeelsvoorziening, met inbegrip van het (tijdelijk) uitwisselen van personeel;

- bij de verdeling van de taken over medewerkers, de individuele capaciteiten als uitgangspunt te nemen in plaats van een gefixeerde indeling in vaste functies. Hier ligt een duidelijke relatie naar het thema individualisering.

Hoewel in de beleidsstukken wordt gesproken over het bevorderen van de

interne en externe mobiliteit en de participatie in overlegstructuren, is dit slechts ten dele terug te vinden in de praktijk.

### Individualisering

Conform de grondslagen en hoofdlijnen is de huidige praktijk dat bij het toewijzen van formatieplaatsen aan militairen de behoefte van de organisatie maatgevend is. Hierbij wordt, waar mogelijk, rekening gehouden met de voorkeur en belangstelling van de betreffende medewerker.

Wij constateerden dat niet alleen de maatschappelijke ontwikkelingen, maar ook het belang van de organisatie, adequate vulling, noodzaken tot een grotere aandacht voor de individuele wensen van de militair. Niet alleen door hem/haar als individu te benaderen maar ook door hem/haar meer invloed te laten uitoefenen op zijn/haar eigen toekomst op basis van individuele ontwikkeltrajecten.

De belangrijkste daaruit voortvloeiende en (nog) niet door de grondslagen afgedekte aanbevelingen kunnen als volgt worden samengevat:

- meer regionale invulling van werking en doorstroom in samenwerking met opleidingsinstituten; benadrukken van voordelen voor het individu met betrekking tot ontplooiing/werkzekerheid door te werken bij Defensie;

- een flexibilisering van de contractduur met daaraan verbonden aanstelling van elke militair voor onbepaalde tijd; het onderscheid BBT/BOT komt daarbij te vervallen; toewerken naar een *up-or-out* personeelssysteem;

- een flexibilisering van het verblijf in de rang en doorstroommogelijkheden; mogelijkheden bezien tot het vervullen van functies bij een ander krijgsmachtdeel;

- er moeten meer gezamenlijke leertrajecten worden ontwikkeld; primaire en secundaire opleidingen moeten meer op elkaar worden afgestemd;

- bij het herdefiniëren van het functiegebouw zoveel mogelijk aansluiten bij het beschikbaar potentieel aan personeel, met als uitgangspunt optimale aansluiting van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

### Implementatie

Deze studie is niet verricht door deskundigen op gebied van personeelsbeleid of door arbeidsmarktdeskundigen. Wij hebben geen wetenschappelijk onderzoek uitgevoerd. Op basis van literatuurstudies, gesprekken met externe deskundigen, toetsing van resultaten aan het huidige personeels-

beleid, maar vooral op basis van onze eigen ervaringen en betrokkenheid bij de defensieorganisatie, hebben wij getracht bij te dragen aan mogelijke oplossingen van de vullingsproblematiek.

Er is van uitgegaan dat de te treffen maatregelen niet alleen moeten worden gekoppeld aan componenten in de keten, maar aan thema's die de keten als geheel beïnvloeden. Op deze wijze wordt sub-optimalisatie voorkomen. Daarnaast wordt de organisatie uitgedaagd eerder ingenomen standpunten te heroverwegen.

De implementatie zal moeten worden gebaseerd op te formuleren doelstellingen en daaruit af te leiden kengedaten die inzicht geven in de effectiviteit en kosten. Implementatie en structurele oplossing van de vullingsproblematiek heeft naar onze mening uitsluitend succes als voldaan wordt aan de volgende voorwaarden:

- realisatie van een *open personeels-systeem*;
- verdere *individualisering* van het personeelsbeleid en de uitvoering daarvan;
- versterking van de rol en de verantwoordelijkheden van het *lijn-management* bij de uitvoering van het personeelsbeleid;
- bewustmaking van het belang van het *imago* door de gehele defensieorganisatie heen.

# Schrikbeeld gehuld in nevelen

## Nederlandse defensie en chemische oorlogvoering, 1918-1939

drs. N.P.M. Nuij\*

### Inleiding

Op 16 oktober 1918, vlak voor het einde van de Eerste Wereldoorlog, wordt een Duitse stelling bij La Montagne in Frans-Vlaanderen bestookt met mosterdgas. Onder de slachtoffers bevindt zich een Oostenrijkse oorlogsvrijwilliger. Zijn ogen, zo schrijft hij later in *Mein Kampf*, voelen als 'gloeïende kolen.' De korporaal raakt tijdelijk blind. Als hij op 21 november uit het hospitaal van Pasewalk wordt ontslagen, heeft Duitsland de oorlog zojuist verloren. Een oorlog die een massale inzet van het gaswapen te zien had gegeven, ten koste van 100.000 doden en het tienvoudige aan gewonden.

Ruim twintig jaar later is het weer oorlog in Europa. In de zomer van 1940 heeft de Duitse *Blitzkrieg* de weerstand in het westen verpletterd. Nog slechts één mogendheid staat Hitlers heerschappij over West-Europa in de weg: Groot-Brittannië. De eilandbewoners houden gespannen de adem in en bereiden zich voor op een mogelijke invasie en lucht-bombardementen. Ook met de inzet van chemische wapens wordt ernstig rekening gehouden.

Geen natie was bij het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog beter voor-

bereid op een chemische oorlog dan de Britse. Er waren genoeg gasmaskers (50 miljoen) voor de hele bevolking en speciale gasmaskers (1,4 miljoen) voor kinderen.<sup>1</sup> Extra beschermende kleding was er voor de meer dan twee miljoen leden van de luchtbeschermingsdiensten, de politie en de brandweerkorpsen.

Net als zijn doodsvijand Adolf Hitler was Winston Churchill als veteraan van de Eerste Wereldoorlog bedacht op het gebruik van gifgas.

Tijdens het interbellum was het algemene militaire standpunt dat het gaswapen niet meer van het slagveld viel weg te denken. Na het armageddon van '14-'18 schetsten echter niet alleen pacifistische onheilsprofeten maar ook militaire theoretici een donker toekomstbeeld van een totale oorlog waarin de burgerbevolking het doelwit zou worden van terrorisatiebombardementen met chemische wapens. Opmerkelijk genoeg zou een grootschalig gebruik van chemische wapens tijdens de Tweede Wereldoorlog achterwege blijven.

In Nederland was de chemische oorlogvoering in de jaren twintig onderwerp van verhitte debatten en oplopende emoties tussen de partijen die streefden naar nationale ontwapening en de militair-conservatieve kringen die zich hiertegen op felle wijze verzetten. Naast de vraag hoe Nederlandse politici en militairen het nieuwe fenomeen beoordeelden, zal ik in dit artikel bespreken welke maatregelen er tijdens het interbellum geno-

men werden om de chemische dreiging te neutraliseren.

Deze haast vergeten episode uit het verleden wordt dit jaar in herinnering gebracht door het 75-jarig bestaan van de Nucleaire, Biologische en Chemische (NBC-) school, die in 1926 als Militaire Gasschool werd opgericht. Na een doorstart als Atomische, Biologische en Chemische (ABC-) school in 1951, kreeg de onderwijsinstelling in 1966 haar huidige naam.

Na 1945 heeft de opkomst van het nucleaire wapen de rol van het chemische wapen als apocalyptisch wapen van massavernietiging overschaduwd. Een huidige bedreiging vormen echter staten met beperkte technische en financiële middelen die in chemische wapens een haalbaar alternatief zien om in het bezit te komen van afschrikkingwapens. Met als meest beruchte voorbeeld het Irak van Saddam Hoessein.

### Nederland en de gasoorlog 1915-1918

In de buurt van het Belgische stadje Ieperen begon op 22 april 1915 de gasoorlog toen Duitse genisten 5000 cilinders openden, waaruit zich een geelgroene wolk ontwikkelde. Het chloorgas dreef in de richting van de geallieerde stellingen waar het dood en verderf zaaide onder de onbeschermde Franse en Algerijnse troepen. In korte tijd liepen de verliezen op tot 15000 man, waaronder 5000 doden.

\* De auteur is historicus en freelance publicist. Vorig jaar verscheen van zijn hand *Gaat u maar rustig slapen. Colijn en de mythe van mei '40*.

<sup>1</sup> Edward M. Spiers, *Chemical warfare* (Chicago 1986) 56.

Voor het Duitse Keizerrijk, dat een uitputtende tweefrontenoorlog te voeren had, leek het nieuwe wapen het wondermiddel om de vastgelopen oorlog weer vlot te trekken. De gasoorlog had een razendsnelle evolutie van chemische wapens tot gevolg. Het meest berucht werd het mosterdgas, voor het eerst gebruikt op 12 juli 1917, dat niet alleen de longen aantastte maar ook ernstige brandwonden op de huid veroorzaakte.

Hoewel alleen in grote doses dodelijk, bleek de kleurloze 'dauw' een zeer effectief wapen. Zo hadden de

Britten tot de introductie van het mosterdgas (zomer 1917) 20.000 man verloren door de inzet van gas. Vanaf dat moment tot 23 november 1918 geven de officiële Britse gasverliezen een veel hoger aantal te zien: 160.970. Hiervan was liefst 77 procent slachtoffer van het mosterdgas.<sup>2</sup>

Toen Nederland in 1914 zijn krijgsmacht mobiliseerde om zijn neutraliteit kracht bij te zetten, was die relatief sterker dan het leger dat de Duitsers in mei '40 bevocht.<sup>3</sup> Ofschon de omvang van deze strijd-

macht in de loop van oorlog nog fors zou toenemen (tot 450.000 man op papier) daalde de gevechtswaarde haast omgekeerd evenredig. Als neutraal land was Nederland afgesneden van de ervaring en vernieuwingen die de Eerste Wereldoorlog met zich meebracht. In 1918 had het Nederlandse leger geen enkele tank en waren er nauwelijks stalen helmen voorhanden. En alleen door noodlandingen van Duitse, Franse of Britse vliegers was Nederland in het bezit gekomen van enkele moderne oorlogstoestellen.



**De Gasschool: praktijk te velde**

De opperbevelhebber van de Land- en Zeemacht, generaal C.J. Snijders, had vanaf 1915 meerdere malen zijn bezorgdheid hierover laten blijken in nota's die hij aan de minister(s) van Oorlog stuurde. Zo ook op het gebied van chemische oorlogvoering. Terwijl de oorlogsdreiging in 1918 een kritieke fase bereikte waren er slechts 50.000 gasmaskers beschikbaar voor een strijdmacht van 430.000 man, waarvan tot overmaat van ramp de beschermende vullingen niet deugden.

De eigen industrie kon op dat moment 15.000 gasmaskers per week produceren maar er was slechts formaline (een neutraliserende stof voor in de filters) voor 100.000 gasmaskers.<sup>4</sup> De chemische industrie in Nederland was (nog) te klein en het buitenland leverde niet. Generaal Snijders vermeldde in een sombere nota van 29 mei 1918 dat er pas 5130 gasmaskers waren uitgereikt.<sup>5</sup> Dit was een ernstige zaak, omdat ook in Nederland wel beseft werd dat het gaswapen een verschrikkelijke uitwerking had op een onbeschermd tegenstander.

<sup>2</sup> Ibidem 25.

<sup>3</sup> F. Snapper, 'de gevechtswaarde van de Nederlandse landmacht in de periode 1914-1918 en 1940' in: *Mededelingen van de Sectie Militaire Geschiedenis Landmacht III* (1980) 16-54.

<sup>4</sup> *Rijks Geschiedkundige Publicatiën (R.G.P.)*, grote serie (Den Haag 1957-1974) nr. 116, stuknr. 499.

<sup>5</sup> *R.G.P. nr. 116*, stuknr. 523.



Uit: 'Gaaf u maar rustig slapen' N.P.M. Nuij  
(Uitgeverij Verloren, Hilversum 2000)

### Debat over 'dauw des doods'

Na de ongekende slachtpartij van de Eerste Wereldoorlog en de voortdurende ontwikkeling van nieuwe vernietigingswapens was het niet onbegrijpelijk dat de angst bestond dat een volgende oorlog de wereld in een grafhuis zou veranderen. Naast het chemische wapen baarde vooral de snelle ontwikkeling van het luchtwapen grote zorgen.

Twee van de belangrijkste militaire theoretici tijdens het interbellum schetsten een onheilspellend toekomstbeeld. Zowel de Italiaanse luchtwapenprofeet Giulio Douhet als de Britse officier Basil H. Liddell Hart zagen voor het luchtwapen een bepalende rol weggelegd in de oorlog van de toekomst. Douhets invloedrijke boek uit 1921 *Il dominio dell'aria* inspireerde ook Liddell Hart. In zijn boekje uit 1925, *Paris or the future of war* beschreef hij de mogelijkheden van het luchtwapen als strategisch aanvalswapen:

*Aircraft enables us to jump over the army which shields the enemy government, industry, and people, and so strike direct and immediately at the seat of the opposing will and policy.*<sup>6</sup>

In de combinatie gas en luchtwapen zagen Douhet en Liddell Hart hét middel om het verzet en de wil van de vijandelijke natie letterlijk en figuurlijk snel te verlammen en een nieuwe loopgravenoorlog te voorkomen.

In 1924 verscheen er bovendien een weinig rooskleurig rapport van de Volkenbond over de 'waarschijnlijke gevolgen der chemische ontdekkingen in toekomstige oorlogen'. De commissie, vertegenwoordigd door Groot-Brittannië, de vs, Italië en Frankrijk, en bijgestaan door geleerden uit acht landen, concludeerde dat

*technisch er geenerlei reden schijnt te bestaan waarom een gifgasaanval van uit de lucht of uit verdragend geschut zoals in den modernen oorlog wordt gebruikt, zoowel*

*ter land als ter zee, niet met groot effect tegen een groote stad ten uitvoer zou kunnen worden gebracht.*

Daarom was het

*naar de meening van de Commissie, noodzakelijk, dat alle volkeren zich van den verschrikkelijken aard van het gevaar dat hen bedreigt, ten volle rekenschap zullen geven.*<sup>7</sup>

Het zou een raad met onbedoelde gevolgen blijken. Ook in ons land had het armageddon van '14-'18 een diepe indruk achtergelaten. David van Embden, voorman van de Vrijzinnig Democratische Bond (VDB), groeide in het interbellum uit tot het boegbeeld van degenen die streefden naar eenzijdige nationale ontwapening.

Een van de belangrijkste troefkaarten in het politieke debat hierover was de 'apocalyptische' dreiging van het gaswapen. In zijn Eerste Kamerrede van 24 april 1924 *Nationale ontwapening of volksverdelging* verwees Van Embden dan ook meerdere malen naar het zojuist verschenen Gifgasrapport van de Volkenbond. De kern van zijn betoog was dat er nauwelijks nog bescherming mogelijk was tegen de snelle ontwikkeling van steeds giftiger gassen. Zo verwees hij naar het 'lewisite', een gas dat in het laatste oorlogsjaar ontdekt was door de Amerikaanse kapitein W. Lee Lewis. Hoewel het gas nog niet was ingezet, deden de wildste verhalen de ronde over deze 'dauw des doods'. Van Embden wees erop dat één druppel al genoeg was om een klein dier te doden. Hoewel Van Embden, naar later bleek, de kracht van het lewisite sterk overdreef, had hij wel gelijk met zijn bewering dat de ontwikkeling van chemische wapens zich moeilijk aan banden liet leggen:

<sup>6</sup> B.H. Liddell Hart, *Paris or the future of war* (London 1925) 43.

<sup>7</sup> Tekst van het gifgasrapport van den volkenbond met een antwoord van prof. dr. D. van Embden op de brochure van kapitein Maas en andere bestrijding (Amsterdam 1925) 7-23.

*wie kan volgen, wat ginds en elders in de laboratoria der chemische fabrieken wordt voorbereid? Een volkenrechtelijk verbod? Volstrekt onmogelijk. Een groot aantal der oorlogsgassen zijn het dagelijksche werkmateriaal der chemische industrieën: van de fabrieken van kleurstoffen, kunstmeststoffen, lucifers, geneesmiddelen en zoveel meer. Andere harer stoffen kunnen in één dag worden omgezet in stoffen, geëigend voor menschenverdelging.*

Een verdediging hiertegen was volgens van Embden zinloos omdat de gassen overal doorheen konden dringen. Bovendien zou de voortdurende evolutie van vernietigingstechnieken elk verdedigingsmiddel achterhalen, en tot een nutteloze verspilling van miljoenen gulden reduceren:

*Luchtvaart, met stikgassen vereenigd, zal ons allen, ook onze vrouwen, onze kinderen, komen bezoeken met den monsterachtigen dood der langzamen verworping.*

De suggestie van minister van Oorlog J.J.C. van Dijk om het eigen leger daarom ook met gifgassen uit te rusten – omdat het volgens Van Dijk nog altijd beter was om anderen in massa te vermoorden, dan zelf aldus vermoord te worden – verwierp Van Embden met afschuw. Zinloze wederzijdse vernietiging zou het gevolg zijn:

*De kinderen van één Vader roeien elkander uit in grootbedrijf.*

Omdat een Nederlandse defensie dit onheil alleen maar zou aantrekken in plaats van afwenden maakte de VDB eind 1924 de nationale ontwapening tot officieel programmapunt. De SDAP had dit vier jaar eerder al gedaan.

Militair-conservatieve kringen kwamen direct in het geweer om een dam op te werpen tegen wat zij beschouwden als 'propaganda' voor 'nationale weerloosheid'. Hun boegbeeld was de oud-opperbevelhebber tijdens de

Eerste Wereldoorlog C.J. Sniijders. De gepensioneerde generaal was een geharnast tegenstander van nationale ontwapening. In zijn kruistocht werd hij gesteund door de vakkundige kapitein A.J. Maas, net als Sniijders een fel bestrijder van bezuinigingen op de defensie-uitgaven. Maas was een van de eerste militairen in Nederland die zich intensief bezighield met het prille vraagstuk van de luchtverdediging.

In 1922 was hij in Frankrijk om de oorlogservaringen op dit gebied te bestuderen. Aan het einde van 1924 verscheen van zijn hand de brochure *Nationale ontwapening? De lucht- en gasoorlog en Prof. dr. D. van Embden: eene weerlegging van de propaganda voor nationale weerloosheid*, die in een oplage van 50.000 exemplaren werd verspreid. In het verkiezingsjaar 1925 verscheen vervolgens de brochure *Nationale ont-*

*wapening in strijd met nationaal belang en internationale plicht. Eene weerlegging van de propaganda voor nationale weerloosheid* waarin Maas zijn betoog nog eens dunnetjes overdeed.

In hun weerwoord op Van Embden lieten Sniijders en Maas er geen misverstand over bestaan dat deze het gevaar van chemische strijdmiddelen sterk overschatte. De Eerste Wereldoorlog had volgens Maas juist uitgewezen, waarbij hij generaal Fries, chef van de Amerikaanse Oorlogsgasdienst citeerde, dat de macht van oorlogsgassen begrensd was. Tegen onbeschermde troepen bleken strijdgassen zeer effectief maar het effect was telkens achterhaald door een iets betere afweer. Tegen verstikkende gassen boden gasmaskers afdoende bescherming en mosterdgas kon met chloorkalk worden afgebroken. Tegen de krachtigste strijdgassen van het



Oefening baart kunst



moment bleek dus bescherming mogelijk.

Maas verwierp het argument van Van Embden dat er gassen zouden worden gevonden waar geen bescherming tegen mogelijk was. Bekende chemici geloofden niet – naar zou blijken ten onrechte – dat het mogelijk was om nog krachtiger gassen te ontdekken en vervaardigen. Snijders reageerde dan ook laconiek op Van Embdens opmerking dat een druppel Lewisite genoeg was om een klein dieren te doden:

*Gelukkig is een kloeke frontsoldaat geen muisje.<sup>8</sup>*

Tegenover de gruwelverhalen van Van Embden plaatste Maas de statistieken van de achterliggende oorlog waaruit mocht blijken dat gas een relatief humaan wapen was. Zo hadden de Amerikanen officieel 70.000 gasgewonden, maar er waren slechts 1400 gasdoden, 2 procent van het totale aantal gasslachtoffers. Bij andere wapens was de verhouding sterftecijfer-gewonden niet 2 procent maar 25 procent.<sup>9</sup>

Deze cijfers worden bevestigd door contemporaine werken over chemische oorlogvoering. Stierf in 1915 nog 30 procent van de gasslachtoffers, in 1918 was dit percentage gezakt tot 3 à 4 procent.<sup>10</sup> Wel steeg het totale aantal gasslachtoffers sterk sinds de introductie van het mosterdgas. Het geschatte totaal van 1,3 mil-

joen gasslachtoffers telde ongeveer 100.000 gesneuvelden.<sup>11</sup>

Ook met Van Embdens hoofdargument, de verdelging van de burgerbevolking door aero-chemische bombardementen, veegde Maas de vloer aan. Gas was te vluchtig en afhankelijk van weer en wind om op deze manier ingezet te kunnen worden. Om een stad met de oppervlakte als Amsterdam succesvol met mosterdgas te besmetten was een hoeveelheid nodig die gelijk was aan de helft van de Franse oorlogsproductie van mos-

*luchtbombardement op de burgerbevolking, in hoofdzaak alleen van moreelen aard kan zijn, en dat bij een ongeschokt moreel dezer bevolking die uitwerking geen beslissenden invloed kan hebben.*

Maas verweet de ontwapenaars dat ze het moreel van de bevolking nu juist systematisch ondermijnen met hun verschrikingscampagne.<sup>13</sup>

Terwijl Snijders en Maas hun offensief voerden tegen het 'misbruik' van het chemische wapen als politiek



Uit 'Spot op de landmacht' H. Amersfoort / U. Doedens

(Den Haag 1991)

terdgas in 1918, of eentiende van de Duitse in hetzelfde jaar. Maas bekende dat hiervoor zeker 3.500 bommenwerpers nodig waren, terwijl Frankrijk en Engeland er in 1925 nog niet meer dan 200 hadden.<sup>12</sup>

Maas was ervan overtuigd dat een effectieve verdediging tegen het luchtgevaar mogelijk was, maar waarschuwde dat,

(...) de uitwerking van het gas- en

'propagandamiddel', werd er in legerkringen ook nagedacht over de organisatie van een verdediging tegen chemische strijdmiddelen.

Tijdens de maandelijkse bijeenkomst van de Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap sprak kapitein van de generale staf P.W. Best op 28 november 1924 over 'de invloed van chemische strijdmiddelen op de oorlogvoering.'<sup>14</sup> Volgens Best, werkzaam op het ministerie van Oorlog,

<sup>8</sup> C.J. Snijders, *De ontwapenings- en weerloosheidspropaganda van prof. dr. D. van Embden* (Den Haag 1924) 24.

<sup>9</sup> A.J. Maas, *Nationale ontwapening in strijd met nationaal belang en internationalen plicht. Eene weerlegging van de propaganda voor nationale weerloosheid* (Den Haag 1925) 38.

<sup>10</sup> Spiers, *Chemical Warfare* 31.

<sup>11</sup> L.F. Haber, *The poisonous cloud, Chemical warfare in the first world war* (Oxford 1986) 243-244.

<sup>12</sup> Maas, *Nationale ontwapening in strijd*, 47-50.

<sup>13</sup> *Ibidem* 57-59.

<sup>14</sup> *Orgaan der Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap* jrg. 1924-1925 II 79-172.

was het chemische wapen net zo min als andere nieuwe wapens, zoals de mitrailleur, de onderzeeboot, het vliegtuig of de tank, van beslissende invloed op de afloop van een oorlog. Tegen elk van deze wapens was een afweer mogelijk. En ook noodzakelijk, want ook Best stond sceptisch tegenover de mogelijkheid van een volkenrechtelijk verbod op het gaswapen.

Daarom pleitte hij voor de oprichting van een gasschool die de Nederlandse defensie niet alleen moest voorbereiden op een passieve bescherming tegen chemische wapens, maar ook op het actieve gebruik ervan. Best was namelijk van mening:

*dat de zuiver lijdelijke verdediging de kiem der mislukking altijd in zich draagt, (en) dat dit tactische beginsel niet minder toepasselijk is op het gebruik van het chemische wapen.*

De latere commandant van de Nederlandse luchtverdediging tijdens

de meidagen van 1940 vertrouwde erop dat de kleine Nederlandse chemische industrie in staat was voldoende chemische afweer- en aanvalsmiddelen aan te kunnen maken. Hij werd hierin gesteund door de chemicus E. van Waegeningh, die hoofd was geweest van de tijdens de Eerste Wereldoorlog opgerichte Chemische Technische Gasmaskerdienst. Volgens Van Waegeningh had de ervaring uitgewezen dat de chemische industrie buitengewoon snel was aan te passen aan de oorlogsbehoefte, maar hij erkende wel dat de overheid steun moest verlenen om de Nederlandse chemische industrie op het gewenste peil te krijgen.

Met steun van de oorlogsvermoeide publieke opinie wist de idealistische Volkenbond op 17 juni 1925 tot een naoorlogs verdrag te komen dat het gebruik van giftige gassen verbood. Maar niet zonder haken en ogen, want de pragmatisch ingestelde overheden waren het er met hun militaire adviseurs over eens dat het onverantwoord was om onverdedigd te blijven

tegen een zo oncontroleerbaar wapen. In het gifgasprotocol van Genève werd dus ondanks de publieke afkeer van dit middel alleen het gebruik van chemische wapens verboden, niet het bezit.<sup>15</sup> Uiteindelijk ondertekenden en ratificeerden bijna alle grote mogendheden het protocol van Genève (uitgezonderd de Verenigde Staten, die pas in 1975 ratificeerden), meestal onder de voorwaarde dat het verbod op het gebruik van chemische wapens verviel tegenover de agressor die tot het gebruik van dit wapen zou overgaan.

Nederland vormde hierop geen uitzondering. Ook hier vonden de militaire argumenten tegen Van Embden en de zijnen weerklank in de hoogste regeringskringen. Op 15 juni 1925, twee dagen voor de bekrachtiging van het gifgasprotocol, schreef minister van Koloniën S. de Graaff in een nota aan minister van Buitenlandse Zaken Van Karnebeek dat,

*Geleid door gevoelsargumenten veroordeelt thans de groote massa het gebruik van giftgassen e.d. zonder zich af te vragen, of zich onder de geoorloofde oorlogsmiddelen geen wapenen bevinden, die veel grooter smarten veroorzaken. Blijkens de in den laatste oorlog opgedane ervaringen (zie de brochure van kapitein Maas blz. 37/38) bestaat voor de overdreven voorstelling over de wreedaardigheid van den gasoorlog geen goede grond...<sup>16</sup>*

Minister van Oorlog J.J.C. van Dijk bleek ook geen verklaard tegenstander van het bezit van chemische wapens. Hij wilde eerst onderzoeken in hoeverre de Nederlandse chemische industrie in staat was het leger in geval van nood van chemische oorlogsmiddelen te voorzien.<sup>17</sup> De forse bezuinigingen op de defensie-uitga-



Instructiemateriaal

<sup>15</sup> Michael Howard (e.a. red.), *The Laws of war. Constraints on warfare in the western world* (London 1994) 120.

<sup>16</sup> R.G.P. nr. 220, stuknr. 254, pag. 399.

<sup>17</sup> Ibidem, stuknr. 69, pag. 119.

ven van de confessionele kabinetten die het interbellum beheersten hadden dan ook weinig met pacifisme te maken. Veeleer lagen er economische motieven aan ten grondslag.

Nadat de dampen van de internationale en nationale discussie over chemische wapens waren opgetrokken, bleken de pacifisten in 1925 een schijnoverwinning behaald te hebben. Terwijl in Nederland de ontwapeningspartijen VDB en SDAP twee en vier zetels wonnen bij de Tweede Kamerverkiezingen, besloot de regering nog in hetzelfde jaar tot de oprichting van een Militaire Gasschool. Pas vijf jaar na ondertekening in 1925 ratificeerde Nederland het protocol van Genève. Voorwaardelijk.

### Gasschool en gasbescherming 1925-1939

De Nederlandse regering volgde het voorbeeld van de grote mogendheden die doorgingen met het treffen van voorbereidingen voor een chemische oorlog. De plannen voor het 'actieve' deel van de verdediging, die Best zo had voorgestaan, verdwenen echter onder invloed van het verbodsprotocol in de ijskast. Vanaf de opening in 1926 richtte de Gasschool zich uitsluitend op het gebied van de gasbescherming.<sup>18</sup>

Het waren voornamelijk reserve-officieren die tot gasofficier werden opgeleid. Door de forse inkrimping van de krijgsmacht in de jaren twintig was het aantal beroepsofficieren bij de infanterie van 1050 in 1918 gedaald tot 767 in 1924. De (reserve-) gasofficieren kregen de taak om gasonderofficieren, gasverkenners en gasontsmetters op te leiden. Elk bataljon (600-800 man) zou de beschikking moeten krijgen over een gasontsmettingsploeg van acht tot tien man, voorzien van beschermende pakken en chloorkalk.

<sup>18</sup> S. Schilderman, 'De chemische oorlogvoering' in: *Wetenschappelijk Jaarbericht 1926* 285-286.

Voor het onderwijs op de Gasschool gebruikte men het handboek *De chemische oorlog* (1928) van artillerist S. Schilderman, de eerste directeur van de Gasschool. Het lijvige werk (390 pagina's) gaf de leerlingen een volledig overzicht van de in Nederland aanwezige kennis over het onderwerp. Over het gebruik van chemische wapens in de toekomst, schreef het boek dat het gaswapen meer geschikt was voor een stellingoorlog dan een bewegingsoorlog omdat het

dat het grootste luchtgevaar niet (meer) kwam van gasbommen maar van de vernietigende werking van brand- en explosiefbommen. De toepassing van gas zag men meer in het achteraf besmetten van gebombardeerde gebieden (door middel van gassproeien of gasbommen) om herstelwerkzaamheden te bemoeilijken en te vertragen.

Door het Italiaanse gebruik van mosterdgas uit vliegtuigen tijdens hun



Het reinigen van de glazen

een tactisch ingewikkeld inzetbaar wapen was.

Aan chemische oorlogvoering uit luchtvaartuigen werd een apart hoofdstuk besteed in het boek van Schilderman (zonder Douhet maar wel met *Paris* van Liddel Hart in de literatuuropgave achterin).

Na 1928 werd duidelijk dat de ontwikkeling van de luchtvaart zo snel ging dat de argumenten tegen Van Embden en Douhet al lang niet meer zo overtuigend klonken als in 1924 en 1925. Met het verschil dat de meeste deskundigen het erover eens waren

inval in Ethiopië (1935-1936) werd de theorie voor het eerst aan de praktijk getoetst. Het resultaat was vernietigend, maar behaald tegen een primitief uitgeruste en onbeschermd tegenstander. Tijdens de burgeroorlog in Spanje (1936-1939) werden weliswaar op steeds grotere schaal luchtbombardementen uitgevoerd, maar bleef het gebruik van chemische wapens achterwege. Volgens de auteurs van het in 1939 verschenen boek *Het gevaar uit de lucht* moest de verklaring wel liggen in de beperkte uitwerking van het gaswapen. Te meer omdat de Spaanse burgerbevol-



Bescherming voor mens en dier

king nog nauwelijks op de hoogte scheen van gasbescherming.<sup>19</sup>

Het paste in de ontwikkeling tijdens de jaren dertig, waarin het gas steeds meer van zijn reputatie verloor als machtig militair wapen. Hierbij speelde het algemene militaire denkraam van die tijd mee op de achtergrond. Zolang het gas een veelbelovend aanvalswapen had geleken, was het voor de militairen een aantrekkelijk wapen. Maar nu het er naar uit zag dat het vooral een defensief wapen was, dook het spookbeeld van de loopgravenoorlog weer op. En dat was de nachtmerrie van '14-'18 waar niemand naar terugverlangde.

Het militaire denken in Europa was sinds Napoleon sterk gericht op het

offensief en de bewegingsoorlog. Oorlogen konden immers nooit gewonnen worden met een louter defensieve houding. Na 1915 waren de militaire inspanningen gericht op de terugkeer van die bewegingsoorlog, die in het interbellum werden voortgezet. In het vliegtuig en de tank waren de slagwapens gevonden die het dictaat van de verdediging konden doorbreken.

Het meest gevreesde gas, het mosterdgas, werd daarentegen gezien als een weinig geschikt aanvalswapen. Vanwege de duurzame werking zou ook de aanvaller genoodzaakt zijn om beschermende pakken te dragen. Dit zou te veel afbreuk doen aan de gevechtswaarde van de troepen. Voor de verdediger bood het mosterdgas daarentegen juist uitstekende mogelijkheden. Zo oefende het Sovjetleger met het 'versperren' van hele gebieden met mosterdgas.<sup>20</sup>

Voor de Nederlandse defensie was dit echter een academische discussie. Maar omdat de dreiging van een gas-

aanval niet alleen uit volkenrechtelijk, maar nu ook uit militair oogpunt niet zo groot leek, is het de vraag welke (geld)middelen de zuinige overheid over had voor een gasbeschermende uitrusting van het Nederlandse leger.

Het spreekt voor zich dat het bezit van een adequaat gasmasker, voor de primaire gasbescherming van de soldaten, de hoogste prioriteit bezat. Vanaf 1917 tot het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog waren er in Nederland liefst acht opeenvolgende soorten gasmaskers, getypeerd met de letters A t/m H, beschikbaar voor het leger. Zeven daarvan waren in het eigen land ontwikkeld; één daarvan (type D) werd nooit uitgevoerd.<sup>21</sup>

De modernste, type H, kwam aan het einde van 1939 – het Nederlandse leger was al gemobiliseerd – gereed. Zoals bij alle moderne gasmaskers zat de vullingbuis aan het gelaatstuk vast. Het gasmasker H was licht van gewicht en eenvoudig mee te dragen in een metalen bus; zoals de Duitse *Wehrmacht*-soldaten hun gasmaskers bij zich droegen tijdens de Tweede Wereldoorlog. Voor een massale versterking van type H kwam de oorlog te vroeg, zodat de Nederlandse soldaten zich tijdens de meidagen konden beschermen met de types F (1926) en G (1937), die overigens kwalitatief in orde waren. Bij dit type werd de vullingbus in een zak voor op het lichaam gedragen omdat die met 1,5 kilo te zwaar was voor direct bevestiging aan het masker. Anders dan type H, was optimale bescherming gegarandeerd. Nadeel was wel dat de draagzak een belemmering vormde voor de bewegingsvrijheid van de soldaat.

De primaire gasbescherming van het leger mocht dan voldoende gewaarborgd zijn, voor de rest ontbrak het de Gasdienst tot diep in de jaren dertig aan voldoende noodzakelijke middelen. Zo kwamen er pas in 1939 beschermende pakken voor de ontsmettingsploegen. Het zoeken naar een compromis tussen een pak dat

<sup>19</sup> A.A.J.J. Thomson en H. Peeters, *Het gevaar uit de lucht* (Amsterdam 1939) 21-22.

<sup>20</sup> M.R.H. Calmeijer, 'De oorlog van morgen. De chemische oorlogvoering' (V.) *Militaire Spectator* 1936, 14.

<sup>21</sup> Tesselaar en Brunt, 'De historie van het gasmasker' *Militaire Spectator* 1976, 198-200.

goed genoeg was maar ook nog betaalbaar, nam meer dan tien jaar in beslag.

Voor ontsmetting van de gaspakken kwamen er op de valreep twee douche-auto's met elk een capaciteit van 24 douches. Hetzelfde jaar kregen de gasverkenners voor het eerst een tas gevuld met hulpmiddelen voor het uitvoeren van hun taak.

Ter bescherming van collectieve schuilplaatsen werden er 'gascordijnen' en schuilplaatsgasfilters aangeschaft. Hoewel in tegenstelling tot de *Wehrmacht* gasmaskers voor paarden ontbraken, kwam er wel een gaskast voor postduiven. Maar buiten het afdoende aantal gasmaskers, bleven de overige voorzieningen beperkt in omvang.

Ook ontbrak het aan voldoende oefening. In 1937 klaagde gasofficier Th. A.J. van Erp in de *Militaire Spectator* over een gebrek aan training in de gasbescherming tijdens gevechtsoefeningen. Het kwam maar al te vaak voor dat bij het houden van tactische manoeuvres, de gasmaskers in de kazerne achterbleven.<sup>22</sup>

## Bakken water en rode menie

Terwijl de afschrikwekkende kracht van het chemische wapen tijdens het interbellum onder militairen steeds verder afbrokkelde nam de aandacht voor het luchtgevaar alleen maar toe. In conferenties van het Internationale Comité van het Rode Kruis in Brussel (1928) en Rome (1929) werd openlijk getwijfeld aan de mogelijkheid de burgerbevolking te beschermen tegen de uitwerking van luchtaanvallen met chemische wapens of, minder speculatief, scherf- en brandbommen. De ontwikkeling van de luchtvaart na 1928 nam zo'n hoge vlucht dat de technische argumenten tegen massale luchtbombardementen steeds minder overtuigend klonken.

Voor Van Embden was het een erkenning dat zijn toekomstbeelden niet meer als droombeelden konden worden afgewezen. In 1930 hekelde de vrijzinnig-democraat het regeringsbeleid, dat bleef vasthouden aan een mogelijke landsverdediging, maar geen maatregelen nam om de burgerbevolking, het kind van de reke-

ning in een toekomstige oorlog, te beschermen.

Het door de regering in 1927 uitgegeven *Aanwijzingen nopens de door burgerautoriteiten te nemen maatregelen ter bescherming van de bevolking tegen de gevolgen van aanvallen uit de lucht* werd door Van Embden weggehoond als een boekje dat:

*den raad geeft, bij afwerping van brandbommen 'bakken water' gereed te zetten. Voorzeker, deze raad getuigt van de ongewone schranderheid van het departement van defensie; maar zou hij tegen de onbluschbare thermiet- of fosforbommen, gebezigd in combinatie met brisant- en gasbommen, wel geheel en al afdoende mogen heeten?*<sup>23</sup>

De minister van Defensie op dat moment, L.N. Deckers (1929-1935), had na het uitbreken van de economi-

<sup>22</sup> Th. A.J. van Erp, *Militaire Spectator* 1937, 109-113.

<sup>23</sup> D. van Embden, *De immoraliteit der landsverdediging* (Rotterdam, 1930) 44.



Gereed voor actie

sche crisis de ondankbare taak de defensie-uitgaven zo ver mogelijk af te romen. Hij moest bij de behandeling van de defensiebegroting van 1930 erkennen dat een organisatie voor de luchtbescherming van de burgerbevolking nog in voorbereiding was, en er nog geen gasmaskers of beschermende pakken waren aangeschaft. Daarbij was de zuinige minister van mening dat de organisatie van de luchtbescherming meer een taak was voor de gemeentes dan voor de Rijksoverheid.

Na Hitlers machtsgreep in 1933 groeide in Nederland het pijnlijke besef dat de 'papieren paraplu' van een collectieve veiligheid geen afdoende garantie (meer) bood. Nog hetzelfde jaar vond op 17 oktober in Winterswijk de eerste oefening in de luchtbescherming plaats. Dit was zes jaar later dan in de meeste omringende landen.

In de oefening was de grensplaats naast vier brandbommen en één scherfbom ook 'getroffen' door een mosterdgasbom; nagebootst met rode menie en kalk, dat tot de daken van de huizen was opgespat. Het verslag in de *Militaire Spectator* wees in milde toonzetting op de kinderziektes die met de oefening geïmponeerd gingen.<sup>24</sup> De ontsmettingsdienst beschikte over twee karren met schoppen, emmers, bezems en gasmaskers. Er was echter maar tien kilo chloorkalk. Daarmee kon slechts een gebied van twee meter middellijn worden 'ontsmet', terwijl de minste mosterdgasbom al een groter gebied kon bestrijken. De ontsmettingsploeg was gestoken in geïmproviseerde beschermende pakken. Het was een eerste voorzichtige stap op weg naar

een betere luchtbescherming van de Nederlandse burgerbevolking.

Toch zou het nog tot 1936 duren voordat er een 'wet betreffende bescherming tegen luchtaanvallen' kwam. Maar omdat de Luchtbescherming zich moest redden zonder steun van het Rijk, bleef ze volgens militaire critici een dilettantistische organisatie met een chronisch gebrek aan geld, vrijwilligers en middelen.

Tegen het einde van 1938 waren de oplopende internationale spanningen voor de regering aanleiding om de inspanningen op het gebied van de luchtbescherming fors op te voeren. Na de septembercrisis van '38 onttrok de regering een bedrag van 1,8 miljoen uit het voor werklozen ingestelde Werkfonds om de hulpploegen in de dringende behoefte aan gasmaskers en beschermende kleding te voorzien.

Eerder dat jaar was al een krediet van een half miljoen vrijgemaakt, om de organisatie op gemeentelijk niveau te verbeteren.<sup>25</sup> Voorrang kregen de gemeentes die het meeste gevaar liepen en meestal in het westen van het land lagen. Deze gemeentes van de 'eerste-klasse' kwamen in 1939 nog 54 à 60.000 gasmaskers tekort om in de behoefte van hun hulpploegen te kunnen voorzien.

Een blijvend tekort was er aan openbare en gasdichte schuilkelders. Voor de persoonlijke gasbescherming kwamen er vanaf het begin van de jaren dertig zogenaamde 'volksgasmaskers' in de handel. Een daarvan was in opdracht van de staat ontwikkeld door de N.V. Oxygenium in Schiedam. Het bedrijf had een maximale productie van 500 stuks per dag, wat niet genoeg bleek om in de vraag te kunnen voorzien, toen die met de toenemende dreiging in 1939 tijdelijk omhoog schoot. Dat de meerderheid van de bevolking het lang niet goedkope gasmasker in de winkelschappen liet liggen, betekende overigens niet dat het 'luchtgevaar' hen koud

liet. De Nederlandsche Vereeniging voor Luchtbescherming had in 1939 al meer dan 100.000 leden; het volgende jaar zelfs het dubbele.

Vanaf 1939 was de eigen industrie in staat om in de meest noodzakelijke behoefte aan gasmaskers en beschermende pakken te voorzien. Om in de behoefte aan chloorkalk te voorzien beschikte de Nederlandse chemische industrie over twee bedrijven die chloor (het basisproduct voor chloorkalk) produceerden. Het ging om de fabrieken Jan Dekker bij Wormerveen en de Koninklijke Nederlandse Zoutindustrie te Boekelo.

Tijdens een symposium over chemie en luchtbescherming in 1936 hield ir. A.J. der Weduwen een lezing over 'industriële-chemische verdedigingsvoorbereiding'.<sup>26</sup> Volgens hem was er in Nederland minimaal 1000 ton chloorkalk nodig voor de gasbescherming van leger en bevolking. Op een totaal jaarverbruik van circa 8000 ton chloor en chloorkalk in Nederland mocht dit volgens de spreker geen probleem zijn. Of dit werkelijk genoeg was is maar de vraag, omdat een groot gedeelte van die 8000 ton geïmporteerd werd. Daarbij kon de dicht bij de grens gelegen fabriek van Boekelo in geval van oorlog wel eens snel verloren gaan.

### Slotsom

Vanaf het eerste gebruik in 1915 heeft het chemische wapen vooral gevoelens van angst en afschuw opgeroepen. Als schrikbeeld van massavernietiging werd het na 1945 echter overschaduwd door de nucleaire bedreigingen van de Koude Oorlog. Desondanks leeft de afkeer van chemische wapens voort tot op de dag van vandaag. Militair historicus Martin van Creveld geeft voor deze afkeer een culturele verklaring:

*We today seem to regard as acceptable blowing people to pieces by artillery bombardments or burning them with napalm. However, we*

<sup>24</sup> A.H.J.L. Fievéz, 'De gasbeschermingsdienst te Winterswijk' *Militaire Spectator* 1934 61-64.

<sup>25</sup> Hans Hermans, *Parlementaire geschiedenis van jaar tot jaar; 1938-1939* (Hilversum 1939) 268-271.

<sup>26</sup> *Chemisch Weekblad, Orgaan der Nederlandsche chemische vereeniging en der vereeniging van de Nederlandsche chemische industrie* 1937 179-180.

*generally do not like to watch them choking to death.*<sup>27</sup>

Na de Eerste Wereldoorlog werd het chemische wapen het pacifistische symbool voor de gruwelen van de achterliggende oorlog en een waarschuwing voor een toekomstige oorlog, die alleen maar wreder beloofde te worden. In Nederland werd Van Embdens argument dat er geen verdediging mogelijk was tegen het chemische wapen van militaire zijde met felle pen bestreden. Militairen als Maas wisten op grond van de ervaringen uit de Eerste Wereldoorlog en de mogelijkheden van dat moment de gevaren van het chemische wapen overtuigend te relativeren.

Van Embdens vrees voor de ontwikkeling van veel giftiger gassen werd echter bewaarheid met de ontdekking en evolutie van zenuwgassen vanaf 1936.<sup>28</sup> Ook liep hij vooruit met de gedachte dat het luchtwapen in de toekomst massaal tegen de burgerbevolking zou worden ingezet. Als apocalyptische klokkenluiders doen Van Embden en de vredesbeweging van het interbellum sterk denken aan de jaren tachtig van de twintigste eeuw, toen actievoerders met hun leus 'alle kernwapens de wereld uit, te beginnen in Nederland', eveneens een grote aanhang wisten te mobiliseren.

Het Gasprotocol van 1925 gaf – na het echec van de Haagse vredesconferenties van 1899 en 1907 – gehoor aan de wil van de naties om een toekomstige escalatie van geweld binnen de perken te houden. De grote mogendheden tekenden echter slechts voorwaardelijk omdat ze niet het risi-

co wilden lopen onverdedigd aan het gaswapen ten prooi te vallen. Daarbij was de zwakke Volkenbond niet bij machte om een schending van het verbod effectief te kunnen sanctioneren, of een zinvolle controle uit te kunnen oefenen op de productie van een wapen zo nauw verbonden aan de vredesindustrie.

Het Nederlandse besluit tot oprichting van een Militaire Gasschool in 1925 sloot aan bij het gangbare idee van weerbare zelfstandigheidspolitiek. Ofschoon bewindslieden als minister Van Dijk geen principiële bezwaren koesterden tegen een verdediging met chemische wapens, werd vanwege het protocol afgezien van de aanmaak van chemische strijdmiddelen in vreedstijd.

Hoewel het leger tot ver in de jaren dertig niet optimaal met gasbeschermende middelen was uitgerust, was in ieder geval de theoretische basis aanwezig. Vanaf de jaren dertig kwam ook langzaam de organisatie van de gasbescherming – als onderdeel van de luchtbescherming – van de burgerbevolking op gang. Van militaire zijde was er al lange tijd op aangedrongen om de burgerbevolking te stalen tegen luchtaanvallen op civiele doelen, die in de eerste plaats gezien werden als middel om het moreel van de natie te breken.<sup>29</sup> Uiteindelijk waren de maatregelen die werden genomen om het Nederlandse leger en bevolking tegen het gebruik van chemische strijdmiddelen te beschermen, gelet op de kans dat een dergelijke aanval werkelijk zou plaatsvinden, en in verhouding tot de overige defensie-inspanningen, niet eens zo slecht.

Dat de aandacht voor het vraagstuk van de chemische oorlogvoering in de jaren dertig verslaptte, had weinig te maken met het verbodsprotocol. Het gasgevaar werd eenvoudig overvleugeld door het luchtgevaar van brandende brisantbombarmenten, waarvan het vernietigende effect met veel meer zekerheid kon worden vastgesteld dan die van gasaanvallen.

Omgeven door een waas van geheimzinnigheid wist het wapen echter zijn dreigende kracht tot diep in de Tweede Wereldoorlog te behouden. Uiteindelijk vormden niet het humanitaire motief, noch het verbodsprotocol de grootste obstakels voor het gebruik van chemische wapens. Twijfel over de tactische en strategische waarde van het wapen, en angst voor vergelding waren de onzekere factoren die hierbij een veel grotere rol gespeeld hebben.

---

#### Literatuur

- Frederic J. Brown, *Chemical warfare. A study in restraints* (New Jersey 1968).  
Robert Harris en Jeremy Paxman, *A higher form of killing. The secret story of gas and Germ warfare* (London 1982).  
P.H. Kamphuis, 'Eenzijdige ontwapening is redeloos, maakt reddeloos!' *Mededelingen van de Sectie Militaire Geschiedenis Landmachtstaf* dl. 7 1984 57-92.  
E.L.A. Kersing, Van militaire gasschool naar nucleaire, biologische en chemische school' *Militaire Spectator* 1976 203-205.
- 

<sup>27</sup> Martin van Creveld, *On future war* (London 1991) 87.

<sup>28</sup> De Duitser dr. Gerhard Schrader was de ontdekker van de eerste zenuwgassen: Tabun (1936) en Sarin (1938).

<sup>29</sup> S. Schilderman, 'De gasoorlog en de verdediging daartegen, ook met het oog op de burgerbevolking' *Orgaan der Vereeniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap* jrg. 1932-1933 163-252.

# Training, morale and modern war

## Explanations of sustained combat capability

prof. dr. H. Strachan\*

### Introduction

Germany lost the two world wars, and yet its army continued fighting until the very end of both. This is not to deny that there is evidence of increased desertion in 1918, nor is it to sustain the 'stab-in-the-back' legend. But most of the disciplinary problems of that year were concentrated in the rear areas rather than at the front.<sup>1</sup> Moreover, its performance in 1944-45 is truly astonishing given the fact that the probable outcome of the Second World War, unlike that of the First, was clear at least twelve months before it ended. Allied planners had confidently expected a breakdown in the army's inner cohesion in 1944.<sup>2</sup>

The only major European army with a comparable record is that of Britain. But it was on the winning side in both wars and its experience of continental warfare as a mass conscript force was much more limited, confined essentially to the years 1916-18, 1940, and 1943-45. The French army, by contrast, underwent a crisis in morale at the end of August 1914, was subject to widespread mutiny in the summer of 1917, and folded entirely in May 1940. Both the Italian and Russian armies confronted near-dissolution in 1917, and the Soviet army fractured in 1941. The question as to why the morale of the German army proved so

resilient must therefore be answered, at least in part, in comparative terms.

### The Small Group theory

Since 1945 three generic explanations have been adduced to explain how morale is sustained in the terrifying conditions of industrialised war. The first, and dominant one, focuses on the primacy of the small group.

Men, it is argued,  
fight for their mates rather  
than for their country.

This theory is now almost dogma in the current practices of western armies. Its intellectual origins are essentially American, and are grounded on the work of S.A. Stouffer and others, as well as of S.L.A. Marshall, in the Second World War.<sup>3</sup> It was extended to the Wehrmacht in a

famous article by Morris Janowitz and E.A. Shils,<sup>4</sup> and it has been pushed back in time to cover earlier armies, including those of the French Revolution.<sup>5</sup> I have argued elsewhere that the elevation of the section or group in Germany's infantry tactics in 1917-18 may have linked best practice at the operational level to the needs of psychology, and so helped the German army to surmount the crisis of 1917-18.<sup>6</sup>

There are, however, a number of serious difficulties with the prevalence of the small group theory. First, it makes no allowance for high casualties, particularly over a short period of time. On the eastern front between 1941 and 1945 the opportunities for the evolution of small group loyalty were few.<sup>7</sup> Even in the United States Army, the fount of the idea, small groups did not survive high intensity infantry fighting. From the four U.S. divisions

<sup>1</sup> Christoph Jahr, *Gewöhnliche Soldaten. Desertion und Deserteure im deutschen und britischen Heer 1914-1918* (Göttingen, 1998); Wilhelm Deist, 'Der militärische Zusammenbruch des Kaiserreichs: zur Realität der "Dolchstoßlegende"', in Ursula Büttner (ed), *Das Unrechtsregime. Internationale Forschung über den Nationalsozialismus* (Hamburg 1986), I.

<sup>2</sup> F. H. Hinsley, *British intelligence in the Second World War: its influence on strategy and operations* (5 vols, London, 1979-90), III/1, pp 64-5; III/2, pp 21, 24, 27, 31, 365.

<sup>3</sup> S.A. Stouffer and others, *The American Soldier* (New York, 1965; 1st edition, Princeton, 1949), 2 vols; S.L.A. Marshall, *Men against fire: the problem of battle command in future war* (New York, 1966; 1st edition 1947); for a corrective, see, Anthony

Kellett, *Combat motivation: the behavior of soldiers in battle* (Boston, 1982), p. 97.

<sup>4</sup> Edward A. Sils and Morris Janowitz, 'Cohesion and disintegration in the Wehrmacht in World War II', *Public Opinion Quarterly*, XII (1948), pp 280-315.

<sup>5</sup> John Lynn, *Bayonets of the republic: motivation and tactics in the army of revolutionary France, 1791-4* (Urbana, 1984), pp 30-7, 163-4.

<sup>6</sup> Hew Strachan, 'The Morale of the German Army, 1917-18', in Hugh Cecil and Peter Liddle (eds), *Facing Armageddon: the First World War Experienced* (Barnsley, 1996), p. 388.

<sup>7</sup> Omer Bartov, *Hitler's Army: Soldiers, Nazis, and War in the Third Reich* (Oxford, 1991), pp 5, 29-45.

\* De auteur is hoogleraar moderne geschiedenis aan de Universiteit van Glasgow en directeur van 'the Scottish Centre for War Studies'.



which landed on D-Day 1944, 79 per cent of officers and 73 per cent of men became casualties within seven weeks.<sup>8</sup> In three months' continuous fighting in the Second World War, an American infantry regiment could reckon on the loss of its entire strength.<sup>9</sup>

#### A paradox

Thus the small group argument, which by definition becomes of increasing importance the more sustained and vicious the fighting, rests on a paradox: such operations erode the very basis on which the unit's morale is said to rest. It has to absorb an increased flow of replacements, many of whom do not survive long enough to become anybody's buddy, and whose names and backgrounds the unit's surviving members struggle to recall.

The primacy of the small group is itself a reflection of firepower's dominance of the battlefield. The larger bodies of eighteenth and early nineteenth-century warfare, like battalions or regiments, had to disperse to reduce their vulnerability as targets. But on the twentieth-century battlefield, even the small group broke down if it had to pass through a hail of fire, and geography – broken ground or areas of dense housing – might force dispersal well before contact. 'The company', Marshall wrote, 'coming under fire, literally begins its engagement by falling apart'.<sup>10</sup> Thus, for all Marshall's canonisation as the high priest of the small group, his

own observations on 'men against fire' point in a very different direction:

*The first effect of fire is to dissolve all appearance of order. This is the most shocking surprise to troops who are experiencing combat for the first time. They cannot anticipate the speed with which their own forces become fractionalised or the extent to which the fractions will become physically divorced from each other as the movement is extended and enemy resistance stiffens.*<sup>11</sup>

#### A sense of difference

Finally, there is the key characteristic of the small group: it identifies itself by its difference from others. In the context of an army, that sense of difference can amount to a divorce from the collective goals of the higher organisation which the group is designed to serve. The solidarity of the small group can lead it to refuse to fight, to disobey orders, and even to mutiny. Tony Ashworth's description of trench warfare in 1914-18 as a 'live and let live system', although overdrawn, makes the point: solidarity at the front line could work to subvert the intentions of higher command.<sup>12</sup> In Korea, the U.S. Army discovered that the longer a unit was in the line 'the more intense buddy relations became': the consequence was that, 'in a crisis, and if forced to make a choice, a man would think first of his loyalty to a buddy and second of his obligations to an organization'.<sup>13</sup> However, Vietnam was the war that made the tension explicit: 'where pri-

mary-group solidarity existed', wrote one commentator, 'more than not it served to foster and reinforce dissent from the goals of military organization and to organize refusal to perform according to institutional norms'.<sup>14</sup>

### Ideological indoctrination

Although, in this respect at least, there is little sign that today's professional armed forces in either the United States or in the United Kingdom have digested the potential difficulties of the small-group thesis, historians of the German army have begun to do so. Both Omer Bartov and (albeit in less extreme form) Stephen Fritz have argued that, since casualty rates in the most bitter and sustained fighting of the twentieth century, the struggle on the eastern front in the Second World War, mean that small group loyalty cannot explain combat motivation, then political ideology must.<sup>15</sup>

According to Bartov, morale was sustained, and the war became barbarised and unlimited, precisely because each side was fully committed to the cause for which it was fighting, that of fascism or Bolshevism. Bartov's argument is clearly capable of extension beyond the eastern front, even if in moderated form. Political ideology cements the armed forces to civilian society, and validates the strains and sacrifices of the soldier. The First World War, interpreted at the time as a struggle between liberalism and militarism, or *Kultur* against civilisation, can be accommodated, at least in part, within Bartov's thesis.<sup>16</sup> Ludendorff's 1917 programme of patriotic instruction is customarily condemned as ineffective, but should now perhaps be reintegrated in the explanations for Germany's sustained combat capability. Britain too undertook the political instruction of troops in 1917-18, and in the Second World War resumed the practice precisely as an antidote to falling morale.<sup>17</sup>

<sup>8</sup> Sam C. Sarkesian (ed), *Combat effectiveness: cohesion, stress, and the volunteer military* (Beverly Hills, 1980), p. 259.

<sup>9</sup> Martin van Creveld, *Fighting Power: German and U.S. Army Performance 1939-1945* (London, 1983), p. 75.

<sup>10</sup> S.L.A. Marshall, *Men against fire: the problem of battle command in future war* (New York, 1966; first published 1947), p. 129.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 90.

<sup>12</sup> Tony Ashworth, *Trench Warfare 1914-1918: the Live and Let Live System* (London, 1980).

<sup>13</sup> Kellett, *Combat Motivation*, pp 102-3, quoting R. W. Little.

<sup>14</sup> Sarkesian, *Combat Effectiveness*, 257.

<sup>15</sup> Bartov, *Hitler's Army*, pp 4, 106-78; Stephen G. Fritz, "'We are trying (...) to change the face of the world". Ideology and motivation in the Wehrmacht on the Eastern Front: the view from below', *Journal of Military History*, LX, 1996, pp 683-710.

<sup>16</sup> Hew Strachan, *The First World War*, vol 1, *To Arms* (Oxford, 2001), pp 1114-39.

<sup>17</sup> S.P. Mackenzie, *Politics and military morale: current affairs and citizenship education in the British army, 1914-1950* (Oxford, 1992); David French, *Raising Churchill's Army: the British Army and the War against Germany, 1919-1945* (Oxford, 2000), pp 126, 133.

Nevertheless, ideological indoctrination, at least *tout seul*, does not seem sufficient to account for high morale. Specifically, Bartov's critics have pointed to the fact that his sample was limited, and also skewed in favour of divisions likely to show greater evidence of Nazi commitment.<sup>18</sup> More generally scepticism regarding the role of patriotism, or commitment to a set of beliefs generated from outside the armed forces themselves, seems sufficiently great not to be easily dismissed. Much evidence exists to suggest that German and British soldiers, in both world wars, regarded political education with boredom at best and deep cynicism at worst.<sup>19</sup>

When he set about rebuilding the morale of the British 14th Army in 1943, Slim put what he called its spiritual component first: 'there must be a great and noble object'. But Slim saw the function of ideology as the creation of perseverance rather than élan.<sup>20</sup>

The general consensus seems to be that political or patriotic instruction is important in getting the soldier to the front, in inculcating the sense of duty which causes him to volunteer or to report on mobilization, but it is at best implicit rather than explicit when in the field.

### Punishment

The third explanation for combat motivation – and last too in the frequency with which it is adduced –

stresses negative rather than positive factors. If we follow Bartov and focus our attention on the eastern front in 1941-45 because it is there that the primary group is most obviously at a discount, then we should cite punishment as a possible explanation for the sustained determination to fight.<sup>21</sup> The German army executed at least 15,000 servicemen in the Second World War.<sup>22</sup> The Soviet army may have executed that number at Stalingrad alone.<sup>23</sup> The armies of pre-industrial Europe were governed by the lash: systems of repression were more important to discipline than those of emulation.

But the comparative evidence for modern armies is not at all clear. The British army suffered one significant mutiny in each of the world wars, but neither – at least overtly – constituted a refusal to fight: the first, at Etaples in 1917, occurred in a base training camp, and the second, at Salerno in 1943, revolved around the desire to serve with 'buddies'.<sup>24</sup> In the First World War Britain executed some 346 men, principally for desertion in the face of the enemy; that may explain why Britain had no more major mutiny. But in the Second World War it essentially did without the death penalty, despite the conviction of many generals that it was essential to sustain discipline in the field.<sup>25</sup>

The German army's readiness to dispense the death penalty in the Second World War was a direct result of its reluctance to do so in the First: formally speaking only 46 German sol-

diers were executed between 1914 and 1918, and in the aftermath of the war some wondered whether this comparative leniency had contributed to the collapse of 1918.

The Italian army shows the difficulty of generalisation: it executed more soldiers than any other army in the First World War, but at the same time its disintegration in the field in October 1917 was probably more extreme than that of any other army in the war.

None of the three customary explanations is exclusive of the other. Moreover, however valuable comparative perspectives are, different factors operate in different armies at different times in different theatres. For the historian, desertion, mutiny, absence without leave – these all admit of particular and specific causes. This, however, is not a luxury permitted to the military theorist, whose work has a predictive and normative quality that compels him to generalise – even if he uses history as a basis for doing so. Both the theorist and, perhaps even more, the historian need to reintegrate a fourth factor in accounting for morale, that of training.

### The value of training

Marshall's *Men against fire* is not primarily about the dynamics of the small group. It is about the importance of training. As Marshall is not only an important thinker but also a very powerful writer, his own words are best:

*Since more than a century ago, when the rifle bullet began its reign over the battlefield and soldiers became aware that the day of close-order formations in combat was forever gone, all military thinkers have pondered the need of a new discipline. It has been generally realized that fashioning the machine to man's use in battle was but half of the problem. The other half was conditioning man to the machine. The mechanisms of the new warfare do not set their own*

<sup>18</sup> The essays by Jürgen Förster and Theo Schulte in Paul Addison and Angus Calder (eds), *Time to kill: the soldier's experience of war in the west 1939-1945* (London, 1997), broadly speaking support Bartov's position.

<sup>19</sup> For example, Mackenzie, *Politics and military morale*, p. 109.

<sup>20</sup> William Slim, *Defeat into victory* (London, 1956), p. 182; Kellett, *Combat motivation*, p. 327.

<sup>21</sup> Hew Strachan, 'The soldier's experience in two world wars: some historiographical comparisons', in Addison and Calder, *Time to kill* pp 374-5.

<sup>22</sup> Manfred Messerschmidt, 'Deutsche Militär-

gerichtsbarkeit im Zweiten Weltkrieg', in Hans-Jochen Vogel, Helmut Simon, and Adalbert Podlech (eds), *Die Freiheit des Anderen* (Baden-Baden, 1981); Messerschmidt and Fritz Wüllner, *Die Wehrmacht-justiz im Dienst des Nationalsozialismus. Zerstörung einer Legende* (Baden-Baden, 1987).

<sup>23</sup> John Erickson, 'Red Army battlefield performance 1941-45: the system and the soldier', in Addison and Calder, *Time to kill*, p. 244.

<sup>24</sup> Saul David, *Mutiny at Salerno: an injustice exposed* (London, 1995).

<sup>25</sup> French, *Raising Churchill's Army*, pp 138, 242-3.

*efficiency rate in battle. They are ever at the mercy of training methods which will stimulate the soldier to express his intelligence and spirit.*<sup>26</sup>

Training, rather than battle, was the dominant experience of armies in the twentieth century. It has five fundamental functions over and above that of imparting the basic grammar of military service. First, it counters the hardy perennial of life in the ranks, boredom. Secondly, it distinguishes the soldier from the civilian, and so generates professional pride. Thirdly, it can create unit cohesion. The value of sending into action a group of men who have trained together, and who are commanded by the officers who have been responsible for that process, has been particularly remarked upon in the United States – which failed to do any such thing either in the Second World War or in the Vietnam War. Fourthly, training is a means by which soldiers can assimilate new tactical thinking to the point where it becomes instinctive in its application. Fifthly, and finally, training enables soldiers to come to grips with innovative technologies and to master them.

The value of training is therefore in large part psychological: it is an enabling process, a form of empowerment, which creates self-confidence.

'The surest cause of a feeling of inadequacy', Shelford Bidwell wrote, 'is that the soldier is being asked to do

something he does not understand.'<sup>27</sup> 'Knowledge', the motto of the Royal Air Force's Parachute Training School runs, 'dispels fear'.<sup>28</sup> Surprise can destroy collective cohesion on the battlefield, and training is its best antidote.

#### Different functions of training

The knowledge so acquired extends in several directions. The first is familiarity with the confusion and noise, if not the carnage, of battle itself: training, particularly if it includes live-firing, can anticipate some of the immediate shock of combat. This sort of training treats fear as a normal part of battle. Secondly, modern battles can last for days on end, respecting the limitations neither of night nor weather. Exercises can reproduce the continuous nature of modern war. An American study in the Second World War concluded that men operated at maximum efficiency between their tenth and thirtieth day in action. Thereafter combat exhaustion led first to over-confidence and hyper-activity, and by the forty-fifth day to lassitude.<sup>29</sup>

Training creates the psychological capacity to elongate the peak phase and to surmount the low points of the later phases. It does so in part through the inculcation of battle drills, of set procedures, so that when exhaustion makes rational thought impossible, or when fear has taken over, individuals react without thinking: 'in the process they regain themselves, pushing fear aside'.<sup>30</sup>

Finally, training teaches men to kill. It sets out to overcome the civilising effects of peacetime norms and to defy the most obvious commandment of all. At this level, training concentrates on what happens over the last two hundred yards, as an attacker closes with his enemy. It results in the obvious disjunction between combat and training in the twentieth century: the bayonet was responsible for remarkably few deaths but it occupied a central position in the acculturation of the foot soldier.

The image of the recruit urged by his instructor to thrust his bayonet into a dummy, and then to twist and withdraw it, mouthing hatred for his foe the while, is reflective less of a necessary skill and more of the effort to overcome one of the principal blocks to combat effectiveness.

Marshall's best known observation was that only 25 per cent of men fire to good purpose when in combat. His conclusion was that the task of training and indoctrination was to intensify fire: at the rear increasing fire effect was a logistical problem, but at the front the obstacle to be overcome was psychological.<sup>31</sup>

#### Supervision

Marshall noticed that direct supervision increased the ratio of fire. Low ratios of fire were therefore in part the consequence of dispersal on the battlefield. Until the firepower revolution of the last quarter of the nineteenth century – the advent of the breech-loading magazine-fed rifle, of the machine gun, and of quick-firing artillery – close-order drill was a means both of inculcating group cohesion and of providing set routines for employment in combat. But with the arrival of the 'empty' battlefield drill became a means of basic training only, and preparation for combat required instruction that was both different and more realistic. As a consequence command was no longer direct and immediate. 'The soldier is taught and encouraged to take cover, a situation', Shelford Bidwell noted in 1973, 'in which he may discard his leader, and, if skilful, avoid taking part in the battle at all. It is easy to escape from the danger zone; between danger and safety the combat soldier has virtually a free choice. The problem of morale today lies in training the soldier to select the more dangerous of two courses.'<sup>32</sup>

The change in the requirements of training was driven by social factors as well as technical. Bidwell's soldier was likely to come from an urban background and to be literate, two

<sup>26</sup> Marshall, *Men against fire*, p. 22.

<sup>27</sup> Shelford Bidwell, *Modern Warfare: a study of men, weapons and theories* (London, 1973), p. 130.

<sup>28</sup> Hugh McManners, *The Scars of War* (London, 1994; first published 1993), p. 53.

<sup>29</sup> Dave Grossman, *On killing: the psychological cost of learning to kill in war and society* (Boston, 1995), p. 44.

<sup>30</sup> McManners, *Scars of War*, p. 124.

<sup>31</sup> Marshall, *Men against fire*, p. 70; see also Roger Spiller, 'S.L.A. Marshall and the ratio of fire', *Journal of the Royal United Services Institute*, CXXXIII, 1988, no 4, pp 63-71.

<sup>32</sup> Bidwell, *Modern Warfare*, p. 126.

characteristics that were not so typical of the soldiers of Frederick the Great. Urbanisation made him less accustomed to the slaughtering of livestock, and so less familiar with the sight of blood and entrails. It meant that he was relatively protected from the vagaries of the weather and less familiar with terrain and its potentialities.

Finally, short-service conscription prevailed in many European armies from the Franco-Prussian war until the end of the Cold War. This meant, first, that soldiers saw themselves primarily as civilians temporarily in uniform, and, secondly, that the time available for training was less and therefore the training itself needed to be more effective.

Herein are the true origins of the so-called 'spirit of the offensive'. Too often presented as an irrational cult assailing armies devoid of direct experience in the years preceding the First World War, it was rather a reflection that morale was of increasing and legitimate importance in the fire-swept battle-zone. The First World War itself would deepen that insight, not undermine it. The tank, the grenade, and the flamethrower did not remove the need for men to cope, but, by increasing the pressures loaded on them, intensified the search for palliatives.

### French theory...

'The aim of discipline is to make men fight, often in spite of themselves.'<sup>33</sup> Ardant du Picq wrote those words before the Franco-Prussian war, but

they inspired a cohort of French military thinkers before the First World War. Using Gustav Le Bon's crowd theory, Loyzeaux de Grandmaison, H. Langlois and Louis de Maud'huy all anticipated Marshall in recognising that firing at an enemy was a psychological problem. In Britain J.F.C. Fuller's *Training soldiers for war*, published in 1914, reflected the influence of the French school:

*An army, we find, is still a crowd, though a highly organized one. It is governed by the same laws which govern crowds, and under the stress of war is ever tending to revert to its crowd form. Our object in peace is so to train it that their reversion will become extremely slow; in other words, we add to each individual a quality known as 'moral', so that, when intellect and reason fail man is not ruled by his instincts and sentiments alone, but by the moral which has become part of his nature.'*<sup>34</sup>

Fuller, therefore, concluded that training in peacetime must approximate as nearly as possible to the conditions of wartime. The onus was on the officer not to hide the terrors of the battlefield from the soldier but to show him how they could be overcome. The problem was of course that in peace 'we have everything save the ruling factor – the bullet'.<sup>35</sup>

### ... and German practice

Although much pre-1914 theory was French in origin, practice was more developed in Germany. The 1888

field exercise declared that training was only well directed if 'it does that which war requires, and if nothing must be unlearned on the battlefield that was learned on the exercise grounds'.<sup>36</sup> Subsequent regulations may have been less determined in their advocacy of dispersion and in their recognition of fire effect, but Bernd Schulte's argument that the German army put so much weight in preparing to maintain civil order that it undermined its tactical preparation for the field seems hard to sustain.<sup>37</sup> Much of what was promulgated in relation to morale and cohesion, as well as to the role played by will and determination, was designed specifically for operations. Helmuth von Moltke the younger, when he became chief of the general staff in January 1906, worked to make manoeuvres more realistic, not least by excluding the Kaiser from the exercise of command. Between 1908 and 1911 Germany spent the equivalent of 14.3 million francs per annum on training areas, whereas the French spent between three million and 4.6 million. By 1912 Germany had twenty-six training grounds of at least 5.625 hectares each, when France had only seven, and the four largest ranged from 300 hectares up to 2,000.<sup>38</sup>

Of all the European armies confronted with the battlefield realities of the revolution in firepower in 1914, the morale of the German seems to have undergone least fragmentation. The French army all but collapsed in the aftermath of the battles of the frontiers between 20 and 22 August 1914. Joffre executed more soldiers in 1914 than Pétain did in the aftermath of the 1917 mutinies, and he did so for crimes that were more clearly indicative of a flight from combat than were those of 1917: the principal offences were abandoning one's post and self-mutilation.<sup>39</sup>

The British army, which had experienced the effects of fire in the South African War and which was deemed by many observers to be – man for man – the best trained in the tactics of

<sup>33</sup> Ardant du Picq, *Etudes sur le combat: combat antique et combat moderne* (Paris, 1903), p. 101.

<sup>34</sup> J.F.C. Fuller, *Training soldiers for war* (London, 1914), p. 19.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 112.

<sup>36</sup> Martin Samuels, *Doctrine and dogma: German and British infantry tactics in the First World War* (Westport Conn., 1992), p. 99.

<sup>37</sup> Bernd F. Schulte, *Die deutsche Armee 1900-1914. Zwischen Beharren und Verändern*

(Dusseldorf, 1977); Schulte, *Europäische Krise und Erster Weltkrieg. Beiträge zur Militärpolitik des Kaiserreichs 1871-1914* (Frankfurt am Main, 1983), pp 295-318.

<sup>38</sup> Douglas Porch, *The march to the Marne: the French army 1871-1914* (Cambridge, 1981), p. 200.

<sup>39</sup> Nicolas Offenstadt, *Les fusillés de la grande guerre et la mémoire collective (1914-1999)* (Paris, 1999), p. 14.

<sup>40</sup> Victor Huguot, *Britain and the war: a French indictment* (London, 1928), p. 3.

modern war,<sup>40</sup> suffered disproportionately more cases of desertion and absence without leave in the winter of 1914-15 than it did as a conscripted force in 1917-18.<sup>41</sup> At St Quentin on 27 August the commanding officers of two regular battalions, both of them possessed of combat experience in colonial wars but neither it would seem prepared for the confusion of Le Cateau on 26 August, agreed to the unconditional surrender of their units.<sup>42</sup>

For the German army, the plan on mobilization was that the training of replacements during the war should be done at home in the *Ersatzheer*. But the lack of personnel left at home and the distance from the realities of the most recent combat experience combined to bring training closer to the front. The first stormtroops, created in 1915, were essentially the advocates of a training system designed to instil in infantry the belief that it could master the conditions of industrialized warfare. On 15 May 1916 OHL ordered all armies on the western front to send parties to the stormtroops' founder, Rohr, for training.<sup>43</sup>

#### Ludendorff's influence

These initiatives preceded the appointment of Hindenburg and Ludendorff to the supreme command in late summer 1916. Therefore, Ludendorff's contribution to the training and effectiveness of the German army from the winter of 1916-17 should not be exaggerated. Moreover, its significance was less tactical and more psychological. Shocked by the *Materialschlacht*, which he found on the western front,

he set about rebuilding the army's morale, and he used training as a means to do so. He deliberately and declaredly set out to recover the spirit of the offensive of 1914. 'In this war, which is apparently dominated by science and numbers', ran the report of the 1st Army on its experiences on the Somme, 'individual will-power is nevertheless the ultimate deciding factor.'<sup>44</sup>

The training schemes adopted in preparation for the spring 1918 offensives lacked any coherent system of tactics. What was done was left in the hands of those who were destined to lead their units into action. The unifying theme in training was the elevation of morale, and the emphasis was on the skills of the individual, on his fitness and readiness, not on those of the group. Whether the German army's morale did rise in March 1918 is contentious.

German historians now argue that soldiers went forward only because they saw victory as the quickest way home.

But a number of eyewitnesses used exactly the vocabulary called up by Ludendorff himself and spoke of the enthusiasm of August 1914.<sup>45</sup>

#### British training

The debate about the impact of training on the British army is also contentious. Like the Germans, the British established training schools and instructional centres close to the front. As in the German army, these

emerged from the bottom up, and practices therefore varied across formations. Not until June 1918 was Ivor Maxse appointed Inspector General of Training, too late to have any significant effect on the performance of the British Expeditionary Force in the First World War.

It is nonetheless clear that individual formations had benefited from realistic training from as early as 1916. Sir Arthur Currie, commanding the Canadian corps, was very impressed by the French army's training for the counter-attacks at Verdun in late 1916. He applied similar principles, including the use of live firing, in his preparations for the Canadians' assault on Vimy ridge on 9 April 1917. He attributed his corps' success to the 'confidence... born of good training'.<sup>46</sup>

Part of the problem in assessing the role of training in raising morale is the virtuous circle created by the war of movement and the resumption of the offensive. The obvious question is whether morale rose not because of training but because of the advance itself. Offensives poorly conducted did shatter morale in the First World War – as the experience of the French army in both August 1914 and April 1917 demonstrated. But offensives that were well conducted raised morale, despite the fact that they incurred far greater casualties than did position warfare. The argument that the German army's morale recovered in March 1918 is supported by the knowledge that that of the British army did so too in August 1918.<sup>47</sup>

#### The 'Reichswehr'

This relationship – that between training, morale and the offensive – was one central to the Reichswehr in the 1920s. The head of the *Truppenamt*, Hans von Seeckt, is seen by contemporary German historians as having brought the German army to an acme of professionalism. He spent a third of his year observing training,<sup>48</sup> and his conclusions to the 1924 inspec-

<sup>41</sup> Jahr, *Gewöhnliche Soldaten*, pp 169-72.

<sup>42</sup> Peter T. Scott, 'Dishonoured': the 'Colonels' Surrender' at St Quentin, the retreat from Mons, August 1914 (London, 1994).

<sup>43</sup> Samuels, *Doctrine and dogma*, p. 19.

<sup>44</sup> R.H. Lutz (ed), *Documents of the German Revolution: Fall of the German empire 1914-1918* (Stanford, 1932), I, p. 621; for what follows, see Hew Strachan, 'Training, morale and the two world wars'.

<sup>45</sup> Ernst Jünger, *Storm of Steel* (London, 1930), pp 240, 242; Herbert Sulzbach, *With the*

*German guns: four years on the western front 1914-1918* (London, 1973), p. 182.

<sup>46</sup> Bill Rawling, *Surviving trench warfare: technology and the Canadian corps, 1914-1918* (Toronto, 1992), p. 130; see also pp 90, 100.

<sup>47</sup> G.D. Sheffield, 'Officer-man relations, morale and discipline in the British army, 1902-22', London University PhD, 1994, p. 90.

<sup>48</sup> James Corum, *The roots of Blitzkrieg: Hans von Seeckt and German military reform* (Lawrence Kansas, 1992), pp 183-6.

tions averred that, 'Every kind of military training was ultimately in vain if the improvement of the morale of the troops did not keep pace with it'.<sup>49</sup> Seeckt's force was a *Führerarmee*, a cadre for subsequent expansion. In the short term rearmament in 1935 eased the intensity of Seeckt's training programme and so made it more manageable. By expanding one year's service to two, 'The wear and tear on the officer and non-commissioned officer corps' was eased.<sup>50</sup> But in the long term growth threatened dilution. During the course of 1939 the army grew fourfold, from 1.1 million men to 4.5 million. A 'fifth wave' of five divisions created shortly before the outbreak of the Second World War included men who had completed only eight weeks of training and who had insufficient equipment to do more. Some commanders wanted men returned from the front line to war production.<sup>51</sup> The 'phoney war' of 1939-40 was therefore a vital respite – an opportunity for intense training based on the experiences of the Polish campaign. Crucially too, only 76,938 German soldiers were killed between 1 September 1939 and 31 August 1940, and thus the training that was achieved was consolidated rather than forfeited.

In theory, therefore, the pattern of short campaigns allowed the German army intervals for the digestion of recent tactical experience. In practice, the numbers under training were throttled back between June 1940 and February 1941, and the quality that was achieved was undermined by

lack of equipment. When training was geared up once more, its thrust was less on tactical or specialist skills than on its psychological dimensions. 'The principal aim', declared OKH's training directive of February 1941, 'is to educate leaders and men for ruthless aggression... based on confidence in the superiority of the German soldier against any opponent and unwavering faith in ultimate victory'.<sup>52</sup>

Thus, as in 1918, the prime purpose of training was to elevate morale. Moreover, there was a further parallel with the First World War: the invasion of the Soviet Union confronted the Wehrmacht with the need to offset quantitative inferiority with qualitative superiority. OKH's directive of 8 December 1941 made clear that the key attributes were not technical but spiritual: 'the inner, psychical attitude of each individual'. It concluded – on the subject of training – that 'the final defeat of the Russian armed forces given the numerical inferiority of our forces can only be achieved by the superiority of our leadership and the higher fighting qualities of our troops'.<sup>53</sup>

### Physical and psychological demands

The training regimes were therefore marked by their physical and psychological demands. Guy Sajer, not necessarily a friend to the army or its ethos, wrote that the combat course he underwent in 1942 was 'the most severe physical challenge I have ever experienced. I am exhausted, and sev-

eral times fall asleep over my food. But I feel marvellous, filled with a sense of joy which I can't understand after so much fear and apprehension'. The aim was to put soldiers under stress similar to that of a combat situation so that they became already aware of their inner reserves and of their ability to draw on them before they confronted the reality of combat.<sup>54</sup>

The British response to the experience of the First World War on comparable lines. The 1922 committee on shell shock attributed the incidence of psychological collapse on the battlefield not to any underlying medical condition in the individual but to failures to manage the finite stock of courage of the generality. It concluded:

*As the production of good morale is the most important object in military training, (...) the best possible training should be given to every man intended to serve as a soldier, and (...) by such means (...) he will be protected against the occurrence of 'shell-shock' (...) It is recommended also (...) that troops should, where possible, be entered into battle gradually, and not precipitated into the thick of war.*<sup>55</sup>

#### Archibald Wavell

The future field marshal, Archibald Wavell, was responsible for fourteen consecutive training seasons between 1926 and 1939. In 1933, in a lecture on 'training for war' at the Royal United Service Institution, he endorsed the purpose of training as psychological rather than tactical, to produce 'formidable fighting men – fit, active, inquisitive and offensive – confident of making ground with their own weapons'.<sup>56</sup> Wavell's emphasis on morale was affirmed by his belief that training should be in hands of those who were going to take units into action. Regimental cohesion was therefore bought at the price of tactical variation: the infantry had no tactical school until 1939, and even after the outbreak of war training remained

<sup>49</sup> Robert Citino, *The path to Blitzkrieg: doctrine and training in the German army 1920-1939* (Boulder, 1999), p. 53.

<sup>50</sup> Report of Major Truman Smith, quoted in *ibid.*, p. 229.

<sup>51</sup> Bernhard Kroener, 'The manpower resources of the Third Reich in the area of conflict between Wehrmacht, bureaucracy, and war economy, 1939-42', in *Militär-geschichtliches Forschungsamt, Germany and the Second World War*, V/2 (Oxford, 2000), pp 941-3.

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 985.

<sup>53</sup> 'Weisung für die Aufgaben der Ostheeres im Winter 1941-42', in P.E. Schramm (ed),

*Kriegstagebuch des Oberkommandos der Wehrmacht* (4 vols, Frankfurt am Main, 1961-79), I, pp 1080-1.

<sup>54</sup> Stephen G. Fritz, *Frontsoldaten: the German soldier in World War II* (Lexington, 1995), p. 11.

<sup>55</sup> Robert H. Ahrenfeldt, *Psychiatry in the British army in the Second World War* (London, 1958), p. 198.

<sup>56</sup> Field Marshal Earl Wavell, *The Good Soldier* (London, 1948), pp 96, 99.

<sup>57</sup> French, *Raising Churchill's Army*, pp 55, 57-9, 199.

in the hands of individual field force commanders.<sup>57</sup>

### Lionel Wigram

In 1941-42 the British army confronted a crisis in its morale. It had been defeated on the battlefield; its equipment was poor; and its institutions seemed ill-adapted to the needs of a citizen army in a world war. Desertion rates, which averaged 6.88 per 1,000 for the war as a whole, peaked in North Africa in 1941 at 10.05 per 1,000.<sup>58</sup> Calls from senior officers for the reintroduction of the death penalty were deflected by army psychiatrists, who argued that the root problem was poor training.<sup>59</sup> Significantly, their voices were heard. By 1942 the British army worked on the assumption that fear was normal in soldiers, and that therefore battle schools should be set up as a means to help them overcome it. Exercises were carried out at a faster tempo; they were sustained through the night as well as by day; and they were not called off or cancelled as the weather deteriorated. Both danger and disorganisation were injected into the conduct of exercises. Training itself was broken into a series of separate actions which could be learned by rote. The Chief of the Imperial General Staff, Sir John Dill, feared that tactics could become stereotyped. But once again the priority was on the ability to cope with danger and disorganisation rather than tactical flexibility.

In July 1941 Lionel Wigram established a battle school for 47 Division which in January 1942 became a

model for all the other divisions in the army in Britain.

Soldiers were exposed to live firing and the noise of battle; they were posted in slit trenches and overrun by tanks; and, more controversially, they were taken to abattoirs to get them used to the sight of blood and carnage.

The army's psychiatrists were unhappy with the suggestion that the battlefield was like a slaughterhouse, and this aspect of battle drill was abandoned. What they endorsed was the idea of the gradual acclimatisation of men to combat. In the First World War the process had been accomplished by the journey from Britain to the rear areas of France before entry to the front line; in the Second World War, with the British army ejected from Europe, the landing itself would be under fire.<sup>60</sup>

The training given by battle schools has been criticised by one infantry officer who served in Normandy, Sidney Jary, as inadequate, unimaginative and dogmatic.<sup>61</sup> But what Jary does not ask himself is how his platoon would have fared without such training. The two army commanders who most inspired confidence in their men, Montgomery and Slim, were both persuaded of the value of training, of the need to continue it during a campaign, and of the link between it and morale. Montgomery's preparations for El Alamein bore testimony to that conviction.<sup>62</sup>

Slim, when he took over the shattered 14th Army in Burma, established two

training divisions whose battle-experienced instructors were to pass on 'practical jungle work' to recruits who had completed their elementary training: 'Within a few months the quality of reinforcements reaching us from these divisions (...) had completely changed, not only in skill but, above all, in morale'.<sup>63</sup>

### U.S. Army training

The United States army too had to recover its confidence in the face of defeat at the hands of the Japanese. Reflecting on the lessons of Bataan in the *Infantry Journal* in 1942, Colonel Milton A. Hill castigated the Americans' pre-war training as lacking in reality and in toughness. 'The soldier who knows what's coming is not surprised. He knows what to do and how to do it.' What Hill meant was not 'highly complicated individual or small unit tactics' but 'spiritual training'. Its essence was pride in overcoming hardship, but incorporated within battle training from the outset there had to be 'something to give American fighters the desire to kill their enemies'.<sup>64</sup>

In general the evolution in U.S. army training in the Second World War suggests Hill's ideas were followed. The Americans too started from the presumption that fear was always present and that training was its best antidote.

*All aspects of the Army training program which develop effective combat skills serve to reduce the disruptive effects of fear reactions in combat, in so far as they provide soldiers with a set of habitual responses which are adaptive in danger situations.*<sup>65</sup>

Men were taught automatically to adopt certain drills which were designed to create self-confidence and to give them a plan of action to be carried out when in battle. By February 1943 battle training involved courses in infiltration, close

<sup>58</sup> Bidwell, *Modern Warfare*, p. 130.

<sup>59</sup> Ahrenfeldt, *Psychiatry*, pp 204-5.

<sup>60</sup> *Ibid*, pp 198-9, 202; Tim Harrison Place, *Military training in the British army, 1940-44* (London, 2000), pp 40-62; Tim Harrison Place, 'Lionel Wigram, battle drill and the British army in the Second World War', *War in History*, VII, 2000, 442-62; French, *Raising Churchill's Army*, p. 136; Jeremy Crang, *The British Army and the People's War 1939-1945* (Manchester, 2000), pp 79-84. I am most grateful for Dr Crang's advice on this topic.

<sup>61</sup> Jary quoted in McManners, *Scars of War*,

p. 159.

<sup>62</sup> Stephen Brooks (ed), *Montgomery and the Eighth Army* (London, 1991), pp 8, 41-3.

<sup>63</sup> Slim, *Defeat into victory*, p. 191.

<sup>64</sup> Penguin Special, *How the Jap army fights* (Harmondsworth, 1943), pp 92-4, 114-18.

<sup>65</sup> Stouffer, *American soldier*, II, p. 220.

<sup>66</sup> *Ibid*, II, p. 230; Robert A. Palmer, Bell I. Wiley and William R. Keast, *The United States Army in World War II: Army Ground Forces: the procurement and training of ground combat troops* (Washington, 1948), p. 387.

combat and village fighting. A year later, 81 per cent of combat infantry reported on the importance of realistic battle training before going overseas.<sup>66</sup>

### Criticism

But the American army's training programme was still subject to criticism. Many complained that there was far too much close-order drill. The army it seemed was determined to off-set what it saw as the cult of individualism in civilian society by the intimidation of its recruits and their subordination to strict discipline. Drill did, however, bond a unit.<sup>67</sup> The absurdity was that men were trained in one formation, but that that unit was then broken up as its members were fed into front-line divisions as replacements.<sup>68</sup> The principle that men should be led in training by those who would lead them in combat was broken. And, finally, when they got into action it seemed – at least on S.L.A. Marshall's evidence – that Hill's summons had not been heard, for most did not actively participate in battle.

Marshall's contribution to the U.S. Army after 1945 was designed to train men to control their fear and so enable them to return fire. He was successful. In Korea the firing ratio was 55 per cent and in Vietnam up to 95 per cent.<sup>69</sup> There was therefore a clear trajectory from the publication of *Men against fire* to the performance of the U.S. Army in Vietnam. But the morale of that army collapsed. This was not because Marshall was wrong but because in pursuing fire effect the U.S. Army had neglected other aspects of training.

<sup>67</sup> Stouffer, *American soldier*, II, p. 76; Gerald F. Linderman, *The world within war: America's combat experience in World War II* (Cambridge Mass., 1997), p. 186.

<sup>68</sup> Stouffer, *American soldier*, II, p. 217.

<sup>69</sup> Grossman, *On killing*, pp. xiv-xv, 35.

<sup>70</sup> Sarkesian, *Combat effectiveness*, pp. 76-83, 176-81.

<sup>71</sup> McManners, *Scars of war*, p. 74.

<sup>72</sup> Sarkesian, *Combat effectiveness*, p. 189.

### Vietnam

General William Westmoreland returned from Vietnam in 1968 to become the army's chief of staff. In that office he targeted training as the principal solution to the army's psychological recovery. In 1971 he appointed a board for dynamic training, and a combat aims training board was set up at Fort Benning. In 1978 a study on army training looked at 45 brigade-sized units: its conclusions were sufficiently depressing, and still sufficiently close to those difficulties identified in 1971, to ensure that they were never released.<sup>70</sup>

The peacetime tendency to economise through cuts in training not equipment was one factor. But the principal continuity – not only with the war in Vietnam but also with the Second World War – was that training did not promote group cohesion. In Vietnam individuals were 'trickle-posted' into action, and withdrawn when their tour was up: thus the personnel in any one unit continuously changed, and each member of the unit had a different day when his fighting could be over, irrespective of whether the war carried on or not.

This practice recognised that the individual's stock of courage was limited and that the battle-hardened veteran did not gain in competence through length of service. But it violated the principle that those who fought best together were those who trained together. Peacetime exercises, with their opportunities for individual self-promotion, and with many of their participating units not fully up to strength, showed related traits. Thus, for the Vietnam generation, the message of Marshall's *Men against fire* was not about fire effect but about small group cohesion.

The two qualities do not of course stand in antithesis; indeed they should be complementary. Moreover, they have in training a common denominator. The U.S. Army today starts from the same assumption as the German in the two world wars: in manpower

terms it will probably be inferior to its opponents, and therefore it must have a qualitative advantage. The tendency is to see that advantage in terms of equipment, a trend confirmed by 'the revolution in military affairs'.

But international arms sales can often leave opponents equipped in terms that are more similar than dissimilar: in this sense both the Falkland and the Gulf wars were symmetrical rather than asymmetrical conflicts. In 1982 the British defeated the Argentinians despite the distance involved, inferior numbers and comparable equipment: it is hard to resist the conclusion that training was the key to their qualitative edge. Moreover, as one study of morale – based largely on that war – concluded:

*Soldiers are likely to find themselves translated abruptly from the routine of peacetime into the realities of combat. Unless they have trained realistically, preparing themselves mentally as well as physically for the fight, they will suffer severe psychological problems.*<sup>71</sup>

### Peacetime training

Effective peacetime training is an enormous challenge. William Hauser wrote in 1980 that 'training is habituation':

'unless the soldier has been drilled in his tasks to – nay, beyond – the point of boredom, he cannot be expected to keep fighting (in whatever form his particular speciality demands) under stress of shot and shell, confusion, uncertainty, and the infectious fear of his comrades'.<sup>72</sup>

But the repetition and rote inherent in battle drills sit uneasily with the recruiting and retention needs of voluntarily-enlisted professional armies. So too do the draconian punishments employed by the German army in the



Second World War in training as well as in action.

The U.S. Army in Vietnam attributed much of its malaise to the lack of an effective system of field punishment. Men need to be hardened in peace if they are to be tough enough for war. But the very processes designed to achieve that cut across the integration of armed forces with civilian society. Training soldiers to kill, and getting them to realise that it is certainly proper and legitimate to do so, creates a division more complete in peace than is likely to be the case in war – when the perceived need for the sol-

dier's skills endorses his actions. The advent of the simulator and the applicability of information technology to the battlefield may dampen this division. Both have the advantage too of generating motivation and job satisfaction. They conform also with at least one aspect of Marshall's teachings – they create the belief that desirable outcomes will follow effective performance.<sup>73</sup>

<sup>73</sup> Paul R. Bleda and Robert H. Sulzen, 'The effects of simulated infantry combat training on motivation and satisfaction', *Armed Forces and Society*, VI, 1980, pp 202-14.

But they cannot simulate fear, exhaustion, cold and heat. Ultimately no man knows whether he can cope with the noise and smell of battle until he has confronted it in reality. A professional soldier may pass his whole career without ever confronting it. But that does not relieve him from the need to prepare for it, nor erode the centrality of training for all he does. As the United States army thinks about the future battlefield, it could do worse than reconsider the writings of S.L.A. Marshall.

# BOEKEN

## bespreking

### Gedeelte zorg, dubbele smart?

Partners van oorlogsgetroffenen aan het woord, door I. Bramsen, I.E.W. Reuling en H.M. van der Ploeg, 136 blz. Uitg. Stichting Medische Psychologie Vrije Universiteit te Amsterdam (2000).

ISBN 90 8053 363 7

Voor de meeste Nederlanders behoort oorlogsgeweld tot iets wat ver van hun bed plaatsvindt. Toch zijn er vandaag de dag in Nederland nog veel oude maar ook jonge mensen voor wie oorlogsgeweld geen ver-van-mijn-bed-show is geweest. Zij ervaren, soms nog dagelijks, de naweeën (onder andere in de vorm van een posttraumatische stressstoornis (PTSS)) van deze gebeurtenissen. Partners van mensen met een PTSS kunnen als gevolg van de symptomen een aanzienlijk belasting ervaren.

#### Symptomen

Uit onderzoek zijn er aanwijzingen dat de symptomen die horen bij een PTSS spanningen teweegbrengen in sociale relaties. Een PTSS gaat vaak gepaard met een afvlakking van emoties, somberheid, een verminderde belangstelling voor de buitenwereld en gevoelens van onthechting en vervreemding. Deze symptomen bemoeilijken het leggen van contact en de emotionele binding tussen partners.

Daarnaast kan de getroffene last hebben van verhoogde prikkelbaarheid, woedeaanvallen en driftbuien, waardoor er binnen het gezin spanningen ontstaan. Als de getroffene moeilijk kan praten over hetgeen hij of zij heeft meegemaakt, is het voor de partner ook moeilijk om te begrijpen waar deze reacties vandaan komen. Een andere bron van stress is voor sommige partners, dat de getroffene door zijn of haar problemen, de rol van vader of moeder niet volledig kan vervullen, waar-

door een scheve verdeling van verantwoordelijkheden en taken ontstaat en er een relatief grote last op de schouders van de partner terechtkomt. Voorts kunnen partners ook zelf reacties van PTSS ontwikkelen (zelf getraumatiseerd raken).

#### Wetenschappelijk onderzoek

Naar de belasting die partners ervaren en naar verschijnselen van indirecte traumatisering is nog maar weinig wetenschappelijk onderzoek verricht. Ter gelegenheid van het vijfjarig bestaan van de Stichting Partners van Oorlogsgetroffenen (SPO) werd door de auteurs een wetenschappelijk onderzoek verricht. De SPO werd in 1995 opgericht en stelt zich ten doel partners van oorlogsgetroffenen met elkaar in contact te brengen. De vraagstellingen van het onderzoek waren onder meer:

- (a) met welke problemen hebben partners van oorlogsgetroffenen te maken?
- (b) in welke mate hebben deze problemen gevolgen voor hun dagelijkse leven en welzijn?
- (c) wat zijn de ervaringen met de hulpverlening en met de SPO?

In *Gedeelte zorg, dubbele smart?* wordt verslag gedaan van het gehouden wetenschappelijk onderzoek.

Hoofdstuk 1 bevat de inleiding en een weergave van de vraagstelling. In hoofdstuk 2 worden de resultaten van een literatuuronderzoek naar PTSS en secundaire traumatisering weergegeven. In de hoofdstukken 3 en 4 wordt de opzet van het onderzoek en de deelname aan het onderzoek beschreven. In de hoofdstukken 5 tot en met 8 worden de resultaten weergegeven van de verschillende vraagstellingen. Zo ook in hoofdstuk 9, waar de contacten met artsen en andere hulpverleners aan de orde komen.

#### Betrokkenheid van de partner

Uit het onderzoek is gebleken dat het van groot belang is om de partners bij de hulpverlening aan de getroffenen te betrekken en hen te zien als 'partners in de zorg'. In de eerste plaats kunnen partners hierdoor hun eigen verhaal kwijt en ook steun en begrip ontvangen, waardoor zij niet meer het gevoel hebben er alleen voor te staan. Daarnaast krijgen zij meer inzicht in de problemen van de getroffene en leren zij manieren om hiermee om te gaan.

Een derde manier waarop betrokkenheid van de partner positief kan uitwerken, is dat partner en getroffene leren om gezamenlijk te praten over problemen en een gezamenlijke probleemaanpak kunnen ontwikkelen. Of betrokkenheid van de partner bij de hulpverlening mogelijk is, hangt niet alleen af van de hulpverlener. Partner en oorlogsgetroffene moeten dit beiden willen.

#### Contact met lotgenoten

In hoofdstuk 10 blijkt dat de SPO een belangrijke rol vervult voor partners die hun leven delen of hebben gedeeld met een persoon die ernstige PTSS-klachten heeft of heeft gehad. Contact met andere partners (lotgenotencontact) leert dat zij niet de enige zijn met problemen en dit te weten betekent vaak al een grote opluchting. Hoofdstuk 11 geeft de conclusies van het onderzoek weer.

Uit de door de partners in het onderzoek gegeven antwoorden is een indrukwekkend beeld ontstaan van de sporen die oorlog en geweld achterlaten, niet alleen bij de getroffenen zelf, maar ook bij hun naasten. Veel partners geven aan dat zij zeer moeilijke jaren hebben of hebben gehad. Het delen van de zorgen met hun getraumatiseerde partner, veroorzaakt(e), ongewild, ook smart bij hen.

#### Toegankelijk verslag

De auteurs zijn er goed in geslaagd om hun onderzoek ook voor de respondenten leesbaar op te schrijven. Door de samenvattingen per hoofdstuk is dit onderzoeksverslag goed toegankelijk gebleven. Omdat het een verslag van een onderzoek is, konden de auteurs er niet aan ontkomen om, weliswaar zo min mogelijk, een droge opsomming te geven van onderzoeksresultaten.

Het boek is in het algemeen aan te raden voor een ieder die te maken heeft met getraumatiseerde oorlogs- en geweldsslachtoffer(s) maar in het bijzonder voor de partners en voor artsen en hulpverleners van oorlogs- en geweldsgetroffenen. Partners zullen, door dit verslag te lezen, ervaren dat zij niet de enige op deze wereld zijn die smart ondervinden bij het ondersteunen van een oorlogsgetroffene, en daardoor mogelijk zelfs weer nieuw levensperspectief vinden.

drs. J. TERPSTRA, kol mpsd

# Samenvattingen

## **B.M. van der Hulst, V.C. Windt. Personeelsbeleid beschouwd (I)**

De Leergang Topmanagement Defensie (LTD) bereidt kolonels en burgermedewerkers van vergelijkbaar niveau voor op toekomstige functies. Dit jaar was de eindstudie gericht op het personeelsbeleid. De samenvatting van deze studie wordt in twee delen gepubliceerd. In dit eerste deel wordt ingegaan op de analyse en de methodologie. De auteurs gebruiken inzichten in 'Human Resources Management' als een middel om de huidige situatie te beoordelen. De belangrijkste thema's in dit deel zijn strategisch personeelsmanagement en imago. De koppeling van theorie en praktijk leidt tot conclusies en aanbevelingen met betrekking tot deze thema's.

## **B.M. van der Hulst, V.C. Windt. Personeelsbeleid beschouwd (II)**

Het eerste deel richt zich met name op algemene aspecten en imago. In dit tweede deel gaat het vooral om de verhouding tussen krijgsmacht en maatschappij en het inspelen op individualisering. De auteurs geven aan waarom zij een meer open personeelssysteem belangrijk achten. In de samenwerking met strategische partners zien ze mogelijkheden om de organisatie te vullen. Zij onderkennen dat de medewerker van nu en morgen vanuit zichzelf denkt en handelt. Maatwerk zou op deze ontwikkeling kunnen inspelen. Het trefwoord daarbij is 'flexibiliteit'. Opnieuw worden er conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan.

## **N.P.M. Nuij. Nederlandse defensie en chemische oorlogvoering: 1918-1939**

Op 22 april 1918 voegden de Duitsers een nieuw hoofdstuk toe aan het boek over militaire geschiedenis: het georganiseerde gebruik van chemische wapens. De auteur analyseert de invloed hiervan op de Nederlandse defensie en de bredere maatschappij. In 1918 was het leger niet voorbereid. Na 1918 kwamen Douhet en Liddel Hart met een angstwekkend beeld van de toekomstige oorlog. Kon en moest een land zijn burgers hiertegen verdedigen? De auteur richt zich met name op dit debat, internationale activiteiten om chemische wapens te verbieden, het militaire antwoord en de eerste stappen naar civiele verdediging tot 1939.

## **H. Strachan. Training, moraal en moderne oorlogvoering**

Sinds 1945 zijn er drie generieke verklaringen in omloop over de wijze waarop moraal blijft gehandhaafd tijdens oorlog of gewapende conflicten. Een ervan richt zich op het primaat van de kleine groep; een tweede op politieke ideologie en indoctrinatie, en een derde ziet straf als mogelijke verklaring. De auteur stelt aan de orde wat Marshall in zijn 'Men against Fire' schrijft over training. Hij benadrukt het belang – en de uitdagingen – van training. Militairen zouden moeten worden getraind om met angst, uitputting, hitte en koude om te gaan. Een professioneel militair kan heel zijn carrière doorlopen zonder ooit geconfronteerd te worden met de herrie en de stank van het gevecht. Dat ontslaat hem of haar echter niet van de noodzaak hierop voorbereid te zijn.

## Summaries

### **B.M. van der Hulst, V.C. Windt. On Manpower Policy (I)**

The 'Joint Top Management Course' prepares colonels and civilians of comparable grade for future positions within the Dutch Armed Forces. This year's study-topic was 'Manpower Policy'. In this first part of its summary the writers explain their analysis and methodology. The authors use insights in Human Resources Management as an instrument to analyse the present situation and to formulate proposals. The main topics in this part are strategic management of manpower (or if one wishes: people power) and the meaning of image, both internal en external. Combining theory and an honest observation of reality and practice, conclusions are drawn and recommendations are made.

### **B.M. van der Hulst, V.C. Windt. On Manpower Policy (II)**

In this second part of their study of manpower policy the participants of LTD 2001-01 focus on the relationship between the Armed Forces and society and the individualistic approach which can be observed today. The Armed Forces might gain a lot if and when a more open system is introduced in combination with strategic partners who are active in the same 'market'. Those partners could be within the government but also without. As it is about individuals, new ways should be found to match this individual and the organisation. It is all about flexibility. Again conclusions are drawn, and recommendations follow.

### **N.P.M. Nuij. Dutch defence and chemical warfare: 1918-1939**

On April 22, 1918 the Germans added a new chapter to the book of military history: the organised use of chemical warfare. The author describes the influence of this chapter on Dutch defence and broader society. In 1918 the Army was not ready. Only some 50.000 gas masks were available for 430.000 soldiers. After 1918, Douhet and Liddel Hart presented a horrifying picture of future war. Could and should a country defend its population against those dangers? Nuij concentrates on this debate, international activities to ban the chemical weapon, the military answer and the first steps towards civil defence till 1939.

### **H. Strachan. Training, morale and modern war**

Since 1945 three generic explanations have been adduced to explain how morale is sustained in war and armed conflict. One focuses on the primacy of the small group; a second one on political ideology and indoctrination, a last one cite punishment as a possible explanation. The author focuses on what Marshall in his 'Men against Fire' wrote about training. He demonstrates the importance and the challenges of training. Soldiers should be trained to meet fear, exhaustion, heat and cold. A professional soldier may pass his whole career without confronting the noise and smell of battle. That does not relieve him or her from the need to prepare for it.