



UITGAVE

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

Secretariaat KVVK

(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 cav prof.

J.M.J. Bosch

Instituut Defensie Leergangen
MPC 58B, Brasserskade 227a,
2497 NX Den Haag
Postbus 20701, 2500 ES Den Haag
Telefoon (015) 284 42 58
of (076) 527 32 09
Fax (015) 284 47 21

REDACTIE

kolonel cav drs. P.J.E.J. van den Aker
kolonel KLu J.F.W. van Angeren
drs. P.H. Kamphuis
luitenant-kolonel KMar mr. M.Th.J.
Messerschmidt
kolonel MPSD drs. J. Terpstra
kolonel TS ir. R.G. Tieskens
commodore KLu J.S. Willemse

BUREAUREDACTIE

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
studenten: € 12,50
buitenland: € 25

DRUK

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

NADRUK VERBODEN

Foto-omslag: Koninklijke Marine

JAARGANG 171 NUMMER 1 2002



MILITAIRE SPECTATOR

- 2** Editoriaal:
Snelle cultuurverandering
- 4** Mededelingen
- 5** P. Donker:
Hebben wij in Nederland een Scharnhorst nodig?
- 12** P. Chalk:
International terrorism
- 18** K. Naumann:
Why naval forces?
- 27** R. Richardson, R.P.J. Geenen en H. de Kruijk:
Case management bij de KL
- 34** T.G.J. Damen:
Stabiliteit aan de toekomstgrenzen van de EU
- 43** J.M. à Campo:
Frankrijk zonder dienstplichtigen
- 48** G.J.A. van Tintelen:
Het begeleiden van medewerkers
- 59** Meningen van Anderen
- 64** Boeken
- 67** Samenvattingen/Summaries

SNELLE CULTUUR- VERANDERING

FEIT OF FICTIE?

De feestdagen, die aan het eind van het jaar door velen ook worden gebruikt om te reflecteren op wat is gebeurd, zijn voorbij. Menigeen zal op grond van die reflectie voornemens hebben gemaakt om aspecten in het leven anders te gaan doen. Sommigen zullen de goede voornemens niet in de gewenste gedragingen hebben omgezet. Anderen zitten nog in het gewenningsproces van voorgenomen veranderingen. Veranderprocessen staan ook binnen het Ministerie van Defensie op de beleidsagenda 2002. Binnen de KL zal het jaar 2002 mede in het teken staan van het personeel weer de centrale plaats in de organisatie te geven. In dit nummer van de Militaire Spectator wordt in dat kader in een artikel aandacht besteed aan een andere wijze van begeleiden van medewerkers. Functioneringsgesprekken die al gebruikelijk waren bij het begeleiden van burgermedewerkers zullen ook voor de militaire medewerkers worden ingevoerd. Voor sommige commandanten zal een cultuuromslag nodig zijn maar voor vele anderen is dat niet nodig. Omdat op veel plaatsen het personeel al een belangrijke plaats inneemt is een cultuurverandering binnen de KL in het algemeen niet nodig. Dat is niet altijd het geval geweest. In het verleden zijn veel veranderingen zowel binnen als buiten Defensie gepaard gegaan met activiteiten om de cultuur (snel) te veranderen. Vaak wordt daarvoor dure externe deskundigheid ingehuurd. Afhankelijk van de toegepaste theorie gaat de adviseur aan het werk. Inventariserende gesprekken met leidinggevenden op de hoogste niveaus, vervolgens met het management een ideale cultuur definiëren, daarna een cultuuranalyse maken met een of meer vragenlijsten en ten slotte een verandertraject opstarten. Deze snelle aanpak voor noodzakelijke cultuurverandering gaat vaak voorbij aan de weerbarstige kant van culturen. Is een snelle cultuurverandering wel mogelijk is een vraag die in dit editoriaal centraal staat.

Cultuur betreft in feite de totale leefwijze van een groep mensen. Het waarneembare deel bestaat uit het handelen (activiteiten, rituelen, het vertellen van verhalen over vroeger, e.d.) en de symbolen die zij creëren. Een groepslid moet dus kennis hebben over het complexe geheel van een levenswijze die de mensen in de loop van de tijd hebben gecreëerd. Een groepslid bindt zich al pratend en handelend aan de groepseigen kijk- en handelwijze. De betekenissen en aanwijzingen worden dus gecommuniceerd in de sociale interactie tussen leden. Dan zullen we daar ook moeten interveniëren als we een cultuur willen ontwikkelen in een bepaalde richting. Van belang is daarbij de goede aspecten te behouden en slechts het noodzakelijke te veranderen.

Ook organisatieleden construeren een groeps-eigen werkelijkheid. Al werkend wordt een streven ontwikkeld naar een positionering in de omgeving. Hoewel uniformiteit in de krijgsmacht een belangrijk uitgangspunt is, verschillen per eenheid, afdeling, plaats (enz.) de ongeschreven kledingvoorschriften, gedragscodes en afrekenfactoren.

Er zijn verschillende benaderingswijzen van organisatiecultuur.

Als we een organisatie opvatten als één cultuur gaan we uit van de volgende kenmerken:

- harmonie, consensus, loyaliteit (doet denken aan de klassieke metafoor van de organisatie als één familie);
- consistentie in de beleidspraktijk en de operationele praktijken en dus volledige transparantie (het ideaal van de tactische manoeuvres die naadloos aansluiten op de strategische planning);
- ontbreken van ambiguïteit.

In deze integratieve benadering zien we cultuur in de handboeken omschreven als gedeelde kaders door de groep (bijv. de hele krijgsmacht of een krijgsmachtdeel).

In dit perspectief van organisatiecultuur zet het topmanagement veranderingsprocessen in gang die gelden voor de totale organisatie en die uitgaan van een voor alle onderdelen van toepassing zijnde betekenis-kaders en interpretatieaanwijzingen. Het is het welbekende *mission statement* dat moet leiden tot 'alle neuzen in één richting'. De zwakte van het integratieve perspectief is dat het de werkelijkheid niet dekt. Een krijgsmachtdeel is

niet op te vatten als één harmonieuze familie, waarin alleen consistentie, transparantie en homogeniteit de boventoon voeren. Als belangrijk voorbeeld is het verschil tussen de operationele werkelijkheid en de vredesbedrijfsvoering te noemen.

Het is dus reëler om cultuur vanuit een gedifferentieerd perspectief te benaderen. Er zijn niet alleen subculturen naar afdelingen te onderscheiden; het topmanagement, middenkader en ondersteunende staf vormen ook subculturen met eigen werkelijkheidsconstructies, doelen en machtsspelen. De kenmerken van het differentiatieperspectief zijn:

- leden van een subgroep beleven de eigen organisatie vanuit de betekenisgevende interpretatieschema's van hun subgroep;
- er is sprake van een zekere harmonie, consensus en duidelijkheid over de eigen rol en het beleid, de operationele praktijken;
- de afdelingomgevende organisatie beleefden als een poel van ambiguïteit en inconsistentie, waar andere werkelijkheden bestaan, daarmee is een subculturele grens getrokken tussen de eigen groep en de andere afdelingen en het grotere organisatiegeheel;
- het onderscheidend vermogen met andere subgroepen (wij versus zij) wordt in stand gehouden in de dagelijkse praktijken;
- subgroepen onderscheiden zich niet alleen van elkaar in hun dagelijks handelen, maar positioneren zich ook ten opzichte van elkaar in termen van machtsposities en zijn daarmee een bron van conflicten.

Veel managers, maar ook belangrijke theoretici, beschouwen de cultuur van de organisatie uitsluitend als een middel ter vervulling van strategische doelen. De oude cultuur voldoet niet en 'dus' moet de manager nieuwe waarden creëren om het dagelijkse handelen te veranderen. Daarbij wordt vaak vergeten om te benadrukken dat veel goede zaken uit de oude cultuur behouden blijven. Echter misschien moeten we van het omgekeerde vertrekken. Niet de manager heeft de cultuur nodig om doelen te realiseren maar de mensen hebben het management nodig om de cultuur mede te voeren. Dan kan de manager niet de beheerder zijn, maar is hij/zij eerder de voeder van cultuur.

Kun je een zo complex geheel als een cultuur zo maar veranderen? Meestal niet. Het valt immers niet mee om de interpretatiekaders van mensen te wijzigen. Het is beter een organisatie te leiden met een gevoeligheid voor het fenomeen cultuur en dus te accepteren dat er verschillende interpretatiekaders zijn, die worden onderhouden en bijgesteld tijdens de interacties van de leden die behoren tot de subgroepen.

Cultuurverandering kan niet los gezien worden van een communicatieve kracht. Waar overdracht, onderhoud en bijstelling van betekenis-kaders en interpretatieschema's plaatsvindt, zal de manager mee moeten doen in het gesprek. Hij ondersteunt of contrasteert bepaalde zienswijzen die in die dagelijkse interactie naar voren komen met zijn verhaal. Dit vergt een aantal competenties: weten, luisteren, begrijpen, spreken en respecteren. Cultuurverandering in deze zienswijze is een communicatief gestuurd proces. Al luisterend, twijfelend en bevragend zal de manager op grond van ervaringen de bestaande constructies demonteren en ontmantelen. Het is niet de bedoeling bestaande betekenissen en interpretatiekaders nihilistisch te vernietigen. Het is een interactief proces van zoeken en uitwisselen van een ander perspectief om de betekenisverlenende horizon te verleggen.

We kunnen nu terug naar onze vraag of een (snelle) cultuurverandering mogelijk is. Sommige dure (externe) adviseurs vinden van wel, maar als wij terugkijken naar in het verleden ingezette cultuurveranderingen, dan kunnen wij niet anders constateren dat een (snelle) cultuurverandering niet mogelijk is. De aanpak van de vele op de 'wetenschap' berustende verandertrajecten blijkt veelal gebaseerd op gebakken lucht. Er zijn boeken vol geschreven over cultuur en cultuurverandering waaruit de in dit editoriaal weergegeven grote lijnen zijn gedestilleerd. Cultuurverandering door het voeren van cultuur is mogelijk maar het voeren van de cultuur vergt veel tijd en vindt plaats op basis van respect door het verbale en non-verbale voorbeeldgedrag van *alle* leidinggevenden. Snelle cultuurverandering is derhalve een fictie maar het is een feit dat cultuurverandering (weliswaar in een laag tempo) mogelijk is.

Mededelingen



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

'NATO on its way to the Prague summit'

In november 2002 zal de NAVO-top in Praag plaatsvinden. De alliantie zal op weg naar deze top antwoorden op vele vragen moeten zoeken. Hoeveel en welke nieuwe leden zullen tot de alliantie mogen toetreden? Wat wordt de rol van Rusland als partner? Wat is de betekenis van de NAVO in een militaire en politieke strijd tegen terrorisme? Is de relatie met de Verenigde Staten veranderd na de gebeurtenissen van 11 september en na de discussies over de strekking en de inhoud van artikel V? Op deze en andere vragen wordt ingegaan door:

Klaus Naumann, Gen b.d.
Chairman NATO Military Committee (1996-1999)

De bijeenkomst vindt plaats op:

donderdag 24 januari 2002

Perscentrum Nieuwspoor
Lange Poten 21, Den Haag

Vanaf 19.30 uur is de zaal open. De bijeenkomst begint om 20.00 uur.
Gaarne aanmelden via info@kvbk.nl of telefonisch tijdens kantooruren 076-5273209.

De bibliotheek van de Koninklijke Militaire Academie in Breda heeft opnieuw een literatuuroverzicht uitgegeven. De thema's zijn ditmaal terrorisme, terreurbestrijding en speciale operaties.

U kunt van de inhoud kennisnemen via www.kma.nl

Artikelen kunnen worden opgevraagd via email:
bibliotheek@kma.nl of via telefoon 076 - 5273656.



Hebben wij in Nederland een Scharnhorst nodig?

Enkele gedachten over het hoger militair onderwijs en de positie van de chef defensiestaf

drs. P. Donker*

Inleiding

Sinds het uitkomen van de laatste Defensienota zijn het Koninklijk Instituut voor de Marine (KIM), de Koninklijke Militaire Academie (KMA) en het Instituut Defensie Leergangen (IDL) in een reorganisatieproces verwickeld. Afgelopen zomer stelde de minister van Defensie een commissie in om de positie van de chef defensiestaf nader te onderzoeken. Op het eerste gezicht hebben deze twee zaken weinig met elkaar te maken, maar wie zich rekenschap geeft van de ontstaansgeschiedenis van het hoger militair onderwijs en de functie van chef defensiestaf ziet een onmiskenbaar verband. Gezien deze samenhang zou het voor de hand liggen als beide processen op elkaar zouden worden afgestemd, maar daarvan is helaas weinig zichtbaar. En dat roept de vraag op of wij in Nederland geen Scharnhorst nodig hebben, de man die rond 1800 in Pruisen de basis heeft gelegd voor zowel dit onderwijs als voor deze functie.

Het Pruisische antwoord op de Napoleontische oorlogvoering

Om de samenhang tussen de functie van de chef defensiestaf en het hogere militair onderwijs te kunnen begrijpen, moeten wij ruim tweehonderd jaar teruggaan in de Europese geschie-

denis. Het is de periode van Verlichting, de Franse revolutie en de Napoleontische oorlogen. In die tijd ontstaan veel politieke, maatschappelijke en militaire vernieuwingen, waarvan verschillende tot op de dag van vandaag doorwerken.

Tot de Franse revolutie van 1789 hadden vooral erfopvolging en afkomst de maatschappelijke carrièrekansen van een persoon bepaald, maar sindsdien zijn persoonlijke talenten en prestaties bepalend en daarom werden opleiding en ervaring doorslaggevend. Hierbij moet natuurlijk wel worden beseft dat het onderwijssysteem rond 1800 nog lang niet zo goed ontwikkeld was als in onze tijd en dat met name een universitaire opleiding slechts voor een enkeling was weggelegd.

Door het ter discussie stellen van afkomst als maatschappelijke selectie criterium kwamen de posities van de monarchen en de adel, die tot dat moment de hoogste politieke en de hogere officiersposten hadden vervuld, in het geding. In het revolutionaire Frankrijk was dit probleem natuurlijk acuut en de door de guillotine ontstane leemte werd daar opgevuld door jonge officieren van niet-adellijke afkomst. Napoleon was één van hen en hij liet, conform de ideeën van de Verlichting, in binnen- en buitenland zien dat het militair genie niet voorbehouden was aan adellijke of koninklijke families.

Sterker nog, door de vernieuwende wijze waarop hij oorlog voerde, was Napoleon keer op keer in staat om

sterkere militaire tegenstanders uit te schakelen en dat maakte hem zeer gevreesd binnen Europa.

In het najaar van 1806 raakten Pruisen en Frankrijk in oorlog met elkaar en op de veertiende oktober versloeg Napoleon het Pruisische leger in de veldslagen bij Jena en Auerstadt. Die smadelijke nederlaag kwam hard aan in Pruisen, maar zou tevens aanleiding zijn voor groot-scheepse hervormingen waarbij een belangrijke rol was weggelegd voor Scharnhorst.

Gerhard David von Scharnhorst was geen Pruis van geboorte noch van adellijke afkomst, maar was in 1801 als luitenant-kolonel van het Hannoveriaanse leger overgegaan in Pruisische dienst, omdat daar dringend behoefte was aan iemand die verstand had van artillerie. Daarvoor had hij aan geallieerde zijde tijdens de veldtochten van 1793, 1794 en 1795 tegen Frankrijk zelf kunnen aanschouwen dat er revolutionaire veranderingen waren gekomen in de wijze waarop oorlog werd gevoerd. Die ervaring betekende een ommekeer in het denken van Scharnhorst, maar in tegenstelling tot veel andere militaire theoretici bleef hij gematigd in zijn opvattingen. Hij zocht de oplossingen binnen de bestaande politiek-maatschappelijke structuren en zou daar niet aandringen op radicale veranderingen.¹

Scharnhorst hield zich na zijn transfer in Pruisische dienst niet alleen met artilleriezaken bezig, maar zou zich

* De auteur is werkzaam als docent strategie aan het Instituut Defensie Leergangen.

ook bemoeien met de opleiding van officieren. Op experimentele basis begon hij aan wat later de hogere krijgsschool zou worden en samen met anderen startte hij een militair studiegenootschap, waarin veel aandacht werd geschonken aan de nieuwe inzichten omtrent de oorlogvoering. Scharnhorst had dus voor 1806 al een zekere naam als hervormer, maar het was de Pruisische nederlaag bij Jena en Auerstedt en zijn heldhaftig gedrag in de daaropvolgende terugtocht, die hem in de gelegenheid brachten zijn ideeën in praktijk te brengen. Al snel bevorderd tot generaal-majoor werd hij voorzitter van de militaire hervormingscommissie, waarin ook bekende namen als Gneisenau, Grolman, Boyen en niet te vergeten Clausewitz (als secretaris in de rang van kapitein) werden opgenomen.

Zoals dat gaat na een ramp hadden de hervormers voorlopig het tij mee en zij konden tal van voorstellen doen, waarvoor de Pruisische koning een willig oor had. Zo kwam er net als in Frankrijk ook in Pruisen een algemene dienstplicht en werd de doctrine grondig herzien.

Belangrijk voor ons onderwerp is het feit dat de hervormingscommissie schoon schip kon maken binnen het officierskorps en dat officieren die hadden gedysfunctioneerd tijdens de oorlog zonder pardon ter zijde werden geschoven. Maar hieraan zat, in tegenstelling tot de situatie in Frankrijk, een grens. Want hoewel afkomst en erfopvolging als uitgangspunten onbruikbaar waren geworden, kon Scharnhorst er niet omheen dat de Pruisische koning nog steeds op zijn troon zat en omringd was door adel. Zijn oplossing voor dit vraagstuk was een uniek compromis: als de opperbevelhebber en de hoogste commandanten niet vervangen konden worden, dan moesten zij in het vervolg maar uitstekende adviseurs krijgen, die hen met raad en daad konden bijstaan bij het plannen, voorbereiden en uitvoeren van militaire operaties.² Voor ons is deze oplossing misschien

wat simpel, maar voor die tijd was het een revolutionaire verandering, temeer omdat het sterk botste met de vaste overtuigingen van de heersende klasse.

Om dit alles te kunnen bewerkstelligen werden de officiersrangen ook opengesteld voor met name de burge-



Gerhard von Scharnhorst heeft rond 1800 de basis gelegd voor het hogere militair onderwijs en de generale staf (Foto: Scharnhorsts Vermächtnis van prof.dr. Höhn, Bonn 1952)

rij en kwamen er speciale krijgsscholen waar jonge officieren de beginnellen van hun vak werd bijgebracht. Wij kennen deze scholen nu als onze KMA en KIM, maar het is goed te beseffen dat men destijds al op veel jongere leeftijd aan een militaire carrière kon beginnen (Clausewitz was bijvoorbeeld pas twaalf jaar) en dat men dus zelden een middelbare school had kunnen afmaken. Door de komst van deze scholen werd de bevoorrechte positie van de adel grotendeels gebroken en werd het principe van 'Bildung' ook voor officieren gemeengoed.

Daarnaast voerde Scharnhorst een nieuwe 'Hogere Krijgsschool' in, waar de beste officieren, na een schriftelijke toelatingsexamen een speciale opleiding kregen tot generale stafofficier. En ten slotte introduceerde hij de 'Generale Staf'; een zeer selecte groep briljante officieren die op de hoogste

niveaus in de organisatie meehielpen leiding te geven.

De hervormingen misten hun positieve uitwerking op het leger niet en toen Pruisen in 1813 weer in de gelegenheid was de wapenen op te nemen tegen Napoleon, waren de prestaties navenant. Scharnhorst maakte deze gunstige omwenteling nog net mee, maar hij raakte tijdens de slag om Lützen gewond en de overleed op 28 juni 1813 aan de gevolgen daarvan.

De generale staf en het hogere militair onderwijs

Nu we de omstandigheden waaronder Scharnhorst destijds zijn generale staf en de hogere krijgsschool introduceerde voor ogen hebben, kunnen we het systeem inhoudelijk gaan bekijken. Uiteraard moeten we daarbij niet vergeten dat dit systeem voor de bedenkers ervan niet los kon worden gezien van hun andere voorstellen, zoals de invoering van een algemene dienstplicht, een andere organisatiestructuur en een nieuwe doctrine en dat deze voorstellen gezamenlijk een antwoord waren op de nieuwe wijze van oorlogvoering die Napoleon had geïntroduceerd. Het bijzondere is dus dat Scharnhorst al zijn plannen maakte vanuit een geïntegreerde visie op oorlogvoeren.

De kern van het systeem is elitevorming in de klassieke zin van het woord. Het ging om een aparte, streng geselecteerde kleine groep officieren, die een uitgebreide theoretische opleiding hadden gehad aan een eigen opleidingsinstituut en daarna een specifiek carrièrepad volgden binnen een vastomlijnd functiegebied.

Om met dit laatste te beginnen: dat functiegebied behelsde het plannen, het uitvoeren en het deels leidinggeven aan militaire operaties. Dat de Pruisische generale staf in eerste instantie niet bedoeld was om de algemene leiding op zich te nemen, is hierboven al uitgelegd.

Maar ook is belangrijk te beseffen dat Scharnhorst het functiegebied streng afbakende; het ging alleen om militair-

re operaties of campagnes, dat wat wij anno 2001 militaire en operationele strategie noemen. De generale staf was ondergeschikt aan het staats-hoofd en mocht zich dientengevolge alleen met de militaire en niet met de politieke of de diplomatieke kant van de oorlog bezig houden. En met uitzondering van wat wij nu de doctrinevorming zouden noemen, werd de staf ook niet met de tactiek in engere zin belast. In de commandostructuur werden generale stafofficieren dan ook niet beneden het divisieniveau te werk gesteld.

Dat dit afgebakende deel van het krijgsbedrijf er sinds Napoleon niet eenvoudiger op was geworden, stond voor de hervormers onomstotelijk vast en dat vereiste een aparte, gedegen studie en een specifieke carrière-gang. Scharnhorst zag opleiding en functie vervulling dus niet los van elkaar en dat had alles te maken met zijn overtuiging dat ook dit deel van de oorlogvoering vooral een praktische aangelegenheid was. De krijgskunst of krijgskunde had voor hem uiteraard een theoretische basis, maar het ging erom deze op de juiste wijze, in een praktijk waar chaos en frictie regeren, om te zetten in praktisch handelen. Om dat onder oorlogsomstandigheden goed te kunnen, waren er voor de generale stafofficieren na hun opleiding feitelijk maar drie typen plaatsingen waartussen uiteraard werd gerouleerd. Ten eerste was er natuurlijk de generale staf zelf; een klein organisatie-element binnen het ministerie van Defensie dat uitsluitend belast was met de planning en voorbereiding van campagnes of operaties en de bijbehorende mobilisatie en strategische verplaatsingen. Nauw daarmee verbonden waren er ten tweede de functies van met name stafchef en soms commandant van de divisies en hogere eenheden. Door het juist bij deze hogere staven plaatsen van generale stafofficieren verzekerde Scharnhorst zich ervan dat de door de generale staf opgemaakte plannen ook goed door de eenheden werden begrepen en uitgevoerd en dat omgekeerd die staf van onderop gevoed

werd met informatie om de plannen eventueel aan te passen. Het was deze ingenieuze commandostructuur die de beroemde Von Moltke (der Ältere) veertig jaar later in staat stelde sneller dan zijn tegenstanders te reageren op veranderingen in de situatie en hem tevens de zekerheid verschafte dat de eenheden ook zonder directe bevelen adequaat zouden optreden.

En ten slotte waren er voor de generale stafofficieren de plaatsingen als docent bij de Hogere Krijgsschool. Dat was het instituut waar de opvolgers in de militaire en operationele strategie werden opgeleid en zodoende stelde de organisatie haar eigen toekomst veilig.

Door het rouleren tussen de verschillende type functies werd tevens voorkomen dat de generale stafofficier de band met de militaire praktijk zou verliezen.

Strenge selectie, gedegen opleiding, langdurige training en relevante tewerkstelling waren de kernbegrippen in dit systeem en om hierin te kunnen voorzien, werd de generale staf bewust in omvang zeer klein



Scharnhorst in 1813, painted by Friedrich Bury, Landtagalerie Hannover.

Scharnhorst ontwikkelde zijn ideeën over de Generale Staf en het hoger militair onderwijs vanuit een geïntegreerde visie op oorlogvoering

(Foto: naar een schilderij van P.E. Gebauer)

gehouden en hield de chef ervan alle teugels zelf in handen. Het ging dus om een doelbewuste elitevorming, met een sterke intellectuele basis die volledig op de militaire praktijk was gericht.

De Hogere Krijgsschool

Langzamerhand kunnen we begrijpen waarom Scharnhorst zich zoveel moeite heeft getroost om een hogere krijgsschool (*die Allgemeine Kriegsschule*) op te richten. Dat stond niet op zichzelf, maar had natuurlijk alles te maken met het veranderde karakter van de oorlogvoering, die veel ingewikkelder was geworden en die tevens een ander type officier noodzakelijk maakte. In navolging van Frankrijk moest ook in Pruisen het officierskorps de band symboliseren tussen de staat en de bevolking en dat kon alleen als dit korps ook opengesteld werd voor met name de burgerij. En daar gold, zoals al gezegd, het principe van *Bildung*. De introductie van het hoger militair onderwijs sloot dus goed aan bij de ontwikkelingen in de maatschappij.

Belangrijker voor ons onderwerp is uiteraard het feit dat Pruisen dringend behoefte had aan officieren die de politiek-militaire leiding van het land met raad en daad konden bijstaan bij het plannen en uitvoeren van militaire campagnes en operaties.

Deze officieren moesten daarvoor natuurlijk wel een gedegen opleiding volgen en volgens Scharnhorst kon een dergelijke studie niet buiten de krijgsmacht plaatsvinden. Niet alleen waren er destijds niet zoveel civiele universiteiten als nu, maar de inhoud en met name de aard van de studie zelf verzette zich tegen een dergelijke stap. Voor Scharnhorst ging het om een praktische studie, waarbij de praktijk en niet de theorie voorop diende te staan. Hij maakte vaak de vergelijking met juristen en theologen die weliswaar ook eerst een theoretische basiskennis moeten hebben, maar die hun eigenlijke professie alleen in de praktijk kunnen leren.³ De

aankomende generale stafofficieren moesten vooral leren hoe zij onder oorlogsomstandigheden moesten handelen. Met een dergelijke vergelijking kon Scharnhorst tevens de opmerkingen van de oude garde pareren dat hij kamergeleerden aan het opleiden was en geen militairen.

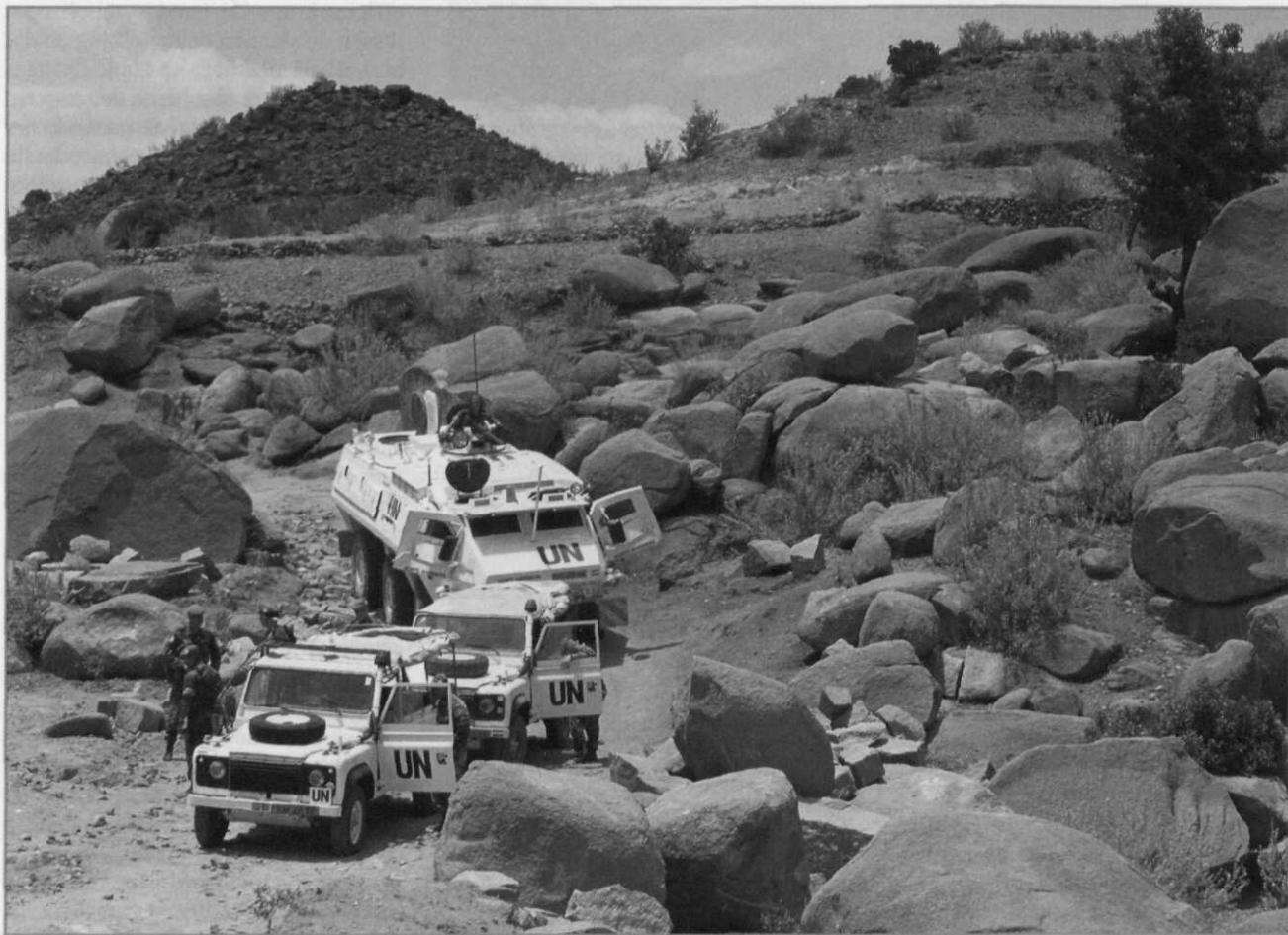
Gezien deze uitgangspunten lag het voor de hand dat het docentenkorps van de Hogere Krijgsschool vooral uit generale stafofficieren zelf bestond. Uiteraard waren er functies voor vakspecialisten, maar de kern van het onderwijs diende volgens Scharnhorst gegeven te worden door die groep die dat zelf tot in de vingertoppen beheerste. Dit principe is een tweezijdig snijdend zwaard. Aan de ene kant gaf het de cursisten docenten

die onbetwist expert waren op het vakgebied. En aan de andere kant gaf een docentenfunctie aan de Hogere Krijgsschool de betrokkene een uitgelezen mogelijkheid om zijn vak weer eens verder te verdiepen. Ook hier is het *Bildungsprinzip* dus goed zichtbaar.

Zeker als we beseffen dat de instituten die Scharnhorst bijna tweehonderd jaar geleden in Pruisen opricht nu nog in de gehele westerse wereld bestaan, kunnen we concluderen dat hij een prestatie van groot formaat heeft geleverd. In ieder geval heeft hij beter dan de meeste van zijn tijdgenoten de politiek-maatschappelijke en de militaire veranderingen begrepen. Hij heeft een consistente en samenhangende visie ontwikkeld op de poli-

tiek, de maatschappij en de krijgsmacht en is van daaruit die krijgsmacht zelf gaan hervormen. Juist omdat hij die samenhang zo goed had doorzien, was hij in staat antwoorden te formuleren die nu nog steeds modern aandoen. De generale staf en de Hogere Krijgsschool zijn zodoende instituten geworden die in politieke en sociologische zin naadloos passen in Westerse maatschappijen.

In deze samenhangende visie ligt ook een belangrijke verklaring voor het militaire succes van de Pruisische en later Duitse generale staf. Opvallend is dat deze succesformule pas laat door de andere landen werd onderkend. Pas als de al eerder genoemde Von Moltke in 1864 eerst Denemarken, in 1866 Oostenrijk en ten slotte



De nieuwe taakstelling van de krijgsmacht vraagt om een nieuwe invulling van de rol van officieren in het algemeen en van generale stafofficieren in het bijzonder (Foto: Martin Roemers)

Frankrijk in 1870 wist te verslaan, zagen zij de voordelen van dit systeem in en begonnen ze de twee instituten te kopiëren. In Duitsland zelf had de Hogere Krijgsschool ondertussen al de status van een eliteschool gekregen, vergelijkbaar met die van de beste universiteiten. Generale staf-officieren stonden dan ook zeer hoog aangeschreven in de maatschappij.

Natuurlijk moeten we wel waken voor valse romantiek. De Pruisisch-Duitse generale staf is niet alleen verbonden met de opmerkelijke militaire prestaties van Von Moltke in de negentiende eeuw, maar ook met het negatieve verloop van de Eerste Wereldoorlog en met de donkerste periode uit de Duitse geschiedenis, die van Hitler. Hoewel deze verbanden zeer complex zijn en menig schrijver hebben geïnspireerd, kan men rustig stellen dat de generale staf in die twee oorlogen niet in staat bleek om verder te kijken dan de eigen professie.

Het verdere verloop en de huidige situatie in Nederland

Nu wij weten met welke visie en met welke doelstellingen Scharnhorst bijna tweehonderd jaar geleden de generale staf en de Hogere Krijgsschool heeft opgericht, kunnen we gaan kijken hoe deze er vandaag de dag uitzien. In zijn boek *The Training of Officers; From Military Professionalism to Irrelevance* uit 1990 vergelijkt Martin van Creveld op de zijn bekende ironische wijze een aantal hedendaagse generale staven met het Pruisische ideaalbeeld en zoals de titel al doet vermoeden komen de moderne equivalenten er niet zo goed van af.

Natuurlijk kunnen er bij deze vergelijking nadere nuances worden aangebracht, maar dan nog blijft de constatering van Van Creveld overeind dat de huidige generale staven niet kunnen tippen aan hun beroemde voorganger. Kern van zijn betoog is dat

het elitekarakter in de loop der tijd is verwaterd en Van Creveld geeft hiervoor een aantal redenen.

Zo is ten eerste de oorlogvoering sinds de introductie van nucleaire wapens in een geheel ander daglicht komen te staan. Het is goed te memoreren dat het boek in 1990 geschreven is en dat Van Creveld zeker gelijk heeft als hij stelt dat het gebruik van militaire middelen toen een non-optie was geworden en dat daardoor de maatschappelijke status van officieren werd aangetast.⁴ Dit werd nog versterkt doordat ten tweede veiligheid dat wil zeggen het 'voorkomen van oorlog' na 1945 een apart onderzoeksterrein in de universitaire wereld werd en de beoefenaren ervan steeds meer de plaats van officieren gingen innemen in het politieke en maatschappelijke debat.⁵ Hier sluit ten derde bij aan dat het volgen van hoger onderwijs na de Tweede Wereldoorlog in omvang explosief is gegroeid wat het exclusieve karakter van hoger militair onderwijs aantastte.⁶

Voor Van Creveld hebben de militairen niet adequaat op deze drie ontwikkelingen gereageerd, doordat ze zelf massaal zijn 'gevlucht' in tal van matige universitaire studies of doordat zij hun hogere krijgsscholen hebben omgebouwd tot een tweederangs universiteit, waaraan niet meer een selecte elite, maar nagenoeg iedere officier die aan de minimumeisen voldoet, mag studeren. Deze laatste tendens wordt nog eens versterkt doordat de Westerse krijgsmachten na de Tweede Wereldoorlog verhoudingsgewijs meer officieren in de rang van kapitein tot en met kolonel in dienst hielden voor mobilisabele functies. En omdat deze officieren wat om handen moesten hebben, mochten ook zij aan de Hogere Krijgsschool gaan studeren.⁷

Uiteraard kunnen de nodige nuances bij het betoog van Van Creveld gemaakt worden, maar dan nog blijft de kern ervan overeind. En als het over de specifiek Nederlandse situatie

gaat, zouden we er aan toe kunnen voegen dat de Nederlandse generale staf-officieren zich na de Tweede Wereldoorlog steeds minder met militaire en operationele strategie bezig zijn gaan houden. Het maken van campagnes gebeurde immers in NAVO-verband en had gezien de soort dreiging inhoudelijk weinig om het lijf. Daarentegen werden tijdens de Koude Oorlog de tactische plannen voor de Noordduitse laagvlakte tot op de vierkante centimeter uitgezocht. En de bevelhebbers van de krijgsmacht-delen en de chef defensiestaf (CDS) hielden zich uitsluitend bezig met het gevecht om de financiën. Zo kreeg de CDS de rol van *corporate planner* iets dat mijlenver afstaat van hetgeen Scharnhorst ooit bedoeld had. We kunnen dus rustig stellen dat de Nederlandse generale staf na 1948 is 'gevlucht' in de tactiek en de vredesbedrijfsvoering.

Toekomstplannen

Sinds enige tijd staan in Nederland de positie van de chef defensiestaf (CDS) en het hoger militair onderwijs weer ruim in de belangstelling. Na 1990 heeft de CDS stap voor stap meer bevoegdheden gekregen bij de planning en uitvoering van vredesoperaties en momenteel onderzoekt een commissie eventuele vervolgstappen. Gezien de voorgeschiedenis ligt het voor de hand te veronderstellen dat een nieuw kabinet de CDS verdergaande bevoegdheden gaat geven. Een belangrijk aspect hierbij is de vraag of deze functionaris dan niet zijn rol als *corporate planner* moet opgeven om zich volledig bezig te kunnen houden met operationele zaken. Een tweede vraag is of de CDS dan niet over een complete operationele staf moet beschikken; een staf die van a tot z een militaire operatie kan plannen en desgewenst kan leiden. Het huidige Defensie Crisisbeheersingscentrum (DCBC) is hier niet toe in staat. Zeker gezien de noodzakelijke samenwerking tussen de krijgsmacht-delen tijdens de uitvoering praten we eigenlijk over een *joint*-hoofdkwartier.



Het veelvuldig uitvoeren van joint-operaties maakt een herbezinning op de rol van de CBS noodzakelijk
(Foto: Martin Roemers)

Als dat laatste zou gebeuren, zou de Nederlandse krijgsmacht na een lange afwezigheid feitelijk weer over een eigen 'generale staf' beschikken, in de klassieke zin van het woord. Het zal immers gaan om een stafelement op het hoogste niveau van organisatie, direct verbonden met de politieke leiding, dat zich uitsluitend bezig zal houden met de planning en uitvoering van militaire operaties.

Geheel los van deze ontwikkeling wordt er tegelijkertijd gekeken naar verdergaande samenwerking bij het hoger militair onderwijs in Nederland. Al enige tijd zijn het Koninklijk Instituut voor de Marine (KIM), het Instituut Defensie Leergangen (IDL) en de Koninklijke Militaire Academie, tezamen het zogeheten KIK-verband geheten, bezig om op bestuurlijk en onderwijskundig gebied verder te gaan samenwerken. Dat proces heeft

een belangrijke impuls gekregen nu er in Europees verband is besloten om al het hoger en universitair onderwijs beter op elkaar af te stemmen. Jongstleden september heeft een werkgroep het advies uitgebracht dat ook bij het hoger militair onderwijs universitaire graden moeten worden ingevoerd. Als de minister dat advies onverkort overneemt, zouden officieren afkomstig van de KMA eendaags tenminste een *bachelor-degree* en officieren afkomstig van het KIM mogelijk een *master-degree* hebben. De hogere managementopleidingen aan het IDL moeten volgens de werkgroep zeker op het universitaire mastersniveau worden gebracht.

Opvallend is dat in de eindrapportage géén directe link tussen deze universitaire opleidingen en de werkzaamheden van (hogere) officieren wordt

gelegd, maar dat men het 'vanzelfsprekend' vindt dat officieren een academisch denk- en werkniveau hebben. Ook blijft onduidelijk waarom deze opleidingen aan een verhoudingsgewijs kostbaar eigen instituut moeten geschieden nu er overal civiele studies beschikbaar zijn. Zeker bij de huidige bedrijfskundige invulling van de opleiding kan hierbij een vraagteken worden gezet.⁸ Scharnhorst zou een dergelijk rapport niet hebben kunnen schrijven.

Een Nederlandse Scharnhorst?

Feitelijk staan we voor de vraag of de wijze van oorlogvoering in onze tijd niet net zo revolutionair is veranderd als in de tijd van Napoleon en Scharnhorst. Vervolgvraag is of wij daarom

ook niet naar een andere officiersopleiding moeten. Feit is dat de Nederlandse krijgsmacht sinds 1990 er een heel nieuwe taak bij heeft gekregen en dat die vredesoperaties een heel ander karakter hebben dan het groot-schalig conflict uit de Koude Oorlog. Ook valt niet te ontkennen dat de krijgsmacht een gedaanteverandering heeft ondergaan nu het (weer) een beroepskrijgsmacht is geworden, waardoor tevens de positie in de maatschappij structureel is veranderd. En ten slotte moeten we vaststellen dat de tijd dat daadwerkelijke militaire operaties een non-optie waren voor de politiek ver achter ons ligt. Sterker nog, er zijn sinds 1990 al tientallen missies uitgevoerd en telkens weer worden daarbij politieke, juridische en militaire grenzen verlegd. Niemand durfde tien jaar geleden te voorspellen dat de NAVO op een dag, zonder expliciet mandaat van de VN, een buurland naar de onderhandelingstafel zou bombarderen. En slechts weinigen hadden voorzien dat het internationale terrorisme een nieuwe gedaante zou aannemen.

Kortom, de militaire professie is, met name als we praten over het traditionele werkerrein van de generale staf, alleen maar in belang toegenomen en ingewikkelder geworden. Er is geen enkele reden te veronderstellen dat we de grenzen daarvan al hebben bereikt. Zeker als er in Nederland een *joint*-hoofdkwartier wordt ingevoerd, is er weer behoefte aan de 'ouderwetse' generale stafofficier; de officier die qua opleiding en ervaring alles weet van het plannen en uitvoeren van militaire operaties. Gezien de huidige praktijk praten we dan over *joint*-operaties in internationaal verband. Dat deze officieren niet alleen in dit Nederlandse hoofdkwartier,

maar ook op internationale staven een belangrijke rol kunnen spelen, zal duidelijk zijn. En niet in de laatste plaats zijn er ook de commando- en staffuncties bij de uitvoerende Nederlandse eenheden waar dergelijke expertise noodzakelijk is.

Dat alles maakt een fundamentele herbezinning op de rol, opleiding en carrièregang van de huidige generale stafofficier noodzakelijk. Daarbij moeten we natuurlijk kijken naar ontwikkelingen in de maatschappij waar enerzijds, in tegenstelling tot 1800 een universitaire opleidingen gemeengoed is geworden, maar waar anderzijds geen enkele universiteit een complete opleiding tot generale stafofficier kan verzorgen. Dat het plannen en uitvoeren van militaire operaties dermate complex is dat dit een studie op universitair niveau veronderstelt, zal duidelijk zijn.

Clausewitz haalde in dit verband vaak Napoleon aan die zei dat hier vraagstukken spelen vergelijkbaar met mathematische problemen waarvoor een Newton of een Euler noodzakelijk zijn.⁹ Het ligt dus ook anno 2001 voor de hand een eigen opleidingsinstituut te hebben en de huidige ontwikkelingen maken het mogelijk dat hieraan een gehele of gedeeltelijke universitaire titel kan worden behaald. Als dat op de juiste wijze wordt ingevuld zou die 'hogere krijgsschool' weer een elitekarakter kunnen krijgen, vergelijkbaar met hetgeen de universiteiten met hun mastersopleidingen beogen.

Scharnhorst heeft laten zien dat een dergelijke herbezinning integraal moet gebeuren. Eerst moet er een afgeronde visie zijn op de nieuwe wijze van oorlogvoeren en de betekenis hiervan voor de staat, de maat-

schappij en de krijgsmacht. En daaruit moet de rol van de CDS, de generale staf en het hoger militair onderwijs worden afgeleid. Wat dat betreft lijken we hier in Nederland op een verkeerd spoor te zitten. Er wordt los van elkaar gekeken naar de rol van de CDS en het hoger militair onderwijs. En als er al naar de carrièregang en functie-ervulling van generale stafofficiëren wordt gekeken, gebeurt dit voor elk van de vier krijgsmachtdelen apart. Niet dat deze invulling volledig hetzelfde moet zijn, maar enige samenhang is toch wel verstandig.

Er is dus kortom alle reden om een integrale visie op de Nederlandse generale stafofficier te ontwikkelen. Zeker nu het plannen en uitvoeren van militaire operaties weer zo belangrijk is geworden zou Nederland de 'klassieke' generale stafofficier weer in ere moeten herstellen. Blijft over de vraag wie in ons land de rol van Scharnhorst op zich kan nemen.

Noten

¹ Höhn, Reinhard. – Scharnhorsts Vermächtnis. Athenäum-Verlag, Bonn, 1952, p. 58.

² Idem, p. 130 e.v.

³ Idem, p. 359.

⁴ Creveld, Martin van. – The Training of Officers. From Military Professionalism to Irrelevance. The Free Press, New York, 1990, p. 70 e.v.

⁵ Idem, p. 73-74.

⁶ Idem, p. 69.

⁷ Idem, p. 70.

⁸ Zie ook: Amersfoort, Herman. – Het paard van Troje in de officiersopleiding. Wetenschappelijke vorming op KMA en KIM. *Civiel/Militair 1* (2001) (3), p. 32-33.

⁹ Clausewitz, Carl von. – *Vom Kriege*. Fred. Dümlers Verlag, Bonn (19de druk, 1980), p. 251.

International Terrorism

dr. Peter Chalk*

Introduction

The attacks that were directed against the World Trade Center and Pentagon on September 11 graphically underscore the danger that terrorism poses to global stability and security, highlighting several pertinent features in the way this particular form of violence is evolving in the contemporary era. In particular, they reflect:

- a general trend towards greater lethality;
- bear in on al-Qaeda as a new model for international terrorism;
- bring renewed focus to weapons of mass destruction terrorism;
- and underscore the emergence of Afghanistan as one of the principal hubs of international terrorism during the last six years.

This article¹ briefly reviews each these facets, concluding with some of the main policy challenges that will confront the United States in seeking to control and mitigate the religious extremism currently emanating out of South Asia.

The growing Lethality of International Terrorism

The events of September 11 have, in the most dramatic of ways, highlight-

ed the growing lethality of contemporary international terrorism. Although there has been a steady decline in the number of attacks over the last decade, the *number of casualties per incident* has significantly increased. Between 1995 and 2000, for instance, global terrorism accounted for 19,422 deaths and injuries around the world. This figure equates to more than three quarters (78 percent) the total number of casualties recorded during the entire 22 year period from 1968 to 1989.²

One merely has to look at the scale and dimensions of some of the attacks that have occurred since the end of the Cold War to gain an appreciation of just how destructive international terrorism has become in the modern era. Prominent examples would include:

- The 1993 bombing of the World Trade Center in New York (6 dead, 1000 injured).
- The 1994: bombing of a Jewish community Center in Argentina (95 dead, over 200 injured).
- The 1996 bombing of the Khobar Towers military housing complex in Saudi Arabia (19 dead, more than 500 injured).
- The 1996 bombing of the Sri Lankan Central Bank building in Colombo (100 dead, over 1400 wounded).
- The 1998 bombings of the US embassies in Kenya and Tanzania (240 dead, 1700 wounded).
- The 2001 suicide strikes against the World Trade Center and Pentagon in New York and Washington (over 4,000 killed).³

These attacks underscore one basic point: we can no longer rely on terrorists to draw the line at mass, indiscriminate murder, a lesson that became painfully clear with the 4000 plus people who were killed in the simultaneous assaults launched against the World Trade Center and Pentagon.⁴ Terrorists, it would seem, are no longer interested at merely securing a place at the negotiating table. Rather they want to blow the table up and seek to destroy everyone seated around it.

Al-Qaeda as a new model for International Terrorism

The strikes against New York and Washington have highlighted a new type of international terrorist 'actor' in the guise of *al-Qaeda* (literally the 'Base') – an amorphous network that operates both independently as well as through an interlocking complex of overseas terrorist organizations and cells that currently link extremists in Asia, Africa, the Middle East and Europe. Although *al-Qaeda* is sustained out of Afghanistan, it has no territorial base per se, exhibiting an ability and willingness to act on a truly global level.

Indeed since 1998, the organization has been connected to bombings and attempted attacks in, amongst others, Kenya, Tanzania, Saudi Arabia, Yemen, Jordan, the United States, Italy, Indonesia, the Philippines and South Africa.

Al-Qaeda makes extensive use of information technology (IT), includ-

* The author is Senior Policy Analyst, RAND Corporation (USA). Uiteraard kan hij de ontwikkelingen in Afghanistan niet voorzien. Desondanks acht de redactie zijn visie actueel en relevant.

ing the internet, cell phones and satellite transmissions, both as a medium of communication and a tool of propaganda. It not only allows the organization to operate on a global scale, it also precludes the need for a physical structure. This latter aspect has greatly compounded the difficulty of actually tracking and monitoring *al-Qaeda*, which has undermined the ability of law enforcement and intelligence to gain an accurate picture of its true intentions, dimensions and capabilities. Arguably, this was reflected by the totally unexpected ferocity of the attacks on September 11.⁵

Virtually all of *al-Qaeda*'s aggression is directed toward the United States, Washington's western allies and 'un-Islamic' regimes that are deemed as morally bankrupt and complicit in suppressing traditional Muslim values and culture. In 1998, *al-Qaeda* set

out in the most explicit of terms its anti-western agenda when, under the auspices of the International Islamic Front for Jihad against the Jews and Crusaders, it issued a general *fatwa* affirming the

*killings of Americans and their civilian and military allies is a religious duty for each and every Muslim to be carried out in whichever country they are until Al Mosque has been liberated from their grasp and until their armies have left Muslim lands.*⁶

The operational modalities of *al-Qaeda* bear heavily on a number of prominent transnational issues, many of which constitute significant threats to national, regional and global stability in their own right. Notable examples include weapons trafficking, people smuggling, money laundering and drug smuggling (particularly

opium and refined heroin out of Afghanistan). This aspect of the *al-Qaeda* network is particularly important as it means that we can no longer view international terrorism as an issue in its own right – it has to be seen in a wider transnational context that bears in on, and contributes to a whole range of non-governmental processes and influences. Failing to appreciate this reality not only risks distorting the nature of international terrorism as it is developing in the modern era; more importantly, it risks severely under-estimating its true disruptive potential.

The question of Mass Destruction Terrorism

Concern about mass destruction terrorism has markedly increased since September 11 for three main reasons. First, the scale of the attacks is



1993: eerste aanslag op WTC



1998: aanslag op Amerikaanse ambassade in Nairobi

strongly indicative of a terrorist mindset that specifically seeks to kill en masse; chemical, biological, radiological and nuclear (CBRN) agents are perfectly suited to this purpose. Second, the nature and execution of the assaults exhibited both sophistication and innovation, two traits that are often emphasized as feeding into the operational predilections of groups to experiment with non-conventional weapons and tactics. Third, Bin Laden, himself, has repeatedly alluded to a desire to use CBRN as part of his global jihad against the west and has, indeed, explicitly sanctioned their acquisition as a religious duty.

Actually carrying out a true act of mass destruction terrorism, however, would be extremely difficult requiring expertise and finances that is almost certainly beyond the means of known terrorist groups, *al-Qaeda* included. The best indication of this is

provided by *Aum Shinriyko* – a group that was unprecedented in terrorist terms, both in the level of technological skill it could draw on and the fiscal assets at its disposal. *Aum* devoted five years and in excess of 30 million dollar to developing a viable chem-bio capability, yet failed on both counts. The most effective assault that it eventually managed to execute was the 1995 sarin nerve gas release in Tokyo, which resulted in the deaths of only 12 people despite being carried out on the world's busiest subway at the height of the morning rush hour.⁷

Terrorists, like bodies of running water, almost always opt for the course of least resistance, choosing tried and tested methods whose consequences are both known and can be easily reasonably accurately predicted. It is far easier and cheaper to kill en masse with improvised or augmented conventional means than try-

ing to do so with more exotic CBRN devices. Hence the operational track record of terrorists – the gun and the bomb – and the choice of tactics used on September 11.

This being said, one should not discount the possibility of lesser consequence CBRN attacks being carried out to cause mass panic and disruption. Small-scale bio assaults would suit this purpose, something that has been well exemplified by the post-September 11 anthrax cases in New York and Washington, as would the release of a viral agent against agricultural livestock. The 2001 foot and mouth outbreak in the United Kingdom certainly illustrates the enormous socio-economic and political damage that could result from an attack modality of this latter sort, the capability requirements for which are neither expensive nor particularly demanding.⁸

Afghanistan as a hub for International Terrorism

The attacks against the World Trade Center and Pentagon have graphically highlighted the critical role Afghanistan is currently playing as a hub for contemporary international terrorism. U.S. intelligence sources have identified at least a dozen prominent insurgent and terrorist training camps in Taliban-controlled territory, all of which have been the target of a sustained U.S. led bombing campaign initiated in reprisal for the strikes on September 11. Most of the facilities are located along the border with Pakistan, providing both refuge and subversive instruction. The main benefactors of these sites have been groups fighting in Kashmir, Central Asia and Iran although Chechens from Russia and Uighurs from China

are also thought to have passed through some of the camps. The Taliban has also actively engaged in a quasi-state form of power projection, supplying arms, money and other supplies in support of regional insurgencies in their own countries of origin.⁹

Afghanistan also constitutes the main operational headquarters of Bin Laden, who has been an official guest of the Taliban since 1996. This sanctuary has been critical to the development of the global *al-Qaeda* network, which the Saudi renegade heads in collaboration with two former leaders of Egyptian Islamic Jihad, Ayman Zawahiri and Mohammed Atef.¹⁰ *Al-Qaeda* maintains at least six dedicated terrorist training camps in Afghanistan – at Khost, Mahavia, Kabul, Jalabad, Kunar and Kandahar – plus

two subsidiary depots in Tora Bora and Liza.¹¹

Several motivational factors appear to have encouraged Taliban backing for regional extremism and terrorism. Some of the more critical considerations in this regard appear to be:

- Self-interest – many of the groups that the Taliban supports provide fighters to assist in its on-going war effort against the Northern Alliance (NA), including, most notably, *al-Qaeda*,¹² the Islamic Movement for Uzbekistan (IMU)¹³ and several Kashmiri organizations such as *Laskar-e-Toiba* (LeT), *Harakat-ul-Mujahideen* (HuM) and *Jaish-e-Muhammad* (JeM).¹⁴
- Pan-Islamism, specifically the desire to propagate a fundamentalist



2001: aanslag op WTC

Wahabist-oriented revolution across South and Central Asia.¹⁵

- Revenge – the Taliban has been particularly active in backing militants in Iran, Russia, China and Uzbekistan, all states that have been in the forefront of resisting its claim to governance in Afghanistan.¹⁶
- Narcotics trafficking – a number of Taliban proxies play an important role in the international trafficking of Afghan heroin (profits from which constitute an important component of the movement's war chest), including the IMU, *Mujahideen-e-Kalq* (MEK), Chechens and Uighurs.¹⁷

For Bin Laden, support for international terrorism and extremism essentially reflects a desire to destroy Western hegemony and political leadership, both of which are viewed as evil aberrations that are preventing Islam from taking up its rightful position as the world's greatest and pre-eminent religious culture. Sponsoring global attacks against U.S. interests, Western allies and Muslim regimes infused with secular and modern values is regarded not only as necessary, but also a wholly just way of overcoming this adverse state of affairs.¹⁸

In pursuing this self-defined religious mission, Bin Laden has demonstrated a remarkable ability to bridge personal rivalries and ideological differences, creating a breadth of tactical connections that is unprecedented in the history of modern terrorism. It is the extent of this transnationalism that sets the Saudi renegade apart from

other exporters of cross-border violence and is one of the main factors accounting for the perceived strategic threat that he is seen to pose, not only to the United States, but to the international system in general.¹⁹

Conclusion: the United States the Challenge confronting the Afghan-connected

Several challenges will face the U.S. in confronting extremism emanating out of Afghanistan. First, Washington will need to engage countries that it has little direct experience of dealing with in terms of counter-terrorism or, indeed, collaborative foreign policy, including Russia, China, Iran and the Central Asian Republics. At the very least, new personal/agency working relationships will need to be established and modified intelligence modalities for information exchange instituted (particularly in the case of China, Russia and Iran). The United States will also need to become accustomed to working in unfamiliar multilateral counter-terrorism settings where its voice is likely to carry marginal weight relative to other states such as Russia and China.

Second, the U.S. need to come to grips with the fact that the policies of many of these governments have directly contributed to the growth of radical Islamic sentiment in this part of the world. This is true of China and Russia as well as several states in Central Asia – particularly Uzbekistan and, to a lesser extent, Krygzstan.

Third, the U.S. will need to formulate an effective policy for Pakistan, formerly one of the main supporters of the Taliban and, itself, a hotbed of Islamic radicalism. The challenge here will be to exert enough pressure on Islamabad to cut links with regional extremism – especially in the context of the Kashmiri conflict – without triggering a fundamentalist backlash and possible civil war in what remains a nuclear armed country.²⁰ Finally, Washington will need to develop a comprehensive policy for confronting the Taliban without creating an inherently unstable power vortex in Afghanistan. A prolonged period of institutional and governing uncertainty would not only re-create the type of internal chaos that spawned the radicalism of the past six years; it would also be sure to attract the attention of regional powers and possibly precipitate a highly dangerous grab for territory and influence among several nuclear-armed rivals.²¹

In sum, the changing locus of international terrorism will require some fundamental changes in U.S. counter-terrorism thinking and policy formulation. States with which Washington has comparatively little direct experience will need to be engaged; traditional assumptions about former allies and foes re-visited; and new knowledge and intelligence bases developed. Achieving these objectives will necessitate innovative, forward looking and politically dynamic responses that are both consistent yet flexible enough to meet the challenges of a rapidly developing world and overall geo-strategic terrorist environment.

→

Noten

¹ This article is based on a presentation given in the Hague before the Royal Netherlands Society of Military Art and Science (KVBK) on October 29th, 2001.

² See U.S. Department of State, *Patterns of Global Terrorism, 2000* (Washington D.C.: U.S. Department of State, April 2001), Appendix C; and Peter Chalk, *West European Terrorism and Counter-Terrorism: The Evolving Dynamic* (London: Macmillan, 1996), 173.

³ Peter Chalk, *Non-Military Security and Global Order: The Impact of Violence, Chaos and Extremism on National and International Stability* (London: Macmillan, 2000), add page number.

⁴ As bad as this death count was, it could have been far worse. Not only was one hijacking thwarted; had the Pentagon been struck in any other place, the entire structure could have been leveled (the corner of the building that was hit had just been reinforced).

⁵ See, for instance, Rohan Gunaratna, 'Blowback', *Jane's Intelligence Review* 13/8 (2001): 42-45; 'The Spider in the Web', *The Economist*, September 22, 2001; 'One Man and a Global Web of Violence', *The New York Times*, January 14, 2001; 'Borderless Network of Terror', *The Washington Post*, September 23, 2001.

⁶ See, for instance, *Responsibility for the Terrorist Atrocities in the United States, 11 September 2001*, statement by Prime Minister Tony Blair before the British Parliament, October 4, 2001. Accessed via <http://www.number-10.gov.uk/text/evidence.htm> 5; Ahmed Rashid, *Taliban. Islam, Oil and the New Great Game in Central Asia* (London: I.B. Tauris, 2000), 134; and 'The Spider in the Web', *The Economist*, September 22, 2001. The *fatwa* was signed and issued in Khost and is generally seen as one of the clearest statements of Bin Laden's anti-Western beliefs and global intentions.

⁷ For an excellent account of Aum Shinriyko and the 1995 sarin attack see David Kaplan, *The Cult at the End of the World. The Terrifying Story of the Aum Doomsday Cult*

from the Subways of Tokyo to the Nuclear Arsenal of Russia (New York: Crown Publishers, 1996).

⁸ The foot and mouth outbreak had a devastating impact on the UK economy, both directly as a result of containment, eradication and compensation costs (over 1 billion GBP has already been paid out in compensation costs) and losses accruing to directly and indirectly related industries (especially tourism). The epidemic also triggered considerable criticism against the Blair government, especially with regards the mass culling operations that were instituted to try and contain the disease's spread.

⁹ Author interview with French and Indian counter-terrorism intelligence officials, Paris and New Delhi, January-February, 2001. See also Shawn Howard, 'The Afghan Connection: Islamic Extremism in Central Asia', *National Security Studies Quarterly* (Summer 2000); Rashid, *Taliban. Islam, Oil and the New Great Game in Central Asia*, chapter 6; 'Beijing Hopes to Gain from U.S. Raids on Afghanistan', *The Far Eastern Economic Review*, October 4, 2001; and 'Moscow Eager to Tie Rebels in Chechnya to Bin Laden', *The Washington Post*, 26 September, 2001.

¹⁰ Egyptian Islamic Jihad merged with *al-Qaeda* in 1998. The group was founded by Zawahiri and led in conjunction with Atef.

¹¹ See, for instance, Rashid, *Taliban. Islam, Oil and the New Great Game in Central Asia*, chapter 10; Gunaratna, 'Blowback', 42-45; 'The Spider in the Web', *The Economist*, September 22, 2001; 'One Man and a Global Web of Violence', *The New York Times*, January 14, 2001; 'Borderless Network of Terror', *The Washington Post*, September 23, 2001.

¹² Western intelligence sources estimate that Bin Laden has provided at least 100 million dollars to Mullah Omar over the last six years, as well as a legion of highly dedicated Islamic warriors organized under the banner of the 055 Brigade.

¹³ So consistent has the support of the IMU been that the group's leader, Juma Namangani, reportedly carries a warrant signed by Mullah Omar, which designates him as one of the

regime's most honored foreign guests after Bin Laden.

¹⁴ Author interview, French counter-terrorism intelligence officials, Paris, February 2001. See also 'The Perpetual Vortex', *The Economist*, September 29, 2001; and 'Uzbekistan's Islamic Warrior', *The Far Eastern Economic Review*, October 4, 2001.

¹⁵ Author interview with Indian intelligence, New Delhi, February 2001.

¹⁶ See, for instance Rashid, 'The Taliban: Exporting Extremism', 31; and 'The Heart of Darkness', *The Far Eastern Economic Review*, August 05, 1999.

¹⁷ See, for instance, 'Central Asia's Narcotics Industry', *ISS Strategic Comments* (June 1997): 1-2; Tamara Makarenko, 'Crime and Terrorism in Central Asia', *Jane's Intelligence Review* (July 2000): 16-17; and her 'Terrorism and Drug Trafficking Threaten Stability in Central Asia', *Jane's Intelligence Review* (November 2000): 28-30. according to the Paris-based *Observatoire Geopolitique de Drogues* (OGD), income taxed from this narcotics base has netted the Taliban at least 60 million dollars over the past four years, which has been used to purchase everything from weapons and ammunition to food, fuel, clothes and transportation.

¹⁸ Rashid, *Taliban. Taliban. Islam, Oil and the New Great Game in Central Asia*, chapter 10; *Responsibility for the Terrorist Atrocities in the United States*, 11 September 2001, 4-6; 'One Man and a Global Web of Violence', *The New York Times*, January 14, 2001; 'The Spider in the Web', *The Economist*, September 22, 2001.

¹⁹ 'The Spider in the Web', *The Economist*, September 22, 2001.

²⁰ Author interview with British and French intelligence officials, London and Paris, January-February 2001. See also 'US Pressures Pakistan to Cut Ties with Extremist Groups', *The Washington Post*, January 26, 2000; 'Caught in the Middle', *The Economist*, September 22, 2001; and 'Anti-U.S. Sentiment Spreading in Pakistan', *The Washington Post*, October 15, 2001.

²¹ 'After the Taliban', *The Economist*, October 6, 2001.

Why naval forces?

K. Naumann*

Introduction

It is most demanding for a retired army general to address the future of naval forces. I will neither follow the Anglo-Saxon pattern of cracking a series of jolly good jokes nor the German model of limping from one Clausewitz quotation to the next.

What I will try to do is to cover my theme by discussing the following points:

- Is the traditional justification of naval forces and their role still valid?
- Which trends prevail today and what does this mean for the role of navies?
- Are there developments in NATO which reinforce or weaken the arguments for naval forces?
- What does this mean for the future of naval forces?

The traditional justification of naval forces

There is a long history ranging from ancient Carthago which challenged the emerging superpower Rome at sea to the late Soviet Union which tried to compete with the naval power number one of our days, the US, as a maritime power. This long history teaches us again and again that continental powers cannot succeed if they challenge maritime powers at sea. It also

* De auteur diende vanaf 1958 als landmacht-officier in de 'Bundeswehr'. Op 5 mei 1999 sloot hij - als generaal - zijn actieve dienst af.

Op 22 juni 2001 vond op het Instituut Defensie Leergangen (IDL) in Rijswijk de conferentie 'Maritime Strategy Revisited, the future role of naval forces' plaats. Het 'keynote address' werd uitgesproken door generaal b.d. Klaus Naumann, voormalig voorzitter van het Militaire Comité van de NAVO. Wij danken de organisatoren van het symposium voor de suggestie en de redactie van het Marineblad voor de instemming om zijn gedachten ook aan onze lezers te dragen. De auteur ging accoord met deze tekst.

teaches that maritime powers have a better chance to prevail should there be a conflict between a continental power and a maritime power. You have seen this in your own history when you competed with the British for supremacy at sea. Despite the truly superb achievements of Admiral de Ruyter the UK prevailed at the end of the day since it could avail itself of all advantages of the more favorable geo-strategic position. Hence, even the provocative gesture of Admiral de Ruyter to have a broom attached to the top mast to indicate that the British Channel is swept free of British Men of War was not much more than a superb success at the tactical level but conflicts and wars are won at the strategic level.

Alfred Thayer Mahan said in his book *The Influence of Maritime Power on History* that a strong navy plus a favorable strategic position provides maritime powers with the unique advantage to project at their own will power to any place and to thus exert influence at any place within the sphere of influence. It was this capability of the US more than anything else which eventually led to victory in World War II, for which the battle of Midway was much more

decisive than the German defeat at Stalingrad, and it was again this combination of decisive factors which brought the Soviet Union eventually down. But with the Soviet Union gone and with Russia as a power in decline the world has changed dramatically and hence the role of naval forces may change as well.

As there is no longer anyone who can put at risk the sea lanes of communications of NATO or any of the NATO countries the navies are well advised not cry about a lost role but to find out what their future tasks might be. This requires to look first at the changed and still changing geo-strategic environment and then at trends which could affect the role of naval forces.

Trends affecting the role of naval forces

There is no need to present to you an assessment of the situation and it may suffice to say that the end of the Cold War did not bring about lasting peace and stability, on the contrary, war returned to Europe. It is a world in transition with many unresolved issues, with old tensions returning to the surface, with new reasons for conflict and with new actors entering the

scene. In sharp contrast to the gone world of the bipolar confrontation today's world is full of unpredictability, uncertainty and incalculability. This means that conflict and war will remain with us, unpleasant but faithful companions of us human beings. It is no longer a world in which we precisely know where tomorrow's conflict may take place but as we see

more and more international co-operation in a truly interconnected world there are no longer any conflicts which are not of interest for us. It flows from that that our nations will continue to need armed forces as the use of force and armed conflict will remain the last resort of international politics. To prove this assertion a brief outlook at the world in front of us.

The environment

The end of the rather stable and calculable Cold War Era triggered a global transformation of unknown duration and results. We have not seen the advent of a new world order, we have not even seen the blueprint of such an order but we are struggling to prevent our world from falling into disorder. We will for quite some time live in a world in which there will be only one truly global player, the United States of America, but we will continue to hear the claims of many nations that we already entered a multi-polar world. In my view these claims are the result of wishful thinking at this moment which does not mean that we will not see such a multi-polar world in the future.

At this time there is in addition to the US only one player clearly visible as a power which could play a global role credibly and that is the European Union provided the Europeans were able to get their acts together. The two other players who could emerge or re-emerge as powers whose influence goes beyond their individual regions are China and Russia. Both countries, however, are facing huge domestic problems and will not be too keen to project power for quite some time to come unless they were driven into action.

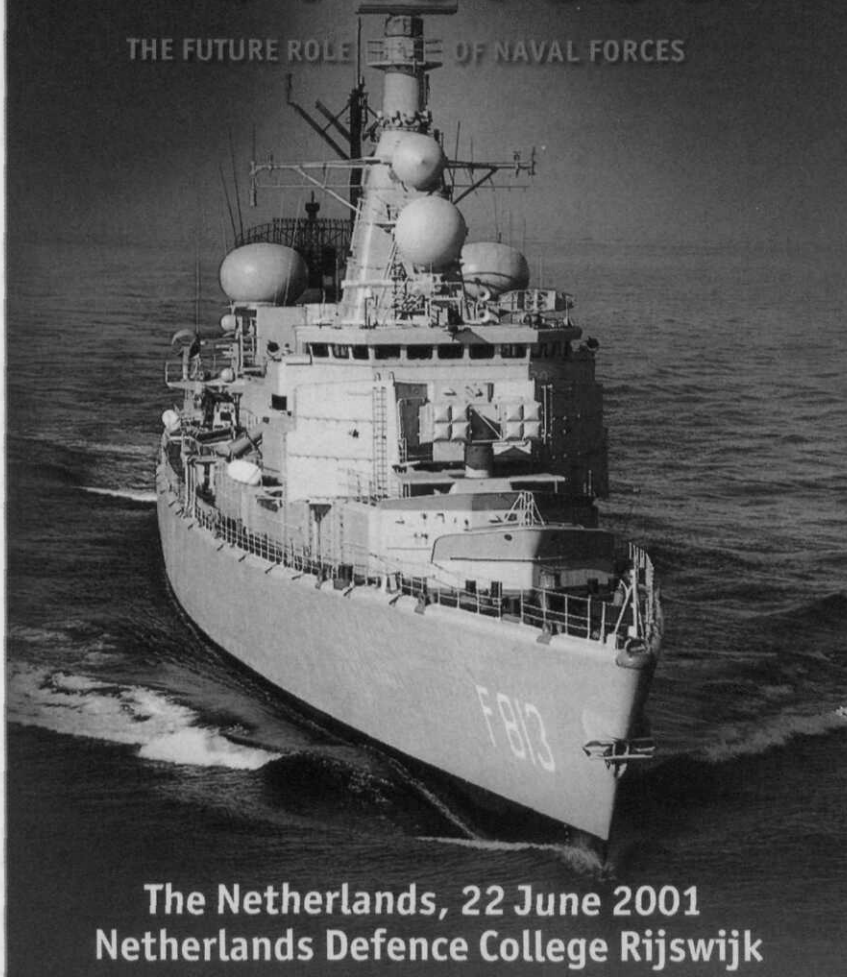
To develop the geo-strategic context further I would like to discuss a few global trends first. Four issues in particular could shape the future security environment in new and challenging ways: politics, how the state plays its role in the global environment; demographics, as populations help determine demand for resources and economic development; economics, crucial to understanding international dependencies; and technology, the means for building capabilities to meet national security objectives.

Let me turn to these four trends. The increasing role of international corporations and organisations on the political scene is likely to alter traditional thinking about national boundaries

CONFERENCE

Maritime Strategy Revisited

THE FUTURE ROLE OF NAVAL FORCES



The Netherlands, 22 June 2001
Netherlands Defence College Rijswijk

Thinking about tomorrow

and the importance of territories and their control. While international commercial interests may be counted on to influence national planning to an increased degree, however, states will likely remain the key actors. Furthermore, one will probably see transnational risks emerge which could lead to trans-national responses thus reducing the role of the state with regard to security and defence.

Trends in global demography for the next decades forecast a continued shift in the global population toward Asia. Today, all major Asian states are at replacement level or below, with the exception of India.

Demography will become a more potent influence on states' decision making, as many powerful states (most European countries, US, Japan, China) age rapidly, thereby requiring trade-offs in spending between social security and national security. Russia's demographic situation will remain unfavourable as well. The population will in twenty years be smaller than today and above all, the health of Russia's working population is diminishing rapidly. Health problems will also have a severe impact on Africa's population. Entire countries will be ravaged by AIDS, depleting populations of some states by up to fifty percent. Uneven economic growth could possibly result in tensions and crises.

There is some likelihood that the American economy will remain the strongest although some minor setbacks would not come as a surprise, especially in the ageing industrial sectors of the US. Europe will remain a strong competitor for both the US and Asia. Increased coordination of fiscal, trade and monetary policy between European countries is likely. Within the European Union and neighbouring states, economic inter-relationships will increase as joint ventures and multinational corporations based in Europe form to partner and compete with Asian and American companies. Asia's economies will continue to grow with growth in the order of 6-8 percent per year in China and India



Above and below

whereas the outlook for Russia seems to be bleak with stagnation, at best. Technologically, the global environment is changing at a furious pace.

Information technology, the development of new energy sources and niche technologies such as nano-technology and biotechnology are expected to advance rapidly over the next two decades. It seems safe to predict that fifty percent of the technology the armed forces of industrialised countries will use in 25 years time has not yet been invented. These trends suggest that we will live in a world in which three different forms of societal development will simultaneously exist, the pre-modern, the modern and the post-modern society. Obviously, this means that the forms of conflict which are typical for each of these societies will also exist in parallel thus creating unprecedented challenges for the range of employment options future armed forces will have to cope with and for the training of the forces. It is a world which is inter-

connected and intertwined through modern communication. No event can be seen as a local event any longer, most developments will be of regional interest, at least. But it seems to be a world in which the discrepancies between the rich and the poor will grow, in which the competition for scarce resources will increase and in which we might see new reasons for conflict as well as new forms of conflict.

Reasons for conflict

There is a high probability that allegiance to nationalities or ethnic groups could become the prime reason for conflict in the years to come. Religious fanaticism could add fuel to these fires. There are 143 nationalities living on the territories of two or more states. Many of them feel the desire that the time has come to establish a state of their own or to join their brethren living in a neighbouring country. Some of these secession

processes might be resolved calm and peaceful, others may lead to violence, intra-state or inter-state wars. These conflicts were traditionally seen as a domestic issue of a sovereign state and most of the states will continue to believe that the principles of territorial integrity and national sovereignty will allow them to do everything they see as being necessary to stop independence or secession movements. In such conflicts Human Rights will not be seen as the priority issue. Other nations, however, in particular Western nations, will not be prepared to tolerate blatant violations of Human Rights and genocide and a even bigger group of nations will not accept such conflicts as domestic issues if there is a risk of spill-over into neighbouring countries or into a region. These considerations may lead to interventions and the need to intervene for humanitarian reasons will probably be the issue which will be debated most in the years to come. It

will be the litmus test for the UN. The UN will have to face the challenge of sanctioning interventions through a UNSCR or, in the case of self blockades of the UNSC, to see that coalitions of the willing will act without a mandate in cases of blatant violations of Human Rights or genocide. Thus, the need for humanitarian intervention could become another reason for conflict. Another reason for conflict is and will be the access to or the control of vital natural resources.

Three conclusions flow from that:

First: War will remain an instrument of politics for those who live in the pre-modern and modern society but those rulers who will use it may choose to fight against post-modern societies by using asymmetrical responses;

Second: NATO and the EU will not succeed to stay out of all conflicts. They will have to intervene to keep con-

flicts at a distance which means to commit forces far away from home in a situation in which the national interest may not be obvious at the first glance. No intervention will be free of casualties. It would be a deadly illusion to believe that one could fight and win wars from a distance without losing lives. No technology will allow to wage 'La Guerre des zero morts';

Third: The military of post-modern societies have to be prepared for an unprecedented range of missions ranging from traditional close combat man against man to fighting in the cyberspace.

Looking at the world from a European perspective I believe that European nations will have to cope with four categories of risks and uncertainties: Risks emerging from incomplete transition processes; risks of regional instability; risks at the periphery, and new risks.



At distance

Risks emerging from incomplete transition processes

The most prominent example for that is Russia whose transition process into a true democracy and a market economy will continue for quite some time to come. The outcome is totally unpredictable at this time. Russia could reemerge as a big power within the next 25 years or so but it could also see a further reduction of its role and influence. To manage Russia's weakness and to influence her transition into a healthy but benign big power is the big challenge for both the US and Europe. This means, first, that there is no alternative to Western cooperation with Russia and, second-

Russian power means also that the US are and will remain indispensable as the ultimate guarantor of European stability.

The risks of regional instability

We see in today's Europe a simultaneous renaissance of nationalism and religious fanaticism and we realize in Europe that most of the problems stemming from the demise of the Habsburg and the Ottoman Empires have never been resolved.

The events in the former Yugoslavia may just be the tip of the iceberg. To prevent further conflicts we will have to stay in the Balkans for some years

economic development but there is every likelihood that fundamentalism will continue to grow and that the quest for weapons of mass destruction will remain undiminished. Europe should therefore devote some of its resources to stability of that region, should initiate efforts to curb proliferation and should look into possibilities to counter weapons of mass destruction and the growing missile threat. Instead of divisive debates on mass destruction Europe should seek cooperation with the US which could include Russia as well to counter that threat which will by the way be felt first and foremost by deployed expeditionary forces of both NATO and the EU.

The new risks

Modern technology, societal developments and the attempt of some to counter Western superiority through the denial of access and through asymmetrical responses may lead to new risks. Our societies are increasingly vulnerable to electronic attacks against the various distribution systems such as the banking system which can be disrupted by information operations which both state and non-state actors can launch.

Furthermore our societies are extremely vulnerable to the use of biological weapons by terrorists or criminals. Moreover, we may see a continuation of the mushrooming of private companies which offer military capabilities for hire. The most prominent example of that type of new business is the London based South-African company Executive Outcome which has seen action in some 30 countries so far and which offers for instance some 24 helicopter gunships for one million dollar a day. These trends plus all types of asymmetrical actions ranging from terrorism to stage-managed migrations or expulsions constitute risks for which we are at best marginally prepared and for which we need to find appropriate answers.



Eyes from above...

ly, that the Russian issue is far from being solved which means that instability will prevail in Europe for quite some time to come. But as we seek cooperation and partnership we must never forget the reality that this huge country still possesses the means to destroy the world. Hence we need to continue our two track approach: Reduce the risk through cooperation but remain prepared for the unexpected. The task to manage the decline of

to come and we will have to develop and to implement a coherent concept for stability in Southeastern Europe.

The risks at the periphery

Europe's southern and southeastern periphery will remain unstable for quite some time to come. There are little prospects for a favourable eco-

Having discussed the challenges let me turn to the answers. It seems to be me that three conclusions can safely be drawn:

First: There is and will remain a clear need to protect our societies against these risks which is, at least in Europe, no longer possible in a national effort. International organisations such as NATO or the EU are best suited to cope with these multifaceted and multidirectional threats provided they avail themselves of all instruments of politics to prevent conflicts; Second: Nature and dimension of the

probably be coalition efforts which will include the US for some time to come.

This glance at the situation should convince everyone that we continue to need well trained and modern equipped forces. Increasingly and more than ever before we have to be prepared for the unexpected. This means that we need the capability to flexibly project power. Who is better placed to meet these requirements than the navies and which concept would be better than 'onward from the sea'? It is the prevailing situation

clear signal of resolve and could thus play an important role in preventive crisis management.

Remember the days of the Kosovo crisis in 1998/1999 to understand what I want to say. Milosevic did not believe that NATO was serious since he did not see that NATO was deploying forces which were strong enough to do what the alliance was threatening to do. Had NATO had a couple of nations prepared to deploy a couple of Rotterdam Class ships to the Eastern Mediterranean our threats would have been more credible and Milosevic could have taken us seriously.

The same logic will apply in most of the future crises NATO or the EU will face. The less an alliance or a nation depends on access rights the greater its flexibility in crisis management will be. Naval forces can provide this flexibility whereas air and ground forces depend to a large degree on basing and overflight rights. To deny access is at the same time a very efficient way to compensate the superiority of western forces and therefore those who wish to oppose what they will increasingly see as illegal intervention will probably embark on a deny access strategy. One way to counter that is to rely even more on an onward from the sea strategy on our side. Consequently, nations are well advised not to neglect their navies.

Moreover, the deployment or re-deployment respectively of naval forces allows to visibly escalate and de-escalate as appropriate which adds flexibility to crisis management, another tremendous advantage of naval deployments. In addition, naval forces can also provide exit options in cases where the access to airfields is no longer possible. Looking at the globe and the hypothetical conflict areas one can say that approximately eighty percent of them are less than 200 miles away from a coast line which means that most of them are within reach of naval task forces which dispose of embarked ground and air forces. Naval forces are thus



...and nearby

challenges we are confronted with require a continued American commitment to Europe since the end of the Cold War does not mean that there is stability in Europe;

Third: The probability of conflict outside the NATO Treaty Area remains high. This will require increased efforts of conflict prevention which have to apply all instruments of international politics including the military tools. These efforts will most

of uncertainty and incalculability plus some of the characteristics of naval forces which make blue water navies to be a superb instrument of conflict prevention and crisis management. Naval forces do not depend to the same degree than air and ground forces on access rights and there is no need to ask anyone for permission if a nation or an alliance wishes to deploy forces on the high seas in the early phases of a crisis. On the other hand such deployments could give a very

the most flexible instrument of power projection and the ideal instrument in the early phases of crisis management but also throughout the crisis.

Should one day missile defense enter the implementation phase naval forces could play an important role as well since they may provide the best launch pads for boost phase attack interceptors and boost phase attack, although not yet mature enough, is still the presumably most efficient way to shoot down a launched missile.

These examples of the growing importance of naval forces in the emerging strategic environment of NATO and the EU indicate that the priorities of force planning have to reflect the dramatic changes of the strategic setting after the Cold War: it is no longer the air-land battle which is dominant but the capability to deploy joint task forces as flexibly and as quickly as possible to the periphery of the NATO Treaty

Area and beyond will determine success or failure.

This means that naval forces will be much more in demand than hitherto but not really the navies we knew from the days of the Cold War.

First, the navies must understand that an independent maritime operation does not make much more sense than an independent land or air campaign. Joint and combined operations that is the key to success in the future. All of us talk about it since a decade or more but not too much progress has really been made. The result is that there are still superfluous redundancies between the services, that there are still overlaps in force planning which could perpetuate these redundancies and that there are service - driven egoisms in our minds which we simply must eliminate.

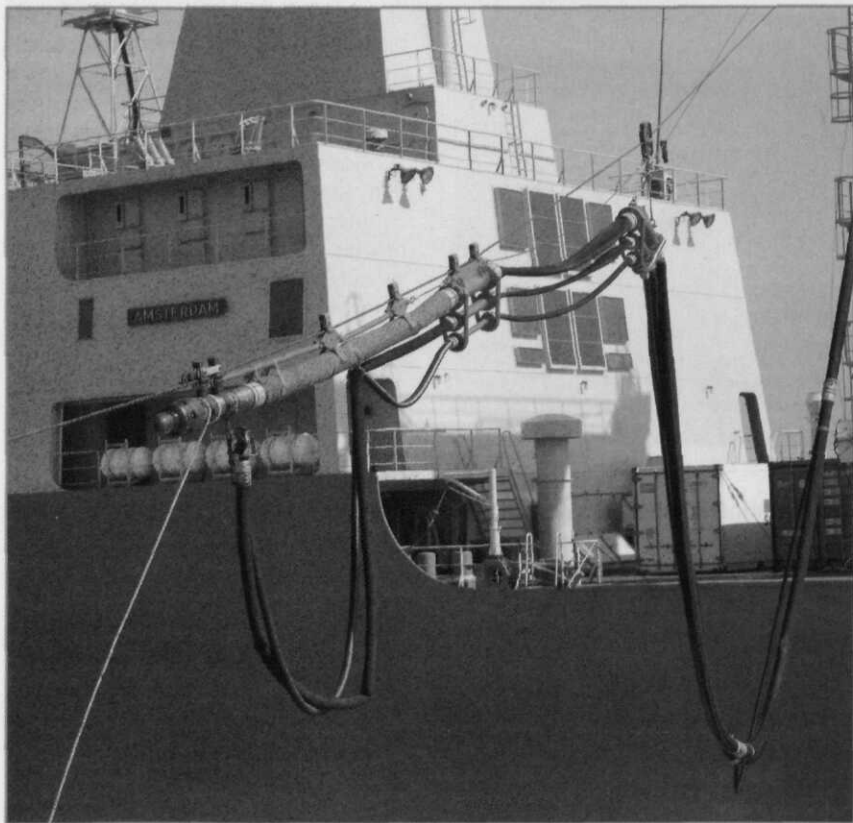
My proposal is therefore that the concept onward from the sea be translated into an operational tri-service con-

cept which would then constitute the first step towards joint force planning. This might allow to concentrate the scarce resources on the modernization of those elements which are most badly needed to implement the concept onward from the sea and it could help to either eliminate programs which really do no longer correspond to the necessities or do not reflect the possibilities of our days. I do not want to dwell at length on the details of this approach but I have to add that it must be driven by the desire to implement to the extent possible the revolution in military affairs which would at the same time help to close to some extent the gap of capabilities which continues to grow between the US and its European allies day by day.

This brings me to my question number three, are there trends in NATO which reinforce or weaken the arguments put forward so far.

This means first and foremost to look at the emerging policies of the new US administration. There is some likelihood that the defense review will lead to a stronger orientation towards Asia and a greater emphasis on long-range projection forces. Europe, while remaining important, is likely to receive less emphasis in US defense planning than in the past. Some reduction or restructuring of US forces in Europe seems likely and this would require military adjustments by America's European allies. It is too early to speculate what this could mean but one should not forget that the US forces in Europe are the best deployable forces of NATO. Should they be reduced NATO has to consider seriously how to compensate for the loss in order to remain able to execute its strategy of keeping risks at a distance from the NTA. This could have an impact on naval forces.

A trend which seems to influence the administrations policymakers and defense specialists is their growing conviction that potential American adversaries have embarked upon efforts to field a range of capabilities designed to severely impede the US



Logistical concepts

capability to project substantial military power into contested theaters in the event of a major regional conflict. They point at efforts of China, Iran and others to acquire quiet coastal submarines carrying modern torpedoes, ship-borne and shore-based anti-ship cruise missiles and a variety of anti-ship mines as the key navy-related elements of this anti-access strategy. American defense analysts anticipate that opponents will make every effort to keep naval forces at bay and to neutralize forward deployed forces. Confronted with this asymmetrical anti-access/area denial strategy the US is focused on developing new operational concepts to overcome this challenge. The options for naval forces under consideration include precise attacks by next generation cruise missiles launched from surface ships and submarines, including converted Trident subs, combined with carrier – based air strikes and ballistic missile defense provided by Aegis-equipped ships. There have been indications that the new administration may skip a generation of technology in major weapons systems but it is not yet clear what that will mean. For the navy it could well mean that the US Navy will be required to stop building huge aircraft carriers and to start designing instead a new smaller carrier that is less vulnerable to missile attack. The key priorities of the Bush administration are likely to be: creating a more agile, lethal, deployable and sustainable force; achieving greater jointness; enhancing C4ISR in order to obtain and exploit dominant battle space awareness; reducing the logistics footprint; and improving space – based capabilities.

These trends implemented will lead to consequences for the forces of the NATO allies as well since without some adaptation on their side interoperability problems will increase. Moreover, the changes underway in the US could lead to the evolution of a new operational concept which does no longer aim at an opponent's attrition but at the paralysation of his

nerve centers and critical nodes. Taking into account that this may be part of a much more comprehensive new approach towards strategy which could attempt to amalgamate defense, deterrence by denial and deterrence by punishment it could lead to a new conceptual framework for defense planning. At this point in time, however, it is too early to speculate.



Ready to act

What can be taken into account, however, is the fast growing detection capability which will impact on force planning. Everyone has to assume that it will be possible in ten years time to detect, locate and identify everything which is bigger than 0.5 m on every spot of our globe at day and at night, to transfer the obtained data instantaneously into a C4-system and to task a standoff weapon system to destroy it.

The degree to which this will lead to changes in the composition of naval forces or merely to the need to seek

new ways to design surface combatants cannot be assessed at this time. One thing is for sure, however, there will be changes which will affect the navies as well. But these changes will not lead to the conclusion that the necessity to dispose of capable, potent and deployable navies could be called into question. The strategic factors which I discussed earlier on and

which lead to the conclusion that the navies will gain in importance since they contribute substantially to the flexibility, mobility and deployability needed for crisis management operations remains valid. Hence, it is not difficult at all to justify the necessity to have and maintain modern naval forces in the future as well.

Final observations

But this does not mean that question number four 'What does this mean for naval forces?' has been answered. I



In all dimensions

suggest to the navies of the NATO nations to consider four consequences:

- To think through what it means to embark almost exclusively on a power projection strategy conducted by task forces with and without Americans.
- To consider whether there are possibilities to reduce overhead cost and to benefit from synergies if the European navies found task sharing formulas.
- To assess which of the existing or planned units has a chance to survive under the conditions of dominant battlefield awareness and what options exist or may soon exist to deny any opponent that capacity, and
- To put much more emphasis than hitherto on jointness.

I do not have the intention to do your homework by offering you answers to all of these questions and I believe I have proven so far to be a truly altruistic landlubber, or better put a con-

vinced promoter of jointness but I will elaborate a little on question number two and four. I believe the time has come to consider the pooling of naval assets in multinational EU component forces there where small numbers of units do no longer justify the existence of national squadron, flotilla etc headquarters. Whether the solution will be a pooling of national components under a common roof or whether the solution will be deep integration along the lines of the NATO AWACS Component Force remains subject to careful analysis case by case. But I am convinced that there are better solutions at hand than to insist on small and inefficient national components. I am also convinced that the necessary transfer of small parts of national sovereignty to a body such as the EU is, first, politically manageable and it will, secondly, deepen the cohesion of the European nations. Furthermore it could enhance transatlantic co-operation since the Europeans could offer contributions which will matter.

The second issue I would like to elaborate on is jointness. This has to be addressed immediately since it means to start education in the early days of tomorrow's officers. We all need to understand that the conditions prevailing in tomorrow's operations will not demand to address them by carefully selecting navy, air force or army assets. The only thing which matters is to bring the right mix of assets at the right time and place to bear. It is the function and the efficiency which counts and not which service contributed what. This means that we will see the end of outdated concepts such as independent land, air or naval operations and with that you will understand why I said we have to start very early in an officer's career to make her or him to think joint. Of course, this will also lead to a changing role of the services' commands. They will no longer be responsible to run operations, this will be done by joint headquarters. They will be responsible for training and for the provision of forces to a national or multinational task force. I do hope that most of you will say: General, you are carrying coals to Newcastle, that it is what we are doing. If so the better, if not then it is time to begin otherwise we will not stand the test on tomorrow's battlefield and we will waste resources which we will need so badly to cope with the requirements of modernization and the implementation of the revolution in military affairs.

I hope I provided some food for thought for you. You are about to enter interesting times and you know that the Chinese regard this as curse. I do not, since I believe that the winds of change are as necessary as some salt in a tasty soup. I do hope that you grasp the challenge and regard it as a chance since I am as convinced as I was throughout my military career that it is still true what was said long ago: *Navigare necesse est*. I take this opportunity to wish the Royal Dutch Navy well: fair winds and following seas.

Case management bij de KL

dr. R. Richardson*

R.P.J. Geenen – MBA*

H. de Kruijk – kapitein der rijdende artillerie*

'In elk geval moeten deze functionarissen direct toegang hebben tot de bevelhebbers of hun plaatsvervanger, anders raken ze mogelijk bekneld in de bureaucratie. De inzet van casemanagers voorkomt bovendien dat (teveel) verschillende organisaties zich ermee gaan bemoeien.'

(Voormalig bevelhebber der landstrijdkrachten Schouten in de *Legerkoerier* over case management, april 2001, nummer 4, 51e jaargang.)

Inleiding

De Koninklijke Landmacht is door het risico dat de aard van werkzaamheden binnen de organisatie met zich meebrengt in het verleden en recentelijk diverse malen geconfronteerd met (bedrijfs)ongevallen en rampen. De ontploffing van een vermeende AP-23 oefenmijn in

een leslokaal op de legerplaats Oldebroek, de Herculesramp op vliegveld Eindhoven en problematiek rondom het personeel van Dutchbat III na de val van Srebrenica staat in menig geheugen gegrift. Van meer recentere datum zijn de inzet van troepen na de vuurwerkramp in Enschede en de media-aandacht rondom het onderwerp verarmd uranium in relatie tot leukemie.

De nazorg voor slachtoffers en overig personeel die tijdens deze gevallen heeft plaatsgevonden, heeft nogal eens kritiek gekregen en leidde tot grote ontevredenheid bij (voormalige) medewerkers van de KL, negatieve media-aandacht en zelfs tot kritische kamervragen en rechtszaken. Speciaal voor deze complexe, langdurige en/of gevoelige onderwerpen is op 1 januari 2001 bij de KL 'case management' ingericht. Case management is ondergebracht in de nieuwe afdeling Personeelszorgcoördinatie (PZC) van de Directie Personeel & Organisatie van de Koninklijke Landmacht. Kern van de werkwijze van de afdeling PZC is dat iedere werknemer van de KL (actief en postactief) of diens relatie(s) op tijd, in de juiste vorm en zoveel mogelijk naar tevredenheid een beroep kan doen op de activiteiten die in het kader van personeelszorg redelijkerwijs van de werkgever te verwachten zijn. Case management gaat zich in de afdeling bezig houden met irreguliere vraagstukken.¹

Het irreguliere karakter van de werkzaamheden betekent dus dat case management zich niet bezig houdt met bestaande regels en procedures. Dit *reguliere* traject is en blijft een verantwoordelijkheid voor commandanten. Bepaalde stafenheden en instanties binnen en buiten de KL die gespecialiseerd zijn in het verlenen van nazorg. Tevens is het zo dat case management zich niet inhoudelijk met de afhandeling van de nazorg bemoeit, maar coördineert dat eerder genoemde personen en instanties nazorg verlenen.

Doelstelling van dit artikel is inzicht te geven in de ontstaansgeschiedenis, principes, werkwijze en paradoxen van case management zoals thans binnen de KL gestalte krijgt. Aansluitend worden een aantal suggesties aangegeven om op termijn het instrument case management nog betere te benutten.

Werkwijze rondom nazorg in het verleden

Personeelszorg in algemene zin is altijd een primaire verantwoording geweest van de hiërarchieke of functionele commandant (de commandant-in-de-lijn). Voor nazorg als gevolg van (bedrijfs)ongevallen geldt in principe hetzelfde. De commandant geeft naar eigen inzicht invulling aan deze vorm van zorg, hetgeen er in de praktijk op neer komt dat veelal in samenspel met de perso-

* Dr. R. Richardson is docent bedrijfskunde aan de Koninklijk Militaire Academie in Breda, R.P.J. Geenen MBA is hoofd van de afdeling Personeelszorgcoördinatie (PZC) van de Directie Personeel & Organisatie van de Koninklijke Landmacht en kap. H. de Kruijk (MID, kapitein der rijdende artillerie) heeft zijn studie in 2000 op de KMA met een scriptie over case management afgerond. De auteurs danken J.A. de Jong voor de vele discussies die zij met hem over case management hebben gevoerd en de commentaren die hij heeft gegeven op eerdere versies van dit artikel.



Rampen vragen ook om maatwerk (Bron: Beeldredactie De Twentsche Courant Tubantia)

neeldienst van de eenheid wordt gehandeld. Bovendien kan daar waar specialistische kennis ontbreekt, worden teruggevallen op medische – en hulpverlenende instanties, waaronder de Maatschappelijke Dienst Defensie (MDD), de Geestelijke Verzorging (GV) of de Afdeling Individuele Hulpverlening (AIH).

In de jaren tachtig worden op kleine schaal ondersteunende en beleidsmatige zorgaspecten vormgegeven op het niveau van de Centrale Organisatie (CO) en de toenmalige Dienst Personeel Koninklijke Landmacht (DPKL). Een klein aantal speciale beheerstaken rond nazorg bij het overlijden van personeel zijn ondergebracht bij de MDD, bijvoorbeeld het schrijven van condoleancebrieven aan nabestaanden en dossierbeheer. Begin jaren negentig worden steeds meer ondersteunde en beleidsmatige zorgaspecten gedelegeerd naar de diverse krijgsmacht delen en worden beheerstaken van de MDD onderge-

bracht bij de DPKL. Diverse functioneel geconcentreerde bureaus, dat wil zeggen bureaus die op basis van specialistische kennis zijn samengesteld en onafhankelijk van elkaar werken, gaan zich intensiever dan voorheen bezig houden met zaken als arbeidsverzuim en personeelszorg. In slechts enkele gevallen kan worden afgeweken van bestaande regelgeving, hetgeen vooral het werk op het gebied van irreguliere zorg bemoeilijkt. De koninklijke landmacht wordt als gevolg hiervan met enige regelmaat negatief in de media belicht, waardoor ontevredenheid bij personeel en een slecht imago ontstaan.

Midden jaren negentig wordt de DPKL gereorganiseerd naar de Centrale Dienst Personeel en Organisatie (CDPO). De bezetting van eerder genoemde bureaus wordt mede door veranderende wetgeving, de omslag van een dienstplichtig- naar een beroepsleger en voortschrijdende inzichten omtrent beter werkgever-

schap, uitgebreid maar blijven in wezen functioneel geconcentreerd. Zorgaspecten krijgen een meer professioneel karakter, getuige bijvoorbeeld een in 1996 voor het eerst gehouden herdenkingsbijeenkomst voor nabestaanden van overleden landmachtspersoneel en de oprichting van Individuele Begeleidingsdienst Koninklijke Landmacht (IBDKL) ten behoeve van te reïntegreren personeel in 1997. Er komt voor het eerst ook meer ruimte voor 'op maat gesneden' zorg waar dat nodig wordt geacht. Wel is het zo dat hierbij voornamelijk op incidentele zaken wordt ingespeeld en een niet centrale aansturing van personeelszorgaspecten binnen CDPO van kracht blijft.

In 1998 geeft het Directoraat Generaal Personeel (DGP) van het ministerie van Defensie de nota *Zorg op Maat* uit. Visies op het gebied van personeelszorg zijn er in de loop van de voorgaande jaren wel meer geweest, maar in deze nota wordt spe-

cifiek onderkent dat bij (bedrijfs) ongevallen en calamiteiten:

het nazorgbeleid leemtes vertoont, waardoor slachtoffers het gevoel missen erkend te worden en een onaanvaardbare handelswijze niet alleen het slachtoffer verder beschadigt, maar eveneens de defensieor-

*ganisatie in haar goede naam aantast.*²

Voor het eerst wordt ook het begrip 'case management' geïntroduceerd. Daarmee is de weg gebaad om structureel invulling te gaan geven aan irreguliere vormen van personeelszorg.

De werkwijze in het verleden nader beschouwd

Wat valt op aan de werkwijze in het verleden? Allereerst is vooral sprake van versnippering en bureaucratisering van de personeelszorg en -beheer. De oorzaak hiervan moet gezocht worden in het feit dat de inrichting van de zorg werd gekenmerkt door *functionele concentratie* en *maximale arbeidsdeling*. Volgens de theorie van Mintzberg bij uitstek kenmerken van een machinebureaucratie.³ De belangrijkste consequenties van een dergelijke inrichting voor het functioneren zijn de volgende:⁴

- 1 Er is vooral aandacht voor interne perfectie.
- 2 De organisatie opereert als een gesloten systeem.
- 3 De buitenwereld moet zich aanpassen aan de wetten van de organisatie en zo nodig worden de problemen op de buitenwereld afgewenteld.
- 4 Er is sprake van een topdown, centralistische besturing.
- 5 De gefractioneerde structuur vergt een grote mate van formalisering van regels en procedures.
- 6 Er is sprake van verreгаande specificatie niet alleen van wat moet gebeuren maar ook hoe dat moet gebeuren.

Deze kenmerken waren ook in de praktijk terug te vinden. Vele centrale en vooral functioneel ingerichte bureaus, afdelingen en diensten beperkten door hun gedetailleerde bemoeienis met de zorg de speelruimte van de commandant-in-de-lijn in zijn pogingen de juiste zorg te verlenen. Personeelszorg verliep over vele hiërarchische schijven en kenmerkte zich vooral door micromanagement en ongecoördineerd, adhoc en reactief optreden. Vooral omdat de zorg vaak een multidisciplinair karakter heeft, treden er coördinatieproblemen en vertragingen op omdat iedere specialistische afdeling of bureau wel een eigen perspectief had op de te nemen maatregelen en binnen verschillende randvoorwaarden moest opereren.



Het gaat altijd om mensen (Bron: Beeldredactie De Twentsche Courant Tubantia)

De kwaliteit van te verlenen zorg werd dus niet optimaal benut, hetgeen vanzelfsprekend bij eigen personeel tot ontevredenheid leidde. Het uiten van deze ontevredenheid binnen en buiten de organisatie resulteerde vervolgens weer in slechte mondelinge reclame en een negatiever imago voor de KL.

Deze situatie is verklaarbaar vanuit de context waarin de KL is gegroeid. Immers een machinebureaucratie gedijt volgens Mintzberg het best als er sprake is van een stabiele omgeving.⁵ Voor de KL was dat vooral de periode van de koude oorlog waarin haar optreden voorspelbaar en makkelijk beheersbaar was. De maatschappelijke omgeving van de KL veranderde echter begin jaren negentig van een stabiele omgeving naar een complexe en turbulente. Het besef dat de werkelijkheid binnen en buiten de organisatie veel minder voorspelbaar en beheersbaar is, heeft zijn weerslag gekregen in veranderingen in de personeelszorg.

De omslag van dienstplichtig naar beroepsleger en daarbij behorend marktdenken is natuurlijk een grote katalysator geweest, maar ook de groeiende politieke, publieke en media-aandacht voor het werk van de KL vroegen om een andere benadering van vooral irreguliere personeelszorg. Immers, deze zorg vraagt om flexibel, efficiënt, gecoördineerd en vooral slagvaardig optreden. Deze wijze van optreden moet natuurlijk vertaald worden in bedrijfsstructurele en bedrijfsculturele organisatieprincipes. We zullen in de volgende paragrafen zien in hoeverre de KL daarin geslaagd is op het terrein van de irreguliere personeelszorg met de introductie van case management.

Case management in de KL

Om een einde te maken aan de hierboven geschetste problemen werd in 1999 in een realisatiememorandum van CDPO voor een aparte afdeling Personeelszorgcoördinatie (PZC) gepleit, waarin case management een

duidelijke plaats krijgt.⁶ De opstellers hoopten aldus doelmatiger gebruik van middelen en een betere onderlinge communicatie te bereiken. 1 januari 2001 heeft de reorganisatie definitief plaatsgevonden en is in de afdeling PZC het begrip case management geïntroduceerd.

Case management moet borg staan voor pro-actieve zorg op maat voor alle categorieën personeel. Op basis van ondertussen opgedane ervaringsgegevens (*lessons-learned*) bij vergelijkbare zorgvragen wordt in een vroeg stadium ingeschat of een zorgvraag regulier, dwz door regels en procedures, dan wel irregulier dient te worden afgehandeld. Deze afhandeling gebeurt in een *worst-case-scenario*. Begeleiding van de zaak kost hierdoor in aanvang veel tijd, tijd die overigens later ruimschoots wordt teruggewonnen en als bijkomstig effect met zich meebrengt dat niet achter de feiten wordt aangelopen.

Voor de afhandeling van irreguliere vormen van coördinatie van personeelszorg is het bureau case management verantwoordelijk. Dit bureau organiseert en coördineert een breed scala aan activiteiten dat tot doel heeft vragen op het gebied van irreguliere en bijzondere personeelszorg zo goed mogelijk te kanaliseren. De organisatie en coördinatie van deze activiteiten leidt uiteindelijk tot begeleiding van actieven, postactieven en/of hun betrekkingen gedurende een niet van tevoren in te schatten tijdsspanne en eindigt op het moment dat de begeleiding regulier kan verlopen. De casemanager treedt hierbij op als intermediair, krijgt de hulpvraag duidelijk en ziet erop toe dat alle acties die moeten worden ondernomen ook daadwerkelijk plaatsvinden. De casemanager monitort het zorgproces, ondersteunt commandanten met kennis en advies, neemt daar waar nodig zelf de regie in handen en neemt in het uiterste geval taken en verantwoordelijkheden over, zowel van de hulpvrager als van de commandant in de lijn.⁷

Indien een zaak aan één of meer van de onderstaande criteria voldoet kan worden besloten de zaak door middel

van case management in behandeling te nemen.⁸

- 1 Er is om enigerlei reden meer dan normaal behoefte aan aandacht en erkenning.
- 2 Er zijn meerdere direct betrokkenen met een gelijksoortig probleem.
- 3 Er dienen meerdere functionarissen te worden ingezet voor de noodzakelijke acties.
- 4 De verwachting is dat de betrokken personen zullen worden geconfronteerd met een gecompliceerd zorgtraject.
- 5 Politieke – en media aspecten spelen een rol.⁹
- 6 Juridische aspecten spelen een rol, doordat er een relatie met het dienstverband bestaat of doordat de Koninklijke landmacht aansprakelijk is of kan worden gesteld.

Bij het behandelen van cases staat het ADOS-principe (Aandacht, Duidelijkheid, Openheid, Snelheid) centraal. Door de *aandacht* van de casemanagers voor het individuele geval voelt de hulpvrager dat de Koninklijke Landmacht serieus met zijn/haar probleem bezig is. Bovendien voelt een individu binnen de KL zich verantwoordelijk voor een adequate reactie op een zorgvraag. Er worden *duidelijke* afspraken gemaakt met zorgvragers en zorgverleners die binnen de gestelde termijnen ook worden nagekomen. De casemanagers wisselen in alle *openheid* informatie uit en schetsen een reëel beeld van de mogelijkheden. De casemanagers nemen tot slot *zo snel mogelijk* een case in behandeling en voorkomen onnodige vertragingen in het zorgproces.

In de periode voor de reorganisatie is reeds met een werkorganisatie gestalte gegeven aan case management en het ADOS-principe.

Case management is organisatiedeel dat geen specifieke, in tijd afgebakende opdracht heeft en niet in de bevoegdheden begrensd is zoals een projectorganisatie. Integendeel, case management is een structureel en niet aan tijdgebonden organisatiedeel dat in haar oplossingsrichting niet be-

grensd is door bevoegdheden die van tevoren zijn vastgelegd. De werkomgeving waarbinnen case management haar begeleidende en coördinerende taken uitvoert is als complex en turbulent te kenschetsen.

In de eerste plaats kenmerkt zij zich door de grote hoeveelheid 'toeleveringsdisciplines' zoals sociologie, psychologie, recht en strategisch management. In deze context dient de casemanager aan het multidisciplinaire karakter van de case recht te doen. In de tweede plaats kenmerken de te behandelen cases zich door een grote politieke en media gevoeligheid en overstijgt de reikwijdte van beslissingen regelmatig de invloedssfeer van de KL. In de derde plaats, tot slot, zorgen aanhoudende, nieuwe ontwikkelingen op het gebied van politiek, regelgeving, procedures en zorgconcepten ervoor dat case management zich in een dynamische en onzekere omgeving blijft bevinden.¹⁰

Vanaf 2000 wordt case management onder andere toegepast op het ingezette personeel van de KL bij de nazorg van de vuurwerkramp in Enschede.¹¹ Uit eerste evaluaties lijkt het een juist instrument te zijn om gecompliceerde zorgvragen binnen een complexe omgeving adequaat, flexibel en snel te beantwoorden. Maar men stuit ook op een belangrijke paradox. We zullen die paradox hieronder verder uitwerken.

Paradox voor case management

De paradox voor case management halen we uit de praktijk van het crisistreden. Uit onderzoek van het Crisis Onderzoek Team¹² blijkt dat de besluitvorming in stressvolle en onzekere omstandigheden afwijkt van die onder normale omstandigheden. Het Crisis Onderzoek Team spreekt in deze gevallen over de paradox van de

besluitvormingskwaliteit: 'Naarmate beleidsproblemen meer en meer het karakter van crises krijgen en de noodzaak van hoogwaardige beslissingen derhalve toeneemt, groeien de obstakels om hoogwaardige beslissingen te verwezenlijken nog sterker'.¹³ Deze obstakels komen voort uit zowel de structuur als de cultuur van de organisatie waarin die crisisachtige beleidsproblemen zich voortdoen. Vertaald naar casemanagement betekent de paradox dat het werken volgens het ADOS-principe in de praktijk vaak haar obstakels ontmoet in de structuur- en cultuurkenmerken van de militaire bureaucratie zelf.¹⁴ We zullen de paradox eens nader beschouwen.

Gevallen worden volgens case management principes in behandeling genomen, omdat bestaande regelgeving en procedures in de KL juist niet voldoen. Echter bij het behandelen van een case zijn de casemanagers gebonden aan dezelfde regelgeving



Een grote ramp: een som van rampen (Bron: Beeldredactie De Twentsche Courant Tubantia)



De menselijke maat (Bron: Beeldredactie De Twentsche Courant Tubantia)

en procedures die de militaire bureaucratie voorschrijft. Voorbeelden hiervan zijn financiële procedures en vraagstukken op het gebied van beslissingsbevoegdheid. Bovendien moet case management zich ook conform de uitvoerige bureaucratische normen verantwoorden, dat wil zeggen strikt volgens voorgeschreven procedures. Bij case management staat echter het zoveel mogelijk naar tevredenheid beantwoorden van een 'klantenvraag' voorop. Het is bekend dat het verschil tussen de proceduregerichtheid van de organisatie en de wens van de klant om persoonlijk, snel, maar ook naar wens behandeld te worden in de praktijk vaak botsen.

Ook de personele vulling van de functie van casemanager vormt binnen de bureaucratische KL organisatie een probleem. Case management heeft behoefte aan creatief personeel dat initiatieven neemt en hiërarchische lagen en procedurele barrières doorbreekt. Echter, binnen een bureaucratie gedijen op procedures gerichte, risicomijdende persoonlijkheden die niet goed in staat zijn zich aan te pas-

sen aan uitzonderlijke, onvoorziene en snel veranderende omstandigheden.¹⁵ Daar komt nog bij dat, volgens de sociale referentietheorie, mensen geneigd zijn te vergelijken en te meten met anderen in het sociale netwerk waar ze deel van uitmaken.¹⁶ Het oordeel van de leden van dat netwerk is in dat kader van vitaal belang. Om succesvol te zijn zullen medewerkers in het militair bureaucratisch regime er dan ook naar streven zich zo te gedragen dat zij goedkeuring oogsten. Dit is dus niet zozeer een kwestie van persoonlijke eigenschappen van individuen als wel een rechtstreeks gevolg van de inrichting van de KL-organisatie die, zoals we hebben gezien, vele kenmerken van een machinebureaucratie heeft. De eisen die case management volgens het ADOS-principe stelt aan het personeel zijn dus fundamenteel anders dan het profiel van de succesvolle werknemer binnen de militaire bureaucratie. En als een persoon met de voor case management juiste eigenschappen binnen de organisatie te vinden is, bemoeilijken vervolgens wervings- of plaatsingsprocedures dat deze per-

soon ook daadwerkelijk als casemanager wordt aangesteld.

Kortom, uit de ervaringen die tot op heden zijn opgedaan, blijkt dat case management in haar poging adequaat, flexibel en snel te werken teveel 'gemangeld' is in een omgeving die zich nauwelijks leent voor een werkwijze zoals die bij case management wordt voorgestaan. In de praktijk blijkt dan ook, dat de casemanagers slechts invulling kunnen geven aan het ADOS-principe door gebruik te maken van informele wegen en contacten. Hiermee frustreren zij doelbewust de regels en procedures van de bureaucratie. Om het reeds aangevoerde succes van case management *structureel* te consolideren en te continueren zijn dus juist aanpassingen in de omgeving noodzakelijk. In januari 2001 heeft dat geleid tot een nieuwe oriëntatie op case management, waarbij het rechtstreeks geplaatst is onder directeur P&O en directe ingang heeft bij de BLS.

De toekomst van case management in de KL: oplossingen en valkuilen

In het licht van het voorgaande zal op korte termijn een aantal aanvullende maatregelen genomen moeten worden om case management optimaal te laten functioneren. Voorop daarbij staat dat de nadelen van de functionele inrichting in de KL zoals ze hierboven zijn beschreven zoveel mogelijk omzeild moeten worden.

Nu case management dicht bij directeur P&O en BLS zit, dienen deze dan ook in de eerste plaats en vooral zoveel mogelijk flexibiliteit van handelen van case management te waarborgen. Concreet betekent dit dat tijdens dat proces case management enkel verantwoording van het handelen aflegt aan de directeur P&O en BLS. Deze trachten het flexibele handelen zoals die door case management is geformuleerd zoveel mogelijk te bewaken, case management van de KL-bureaucratie te beschermen en het afhandelingsproces van de case in de 'juiste' richting te sturen.

De werkwijze van case management dient dan wel op een andere manier 'gemonitord' te worden. We stellen dan ook een continue procesevaluatie tijdens een case voor in een gezamenlijk team van directeur P&O, case management en externe deskundigen. Bij externe deskundigen denken we aan een gemixt team, buiten de krijgsmacht actieve deskundigen van onder andere juristen, traumadeskundigen, organisatiedeskundigen en deskundigen op het terrein van crisisoptreden. Juist zo'n team is in staat om buiten de organisatiestructurele en -culturele beperkingen van de KL te denken en de directeur P&O en case management in alle fasen van het case werk vanuit een 'frisse kijk' van de nodige adviezen te voorzien om een case tot een goed einde te brengen (crisisconsultancy).

Een derde maatregel betreft de samenstelling van case management zelf. Voorwaarde voor flexibel handelen is dat een dergelijk handelen ook in de samenstelling van het team weerspiegeld is. Dit betekent dat het team dient te bestaan uit medewerkers uit verschillende lagen van de KL die gezamenlijk een variëteit aan kwaliteiten inbrengen. Voordeel is dat een proces van 'teamthink' op gang gebracht hetgeen initiatief, creativiteit en oplossingsvermogen aanmerkelijk verhoogt. Dit in tegenstelling tot een groep gelijkgezinden, waarvan uit de

literatuur bekend is dat zij vaak de neiging te hebben te vervallen in 'groupthink' waarin het creatieve denkproces eerder wordt doodgeslagen vanwege allerlei belangen en dubbele agenda's.¹⁷ Case management en directeur P&O dienen buiten de reguliere wervings- en plaatsingsprocedures dergelijke medewerkers aan te trekken.

Maar er zijn ook een tweetal valkuilen te noemen die door case management zelf veroorzaakt kunnen worden. In de eerste plaats wordt aan directeur P&O en BLS gevraagd om afbakening van de bevoegdheden voor case management. Een logisch streven voor een jong bureau dat in een complexe situatie haar werk moet doen. Dit streven kan echter averechts werken, omdat de neiging sterk zal zijn regels en procedures voor die bevoegdheden op te stellen. Daarmee zal het handelingsvermogen van case management eerder beperkt dan verruimd worden hetgeen haaks staat op het optreden van case management. Een tweede valkuil betreft het gevaar van het genereren van cases door case management zelf. Het bepalen van wanneer iets een case is gaat hand in hand met het vrijmaken van (arbeids) capaciteit om de case te kunnen behandelen. Als die capaciteit er eenmaal is, bestaat wellicht daarna de neiging teveel gebeurtenissen als 'case' te gaan beschouwen. Waar lig-

gen hier de grenzen? Een sturingsmiddel ligt in handen van de KL zelf door duidelijk aan te geven hoeveel capaciteit zij vrij wil maken voor case management. Een ander sturingsmiddel hebben we hierboven al aangegeven: externe procesevaluatie in alle fasen van het case werk, dus ook bij het vaststellen van wat nu wel en wat nu niet een case is.

Tot slot

Met case management is in de KL een richting ingeslagen om optimaal aandacht te kunnen besteden aan irreguliere personeelszorg. In huidige risicosamenleving is het bepaald geen overbodige luxe een goed uitgerust team te hebben om flexibel en daadkrachtig op te kunnen treden op dat terrein. De KL kan de randvoorwaarden scheppen om zo'n team optimaal te laten functioneren. Het motto daarbij is dat case management niet zoveel mogelijk ingekaderd wordt in de KL-structuur, maar juist daarvan gevrijwaard blijft, zoals ex bevelhebber Schouten in het citaat aan het begin van ons artikel aangeeft. Daarmee kan case management in de KL en ook naar buiten toe fungeren als een voorbeeld van adequaat en op de maat verzorgde personeelszorg naar het eigen personeel.

Noten

¹ Dat wil zeggen gecompliceerde vragen die om enigerlei wijze niet middels een regulier traject (bestaande regelingen en procedures) kunnen worden afgehandeld. (zie: H. de Kruijk, *Coördinatie van irreguliere zorg. Een zorg apart*, Breda: KMA 2000).

² Ministerie van Defensie, *Beleidsaanwijzing*, Den Haag, 1998, p. 3.

³ H. Mintzberg, *Structure in fives: designing effective organizations*, Englewood Cliffs, Prentice Hall inc. 1983.

⁴ H. Mintzberg, *Structure in fives: designing effective organizations*, Englewood Cliffs, Prentice Hall inc. 1983.

⁵ H. Mintzberg, *Structure in fives: designing effective organizations*, Englewood Cliffs, Prentice Hall inc. 1983.

⁶ (Concept-) Realisatiememorandum Afdeling Personeels Zorg Coördinatie, Den Haag, 26 juli 2000.

⁷ (Concept-) Realisatiememorandum Afdeling Personeels Zorg Coördinatie, Den Haag, 26 juli 2000.

⁸ Presentatie afdeling Personeels Zorg Coördinatie, Slide 13 en 14, Criteria case management.

⁹ Hiermee wordt overigens pertinent niet bedoeld dat *alleen* zaken met politieke of media-aandacht worden behandeld.

¹⁰ (Concept-) Realisatiememorandum Afdeling Personeels Zorg Coördinatie, Den Haag, 26 juli 2000.

¹¹ Voor een uitgebreide beschrijving zie: H. de Kruijk, *Coördinatie van irreguliere zorg. Een zorg apart*, Breda: KMA 2000.

¹² Crisis Onderzoek Team, *Kritieke momenten*.

Studies over beslissingen onder moeilijke omstandigheden, Arnhem, Gouda Quint bv., 1990, pp. 42-58.

¹³ Crisis Onderzoek Team, *Kritieke momenten. Studies over beslissingen onder moeilijke omstandigheden*, Arnhem, Gouda Quint bv., 1990, p. 50.

¹⁴ H.T. de Kruijk, *Coördinatie van irreguliere zorg, een zorg apart*, Breda, Koninklijke Militaire Academie, 2000, p. 54.

¹⁵ U. Rosenthal, M. van Schendelen en A. Ringeling, *Openbaar bestuur. Organisatie, beleid en politieke omgeving*, Alphen a/d Rijn, H.D. Tjeenk Willink, 1984, p. 16.

¹⁶ L.U. de Sitter, *Synergetisch produceren*, Assen, Van Gorcum, 1994.

¹⁷ I.L. Janis, *Crucial Decisions. Leadership in Policy Making and Crisis Management*, New York, The Free Press, 1989.

Stabiliteit aan de toekomstige grenzen van de EU

Streven naar goede burens, beter dan verre vrienden?

T.G.J. Damen – kolonel der infanterie*

Yogi Bear: 'Predictions are always difficult, especially about the future'.

Inleiding

Instabiliteit direct aan de grenzen van een entiteit (een regio, een staat, een organisatie van staten) is van invloed op de situatie van die entiteit en op de houding van die entiteit op het gebied van de buitenlandse- en veiligheidsbeleid. Staten willen geen onrustige buur of burens, geen lawaai aan hun grenzen. Zoiets tast het gevoel van veiligheid aan. Toen uiteindelijk in de loop van de jaren negentig van de vorige eeuw de Verenigde Staten als enige supermacht was overgebleven, anticipeerden velen dat rust en stabiliteit in de wereld daardoor zouden toenemen. Het tegendeel bleek echter waar. Zo leek het wel of met het opheffen van de zware handschoenen die decennia lang op de staten van het voormalige Oostblok had gelegen, de instabiliteit in sommige gebieden onmiddellijk toenam. Er ontstonden onderlinge conflicten (bijvoorbeeld het conflict tussen Armenië en Azerbeidzjan) en interne conflicten (bijvoorbeeld in het voormalige Joegoslavië).

De Europese Unie (EU) verschilt voor wat betreft het buurmanschap niet van

* De auteur verkende, in het kader van de eindstudie 'Europa, de Pijlers gepeild' van de Leergang Topmanagement Defensie 2000/2, de grenzen van Europa.

andere entiteiten. Ook de EU wil graag zoveel mogelijk rust aan haar grenzen. Dat vormt een reden om proactief te zijn aan haar toekomstige grenzen onder het motto 'voorkomen is beter dan genezen'.

In dit hoofdstuk wordt de toekomstige situatie aan de (land)grenzen – de noord- en westgrens worden gevormd door grote wateroppervlakten en worden niet in beschouwing genomen – van de EU gepeild. Om dat te doen, wordt gekeken naar de situatie van de EU, uitgaande van toetreding van alle huidige officiële kandidaat-leden. Op basis van die aangenomen grenzen kan dan per regio door middel van voorbeelden en beschrijvingen worden vastgesteld of er aanwijzingen zijn van stabiliteit of instabiliteit op sociaal, economisch en politiek-militair gebied en of daar naar verwachting een dreiging uit volgt voor de EU. Die verwachting zou mede bepalend kunnen zijn voor de invulling van het toekomstig beleid van de EU op die drie gebieden.

De regio's aan de grenzen van de EU

Aan de toekomstige oostgrens van de Europese Unie liggen Rusland, Wit Rusland, Oekraïne, Moldavië, Georgië en Armenië; kort samengevat als de *Eurazische regio*. De grens van die regio in het oosten ligt voor wat betreft dit hoofdstuk globaal aan de oostkant van het West-Siberische laagland via de westgrens van

China aansluitend op Pakistan.

In het zuidoosten en zuiden grenst de EU in de toekomst, uitgaande van de uitbreidingen, aan Iran, Irak, Syrië en de Middellandse Zee, maar eigenlijk meer aan de landen die in het zuiden grenzen aan die zee (Marokko, Algerije, Tunesië, Libië en Egypte): samengevat het Midden-Oosten en het Afrikaanse continent. Geografisch is hier een onderscheid te maken: de landen in het Midden-Oosten en de Noord-Afrikaanse landen (grotendeels ten noorden van de Sahara) vormen in veel opzichten een eenheid die wordt aangeduid met de afkorting MENA-landen, 'Middle East and Northern Africa'. Deze regio wordt verder aangeduid als de *MENA-regio*.

Daarmee zouden de zuidoost- en zuidgrens van EU zijn aangegeven, maar dat lijkt te beperkt. De rest van het Afrikaanse continent zou daarmee buiten beschouwing blijven en dat is, gezien de invloed die daarvan kan uitgaan op de landen noord van de Sahara (en mogelijk op landen nog verder naar het noorden, bijvoorbeeld EU-landen), irreëel. Derhalve wordt Afrika ten zuiden van de Sahara ook gezien en wordt aangeduid als de *Afrikaanse regio*.

Stabiliteit of instabiliteit?

Nu de relevante geografische regio's voor de EU zijn aangegeven, is de volgende stap het bepalen van de stabiliteit of instabiliteit per regio. De (in)stabiliteit van een regio kan wor-

den vastgesteld op basis van drie macro-indicatoren:² sociale, economische en politiek-militaire. Deze indicatoren zijn nader te detaileren en specificeren.

Sociale indicator

Deze indicator is in vier groepen van aanwijzingen onder te verdelen: stijgende demografische druk, massale bewegingen van vluchtelingen of intern 'displaced persons', erfenis uit het verleden en tendensen van sterke of geforceerde emigratie.

Economische indicator

Hieronder vallen twee groepen: ongelijke economische ontwikkeling langs etnische of groepslijnen en economische achteruitgang.

Politiek-militaire indicator

Hieronder zijn in totaal zes groepen van aanwijzingen te onderscheiden: criminalisering van de staat, verval van de publieke dienstverlening, opschorting of arbitraire toepassing van de wet, veiligheidsapparaat 'staat in een staat', interne onenigheid binnen de elites en de interventie van andere staten of externe politieke factoren.

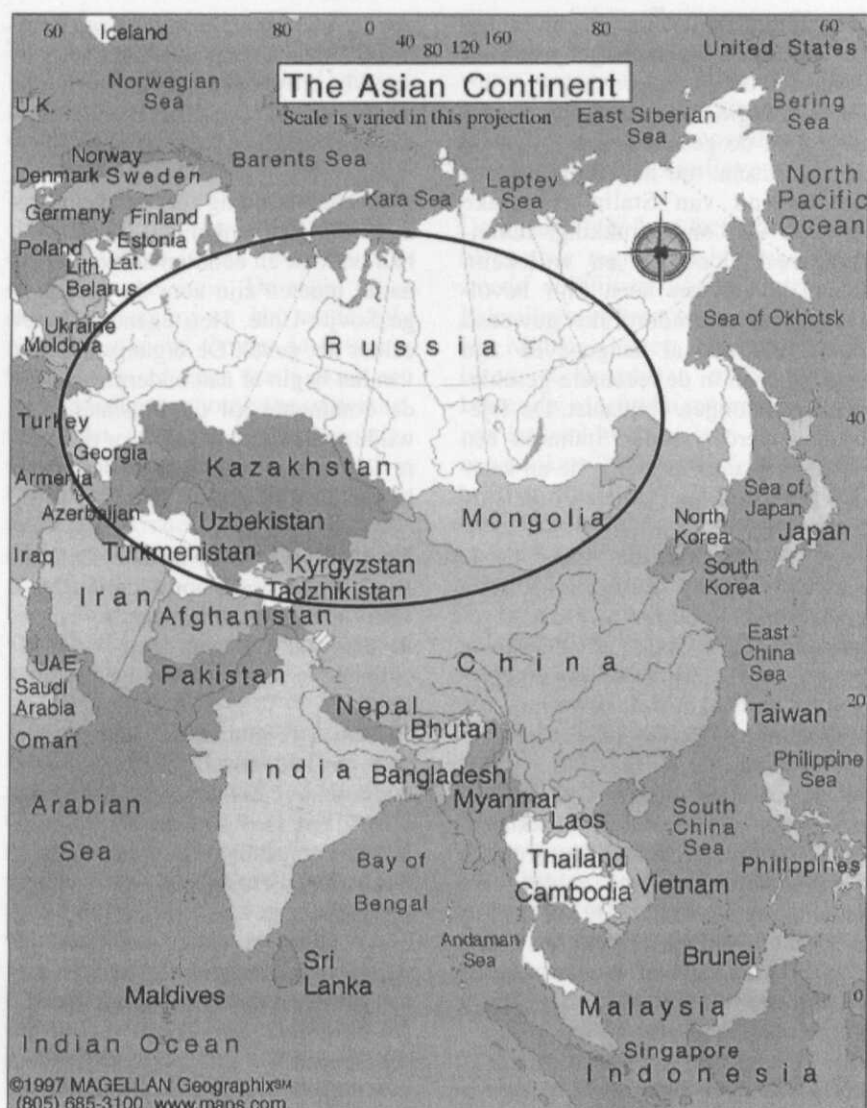
De EU aan de grenzen gepeild

De Eurazische Regio

Het grootste land in deze regio is Rusland binnen de Russische Federatie. Bij alle ontwikkelingen in de regio zal deze federatie (lees: Rusland) een rol spelen. Daarom zal vooral worden gekeken naar voorbeelden en aanwijzingen van en in Rusland.

Sociale indicator

In de Eurazische regio komt ook in de toekomst geen hoge bevolkingsdichtheid voor. Toch is er sprake van een demografisch probleem. Het aantal inwoners van Rusland zal namelijk drastisch afnemen. De verwachting is dat het aantal inwoners in Rusland in de komende vijftien jaar met ongeveer 11 miljoen zal afnemen van



Eurazisch

ongeveer 145 miljoen naar 134 miljoen.³ Als voornaamste gronden voor de stijgende sterftcijfers en de dalende geboortecijfers worden genoemd de economische ontwrichting als gevolg van het uiteenvallen van de Sovjet-Unie, het povere peil van de gezondheidszorg, het overmatige drankgebruik en de vervuiling van de industriële en militaire complexen. Door die toenemende vergrijzing is er sprake van een 'leeftijdsbult'. In een maatschappij waar de economische verwachtingen niet rooskleurig zijn, heeft dit op termijn desastreuze gevolgen voor de omvang van het werkende deel van de bevolking.

Een indicatie van vluchtelingen/'displaced persons' is het wegtrekken van etnische Russen uit gebieden waar zij met name in de Stalinistische tijd gedwongen naar toe zijn verplaatst. Er zijn substantiële Russische minderheden in bijvoorbeeld Kazakstan en Kirgizië. De etnische Russen trekken weg uit de Kaukasische gebieden⁴ vanwege het verder oprukkend (fundamentalistisch) mohammedanisme. De trek is naar het noorden waar echter gezien de slechte economische situatie geen werk is. Ook de situatie in en om Tsjetsjenië is illustratief. Enorme groepen vluchtelingen verblijven als gevolg van de

voortdurende crisis in kampen buiten het land. Het vluchtelingenprobleem destabiliseert de regio.

De hele regio kampt met een zware erflast uit de geschiedenis. Zowel in de tsaristische tijd als daarna tijdens het bewind van Stalin is sprake geweest van onderdrukking, uitbuiting, rechteloosheid en willekeur. Door de eeuwen heen zijn bevolkingsgroepen onderdrukt geweest. Zoals hiervoor al aangegeven zijn hele groepen in de recentere geschiedenis gedwongen verplaatst. De Tsjeetsjenen werden onder Stalin in één nacht verplaatst naar Siberië en keerden pas jaren later onder Chroetsjov weer terug.⁵

Tegelijkertijd met dat geforceerde vertrek werden etnische Russen gedwongen verplaatst naar die 'lege' gebieden. Zij vormden uiteindelijk de bovenlaag waarbij de nog overgebleven oorspronkelijke bewoners als 'tweederangs' werden beschouwd.

In de communistische tijd hebben velen getracht Rusland te verlaten, zelfs complete bevolkingsgroepen zoals joden. Het was echter zeer moeilijk om het land uit te komen. Nu er sprake is van meer openheid, welke gepaard gaat met een slecht draaiende economie, manifesteert die drang naar vertrek zich steeds sterker.

Economische indicator

De economische malaise van Rusland blijkt onder andere uit de volgende rake typering:

Today the Soviet Economy has the size of the Dutch Economy, its population is declining, its non-military assets have depreciated to a level beyond imagination in the early 1990's⁶

De schaduw economie is in het laatste decennium van de vorige eeuw sterk gegroeid ten koste van de formele. Het is zo langzamerhand evident dat de criminaliteit zich buitensporig verrijkt via een schaduw circuit ten koste van de formele structuur. Buitenlandse investeringen stijgen daardoor niet of nauwelijks. Het negatieve

gevolg voor de economie is een kapitaalvlucht naar het westen enerzijds door de activiteiten van de Russische maffia⁷ en anderzijds het (illegaal verworven) geld van de maffia zelf.

De totstandkoming van het Gemeenbest van Onafhankelijke Staten (GOS) had politiek en economisch een alternatief moeten zijn voor de voormalige Sovjet-Unie. Het gedeelte bleek echter het geval. De organisatie werd van het begin af aan ondermijnd door de dominante rol die Rusland er in wilde spelen terwijl het door de andere leden niet werd geaccepteerd als bindend element.

Daarnaast was het GOS economisch te zwak. Illustratief voor de non-effectiviteit van het GOS is dat het tot op de dag van vandaag geen werkende collectieve besluitvormingsstructuur kent.

Alhoewel er momenteel tekenen zijn van een economisch licht herstel onder andere als gevolg van de hoge olieprijs, is er de laatste jaren sprake van een gestage economische achteruitgang. Een tweetal voorbeelden. Er is sprake geweest van het niet kunnen betalen van salarissen van mijnwerkers en overheidsambtenaren met als gevolg nogal wat sociale onrust. De Kaspische Zee bevat waarschijnlijk de grootste voorraden gas en olie van de hele wereld. De bestaande en geplande pijpleidingen lopen echter vanaf Bakoe niet via Rusland maar via Georgië of Azerbeidzjan naar Turkije waarmee ook de inkomsten in de nabije toekomst niet (geheel) ten gunste komen van de economie van Rusland.

Politiek-militaire indicator

De onderstaande Amerikaanse opmerking illustreert de perceptie in begin van de jaren negentig over de ontwikkeling in de voormalige Sovjet Unie:

When Bush left office in 1992, the US was just coming out a recession: the size of destruction of Soviet Power was at that time not yet apparent.⁸

De 'rubberen middenlaag' op alle overheidsniveaus is corrupt en verzet zich tot nu toe effectief tegen iedere verandering. De bevolking heeft geen vertrouwen in het apparaat, zoals bij de ramp met de Koersk in de diverse media was te zien en te lezen. De regering Poetin heeft, ook volgens haar eigen maatstaven, nog altijd onvoldoende greep op het bestuur van Rusland.

Bij elk noodlottig drama worden fouten gemaakt en niet uitsluitend in Rusland. Het is van groot belang dat de autoriteiten in voorkomend geval zorgvuldig informatie verzamelen, kunnen vertrouwen op hun ondergeschikten en zoveel mogelijk open kaart spelen. Dat is in Rusland (nog) niet het geval.

Er is een aanzienlijke Russisch militaire aanwezigheid in Georgië; officieel ter bescherming van de Abchazen, maar officieus omdat Georgië weigerde toe te treden tot het GOS. Vooral in Centraal-Azië aan de grenzen met Afghanistan en China zijn Russische troepen gelegerd. Rusland is bang de Noord-Kaukasus te verliezen omdat daarmee ook de verbinding met Azië verloren gaat. Dat verklaart veel van de Russische militaire acties in het gebied.

Afghanistan beschuldigt Rusland van grensoverschrijdingen; dat wordt van Russische zijde gemotiveerd door de zinsnede

... in de achtervolging van de islamitische terroristen.

In Centraal-Azië woedt een guerrilla van de Talibaan. Er is sprake van voortdurende infiltraties vanuit het zuiden en elke dag vinden er gevechten plaats. De Talibaan trachten de regio te destabiliseren. Tadzjikistan wordt zelfs als staat bedreigd.⁹

In het noordwesten in Wit-Rusland regeert president Loekasjenko als een autocraat. Door vergaande manipulatie van de verkiezingen en verkiezingsuitslagen in oktober 2001, heeft hij

... een parlement dat hij zich wenst, een zonder critici, laat staan zonder opposenten.¹⁰

Ook de presidentsverkiezingen van 2001 heeft hij zodanig beïnvloed dat de uitkomst bij voorbaat vaststond een nieuwe periode Loekasjenko tot 2006 was hiervan het gevolg.

De autoriteiten in Rusland faalden in de bescherming van de bevolking bij de bomaanslagen die volgens de officiële instanties werden gepleegd door terroristen uit Tsjetsjenië. Een andere versie van deze gebeurtenissen sprak van een overheid die slachtoffers maakte onder haar eigen bevolking in een poging een legitimatie te vinden voor het ingrijpen in de opstandige deelrepubliek.

Er is sprake van frustratie bij met name het oude militaire establishment. Van een nucleaire en conventionele supermacht is men gedegradeerd tot een mindere speler op het wereldtoneel. De oorlog in Tsjetsjenië had het geschonden imago weer wat moeten oppoetsen, zeker na de desastreuze campagne in Afghanistan, maar dat is nog steeds niet echt gelukt. De situatie met betrekking tot motivatie, salarissen, werkomstandigheden, oefenmogelijkheden en dergelijke verslechtert alleen maar omdat er simpelweg geen geld is voor exploitatie, laat staan voor investeringen. Er heerst het gevoel van een nooit in een échte wedstrijd geteste lokale kampioen boksen, de spierkracht is er nog steeds, maar hij mag de ring niet meer in.

Militair gezien vormen de landen in de Eurazische regio sinds het verdwijnen van het Warschaupact geen eenheid meer. Wel heeft deze regio een enorme potentie. Er liggen nog steeds grote voorraden nucleaire wapens in diverse landen in de regio. De militaire potentie van de regio als geheel blijft op dat terrein groot. Een belangrijke vraag is wat de machthebbers er in de toekomst mee willen doen.

Markant is de opmerking van Sergei Rogov.¹¹ Hij gaf recent aan dat de Russische raketten gericht zouden moeten worden op onder andere

Amerikaanse doelen in Europa, indien Rusland vanwege de werking van de 'National Missile Defence' niet meer in staat zou zijn doelen in de Verenigde Staten te treffen.

Samenvattend kan worden vastgesteld dat er op basis van de drie indicatoren sprake is van instabiliteit in de Eurazische regio. De regio zit in een dalbeweging en het einde lijkt nog niet in zicht. Omdat de structuur broos is, is er geen basis voor een voorspoedige economische ontwikkeling. Het adagium 'geen krachtige economie zonder krachtige staat' is hierop van toepassing. Er is onrust in de Kaukasische en Centraal-Aziatische gebieden waardoor de regio als geheel een grote conventionele militaire macht op de been heeft en houdt. Daarnaast is er nog steeds een enorm nucleair potentieel. Op basis van de sociale indicator is er geen dreiging voor de EU. De economische indicator kan daar wel aanleiding toe zijn indien de regio er niet in slaagt op eigen kracht of met hulp van buiten de welvaart te verbeteren. Dat kan leiden tot een drang naar het westen om daarmee de problemen in eigen huis op te lossen.

Politiek-militair kan er op termijn een dreiging voor de EU van uitgaan als gevolg van een gewijzigde perceptie van de veiligheidsomstandigheden door bijvoorbeeld de ontwikkeling door de Verenigde Staten van de 'National Missile Defence'.

De MENA-regio

Sociale Indicator

In deze regio is, met uitzondering van bijvoorbeeld Egypte met een extreme overbevolking voornamelijk langs de Nijldelta, geen sprake van een grote bevolkingsdichtheid in relatie tot voedselvoorziening en andere levensondersteunende bronnen. Opmerkelijk is wel het probleem op het gebied van bijvoorbeeld watervoorziening. Watertekorten zijn nu al absoluut, leidend tot afnemende zoetwatervoorraden in Jordanië, Israël en de Pales-

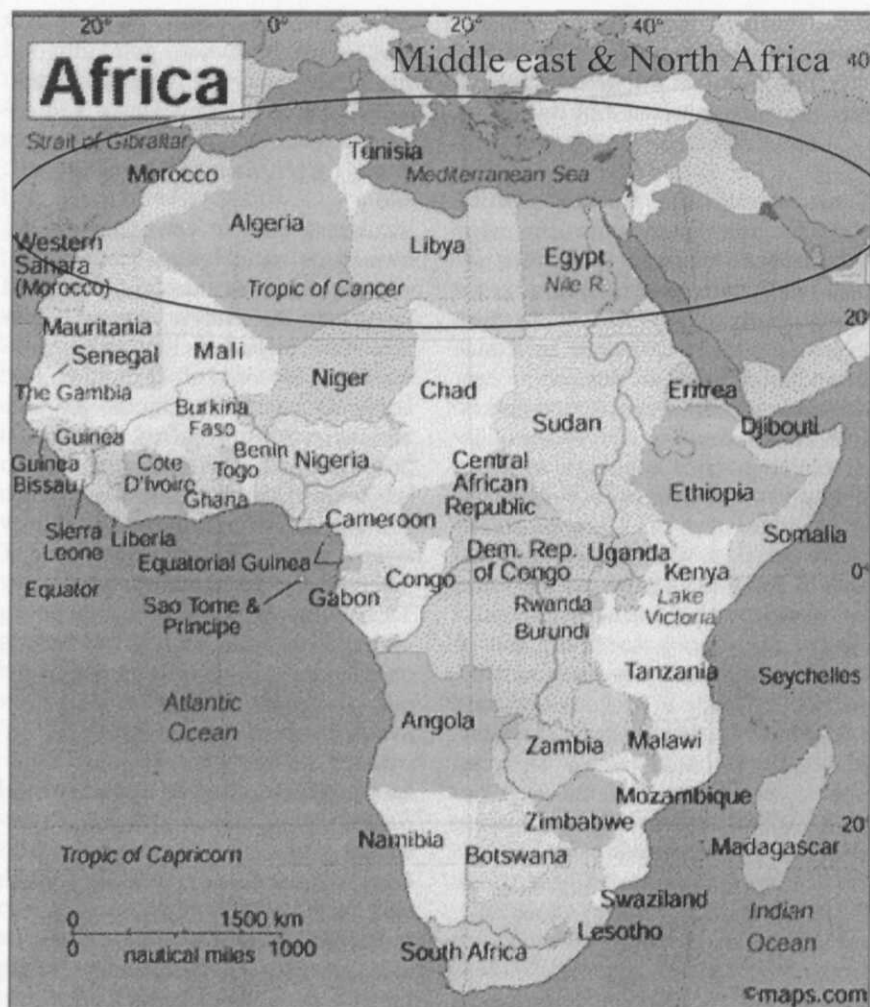
tijnse gebieden. Syrië is voor 79 procent afhankelijk van geïmporteerd water, water dat met rivieren binnenkomt.¹² De trek naar rivieren kan op termijn voor een demografisch probleem zorgen zoals in Egypte.

Daarnaast blijven vluchtelingenproblemen de regio destabiliseren. Nog steeds verblijven honderdduizenden Palestijnen in kampen verspreid over het Midden-Oosten. Een ander probleem is Koerdistan en het daaruit komende vluchtelingenprobleem dat zijn invloed heeft op Iran, Irak, Syrië maar ook op Turkije. In Noord-Afrika heeft de aftakeling van de diverse landen geleid tot migratiestromen onder andere vanuit de Sahellanden (onder meer Mali, Mauritanië, Somalië), Tunesië, en Ethiopië. Dit heeft vervolgens weer bijgedragen tot lokaal oplopende etnische spanningen.

Minderheidsgroeperingen werden en worden onderdrukt en gediscrimineerd. Voorbeelden daarvan zijn de Koerden maar ook de joodse en christelijke groepen in de Arabische staten. Over het algemeen is er in de landen van deze regio sprake van al jaren regerende elites waarbij de volksmassa's geen of slechts een heel beperkte inbreng en invloed hebben. Het gat tussen de elite en de massa wordt steeds groter. Er is een groot verschil in leefstijl tussen de verwesterde elite en de traditioneel gerichte volksmassa. Dat uit zich in verschil in kleding, voedsel, woonstijl, taalvaardigheid en godsdienstige beleving.

Ook qua scholing bestaan grote verschillen: de elite studeert aan instellingen in het Westen terwijl bij de volksmassa's nog grootschalig anal-fabetisme voorkomt. Daarnaast breidt het moslimfundamentalisme zich sinds de tweede helft van de zeventiger jaren steeds verder uit met name onder de volksmassa.

Zij eist de verdere invoering van de Islamitische wet en een Islamitische regering. Het vormt waarschijnlijk hoofdzakelijk een reactie op en een strijd tegen de al jaren durende politieke uitsluiting. Chaim Herzog, voormalig President van Israël, zei



MENA

eens over het fundamentalisme dat het op termijn de grootste bedreiging zou kunnen vormen voor de West Europese democratieën.¹³

Er zijn aanwijzingen voor het definitieve vertrek van mensen op economische gronden uit de regio, met name van de middenklasse uit landen als Algerije, Marokko, Irak en Egypte. Ook politieke en godsdienstige factoren vormen reden voor vertrek. De vertrekkenden kiezen vaak landen in Europa als nieuwe vaderland vanwege de vroegere relaties als koloniale machten.

Economische Indicator

Olie vormt nog steeds de grote bron van inkomsten voor de regio als geheel. Toch lijkt er een eindigheid te

zitten aan die bron van inkomsten. Bij een ongewijzigde situatie zou nu nog voor veertig jaar voorraad aanwezig zijn.¹⁴ Dit is op basis van de huidige productie en consumptie. De inkomsten uit de olie komen met name ten goede aan de heersende elites. De volksmassa is relatief arm maar bevindt zich wel boven de armoedegrens. Grofweg gezegd is er in de verschillende landen van de regio een kleine elite met enorm veel bezit, een kleine middenklasse met weinig bezit en een grote laagste klasse met geen bezit.

Aanwijzingen voor een scherpe of ernstige economische malaise zijn er op dit moment echter niet. Door de momenteel hoge prijs voor olie lijkt het de regio financieel gezien voor de

wind te blijven gaan. De verwachting is echter dat die prijs gaat dalen, zodat de inkomsten ook minder zullen worden.

Het bezit van de olie vormt eigenlijk het belangrijkste wapen voor de regio. Door middel van de olie heeft de regio grip op de Verenigde Staten en de EU. De olievoorraden in het Midden-Oosten (en de Kaspische Zee) vormen overigens daarmee een mogelijke splijtzwam tussen Europa (lees de EU) en de Verenigde Staten. De gebieden zijn van strategisch belang voor de Verenigde Staten. Ergo: geen vrijheid van handelen voor de Europeanen.¹⁵

De voortdurende hoge militaire aanwezigheid van de Verenigde Staten in de regio geeft geen ruimte voor een andere interpretatie. Beide hebben duidelijk belang bij stabiliteit in de regio! Toch zijn er al tekenen in de richting van de splijtzwam. Het min of meer openbreken door Frankrijk van het embargo voor Irak is er een van. Het inspelen van Irak op de koersverhouding dollar/euro door olie te gaan aanbieden tegen euro's is een doorbreken van een jarenlange traditie en is toch een schop tegen het zere been.

Marokko, Algerije, Tunesië, Libië en Egypte¹⁶ behoren tot de zogenaamde rentenierstaten, dat wil zeggen de overheid betreft zijn inkomsten extern, niet uit de economische activiteiten van de burgers. Er is sprake van belastingheffing niet op activiteiten maar op investeringen.¹⁷ Het betekent dat die staten, als die externe inkomsten (gedeeltelijk) wegvallen, economisch gezien onmiddellijk (gedeeltelijk) instorten.

Politiek-militaire indicator

Het Joods/Palestijns probleem blijft de regio destabiliseren. De oplossing voor de onafhankelijkheid van de Palestijnse gebieden in een groot allesomvattend vredesplan lijkt verder weg dan ooit. De overige staten in de regio houden zich (nog) rustig en beperken zich tot beschuldigingen aan het adres van Israël.

Egypte speelt een dominante rol in de hele regio. Het land wordt door met name de Verenigde Staten met hulp overspoeld in ruil voor een positieve en coöperatieve houding in het Israëliësch-Palestijnse conflict. De houding van Egypte, en meer in het bijzonder van zijn president Mubarak, is veelal bepalend voor de houding van de hele regio. Egypte vervult als het ware de rol van 'lead nation'.

De regio kenmerkt zich door over het algemeen despotische regimes die geen echte oppositie toestaan. Corruptie is veel voorkomend en de volksmassa wordt uitgebuit door de heersende elites. Er is geen sprake van transparantie in de politiek. Een voorbeeld vormden de organisatie voor de parlementsverkiezingen in Egypte op 17 oktober jongstleden 'Hoe organiseert een regime zijn overwinning? Een oefening in dictatoriale democratie.'¹⁸ Hetzelfde artikel verwijst ook naar twee andere landen in de regio

... dat doet toch te veel denken aan de verkiezingen in echte dictaturen zoals Syrië of Irak.

Essentiële diensten zoals een goed opgezette organisatie voor de (volks) gezondheid, de mogelijkheden tot scholing, efficiënt openbaar vervoer en dergelijke zijn niet overal in dezelfde mate gegarandeerd. Het overheidsapparaat lijkt in het algemeen primair te werken aan het handhaven van de status-quo van de elite. In veel landen in de regio wordt de islamitische wetgeving en rechtspraak toegepast. Dissidenten en politiek anders denkenden worden over het algemeen snel opgepakt maar de rechtszaken kunnen lang op zich laten wachten. De pers is aan banden gelegd. Militaire macht wordt ook binnenlands gebruikt teneinde de toestand stabiel te houden.

Veel landen in de regio hebben omvangrijke veiligheidsdiensten die de vinger aan de pols houden van de bevolking. In sommige landen is religieuze/ethische politie, zoals waarschijnlijk in Irak waar recent veertig

als zodanig aangeduide prostituees in het openbaar werden onthoofd. Ook Algerije vormt een afschrikwekkend voorbeeld. Er heerst een burgeroorlog met de fundamentalisten sinds de verkiezingen in begin jaren negentig. Waarschijnlijk beheerst het regime uitsluitend nog gedeelten van de steden. Er zijn veel berichten geweest dat door groepen van het regime zelf aanslagen zijn gepleegd op de eigen bevolking.

Uiterlijke stabiliteit hoeft niet altijd volledig de lading te dekken. Een voorbeeld hiervan is Jordanië waar de nieuwe koning op een onverwacht laat tijdstip en volslagen verassend kroonprins Hassan, de gedoodverfde opvolger, passeerde. Voor het oog lijkt en leek het allemaal 'pais en vree', onderhuids broeit het mogelijk nog. Ook de onenigheid in Irak binnen de familie van Sadam Hoessein waarbij uiteindelijk twee schoonzons het leven lieten is hier een voorbeeld van. Eveneens getuigt de strijd in Iran tussen de gematigden en de fundamentalistische geestelijk leiders van onenigheid onder de oppervlakte.

Onderling zijn er nogal wat conflicten geweest tussen de landen in de regio. Voorbeelden in het recente verleden zijn de diverse oorlogen tussen Israël en (coalities van) Arabische staten; daarnaast de lange oorlog tussen Irak en Iran en de inval van Irak in Koeweit. Libië heeft in het verleden regelmatig in het zuiden in andere staten geïntervenieerd.

Samenvattend op basis van de drie indicatoren: malaise in sociaal en militair-politiek opzicht: grote aantallen vluchtelingen, elitaire regimes, grote verschillen tussen armen en rijken, steeds sterker wordende fundamentalistische bewegingen die op termijn destabiliserend kunnen werken, oorlogen onderling en burgeroorlogen. Economisch gezien is de situatie stabiel door enerzijds de voortdurende olie-inkomsten en anderzijds de financiële hulp van westerse landen aan diverse landen in de regio.

Op korte en langere termijn is er sprake voor de EU van een dreiging op basis van de sociale en de economische indicator. Sociaal gezien door de bedreiging van het oprukkende moslim fundamentalisme en op economisch terrein door de in de toekomst wegvallende bron van inkomsten: de olie.

De Afrikaanse regio

Sociale indicator

In deze regio is in veel delen sprake van een grote bevolkingsdichtheid in relatie tot voedselvoorziening en andere levensondersteunende bronnen. Er is hier en daar zelfs sprake van extreme overbevolking. Demografisch gezien vormt de regio een tijdbom. Meer dan de helft van de Afrikanen is jonger dan achttien jaar. In landen als Oeganda, Rwanda, Democratische Republiek Kongo en Somalië is bijna de helft van de bevolking jonger dan vijftien jaar. Afrika is het jeugdigste continent van de hele wereld. 'Wie de jeugd heeft, heeft de toekomst'.¹⁹ Er is in Afrika een generatieconflict: veel landen hebben weinig toekomst te bieden aan de jonge generatie. Er is simpelweg geen perspectief op werk en daarmee op een zelfstandig bestaan.

Jongeren kunnen uitsluitend aan de voortgaande marginalisering ontsnappen door een carrière te zoeken in de informele sector, misdaad, oorlog, religie of door emigratie. De informele sector – sigaretten verkopen, auto's wassen, vrachtjes sjouwen, prostitutie – is vanouds de spons die de werklozen moet opzuigen. Maar de spons is verzadigd: de beste plekken zijn al bezet.²⁰

De bevolkingsgroep, de stam, de familie zijn de belangrijkste begrippen. De stedelijke elite stuurt haar eigen kinderen naar dure privé-scholen of buitenlandse scholen. Het gros van de andere kinderen, zo zij al naar school gaan, zit gepropt in overvolle lokalen met onderbetaalde onderwijzers die niet beschikken over leermiddelen. Er

is sprake van wijdverspreide armoede en de kindersterfte onder de armen is hoog.

De aftakeling van de diverse landen heeft geleid tot migratiestromen van mensen op zoek naar betere omstandigheden. Dit heeft bijgedragen tot etnische spanningen (Rwanda tussen Hutu's en Tutsi's) en Kenia (tussen Masai en Kikuyu). Als gevolg van de vele voortdurende oorlogen zijn overal in de regio vluchtelingenstromen op gang gekomen. Dagelijks getuigen de media in wat voor vorm dan ook van de enorme omvang van dat probleem.

Africa's biggest problems stem from its present leaders. But they

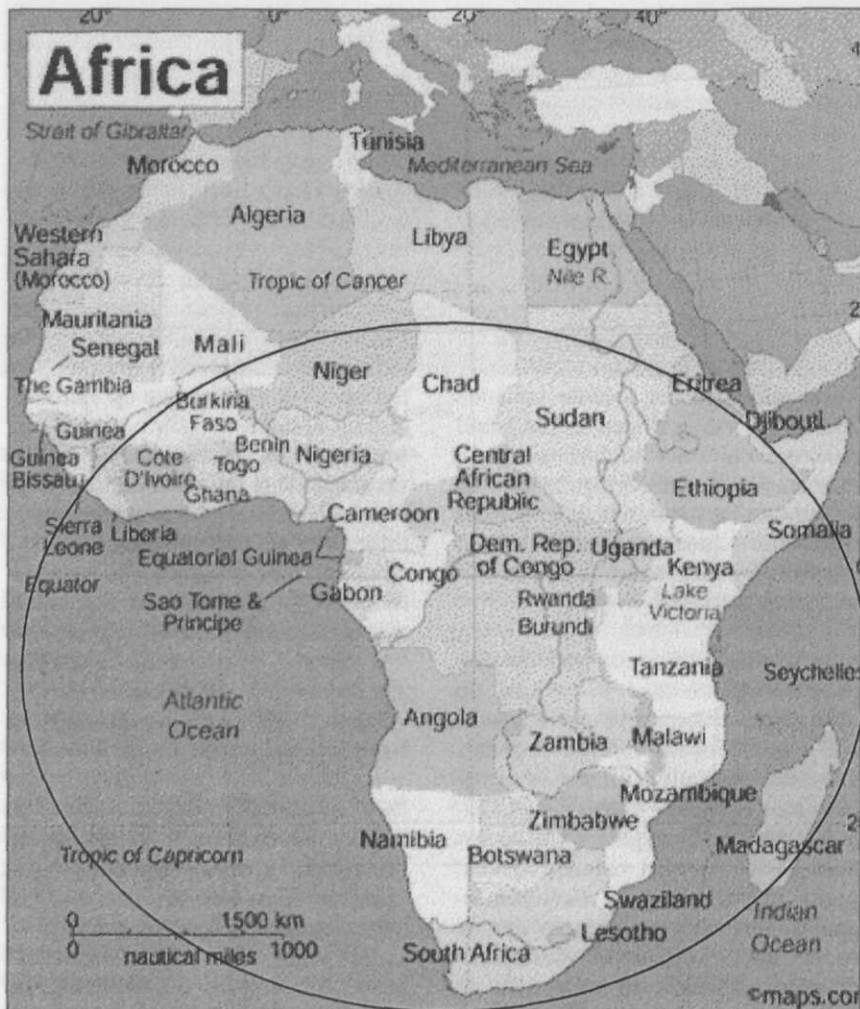
were created by African society and history.²¹

De grenzen in Afrika zijn veelal getrokken door de koloniale overheersers zonder dat zij daarbij veel acht sloegen op etnische grenzen. Daardoor zijn groepen (stammen) in staten terechtgekomen waar zij een minderheid vormden en daarom werden gediscrimineerd of uitgesloten van de politiek of de macht. Ook is er sprake van meerderheidsgroeperingen die werden gedomineerd door een minderheid van een andere stam. Er is sprake van zwakke staten maar heel sterke sociale verbanden zoals families, clans, etnische verbanden.²²

De economische achteruitgang gecombineerd met het enorme arbeidspoten-

tiel maakt dat mensen wel willen vertrekken maar dat zij er in veel gevallen de financiële middelen niet voor hebben. Vaak keren studenten aan buitenlandse universiteiten na de afronding van hun studie niet meer terug naar hun land van herkomst omdat er toch geen werk is. Het leidt tot een 'brain-drain'.

Er is sprake van een zwakke middenklasse afhankelijk van de staat en politieke bescherming. Voor velen is de toekomst in Afrika geblokkeerd. Een uitweg zou kunnen zijn emigratie naar Europa of Amerika. Veel jongeren vestigen hun hoop op werk of studie in het Westen. Maar de legale migratiekanalen zijn vrijwel afgesneden, dus doen reisagenten en emigratiemakelaars goede zaken.²³



Afrika

Economische indicator

In het midden van de jaren negentig leek het er even op dat er sprake was van een economische opleving in Afrika. Het bleek een illusie. Met een enkele uitzondering zoals momenteel Botswana en Oeganda, is Afrika de economische oorlog aan het verliezen. De ontwikkeling stagneert. Afrika zit aan de grond. Alle laatste plaatsen in de economische rangorde worden ingenomen door Afrikaanse landen en het gat met de rest van de wereld wordt alleen maar groter.²⁴

Ten minste 45 procent van de Afrikanen leeft in armoede.²⁵ De verwachting is dat zelfs de expansie van voormalig sterke staten een eind heeft bereikt. Bijvoorbeeld staten als Zimbabwe, Nigeria, Kenia zijn bezig te déstabiliseren. De bevolkingsgroei is te hoog, er is sprake van afnemende productiviteit, de regio is niet in staat de bevolking te voeden.

Politiek-militaire indicator

Corruptie viert hoogtij en de heersende elites zijn mordicus tegen elke vorm van transparantie, verantwoording en politieke representatie.

In parts of Africa, corruption like an advanced form of cancer, has taken over the whole body.²⁶

Macht wordt door de Afrikaanse leiders gepersonifieerd. Hun familie of hun clan profiteren van die macht. De staat en de leider worden gezien als één.

Tegen het einde van de jaren tachtig zestig tot tachtig procent van de staatsbegroting op aan het ambtelijk apparaat. In Afrika bestaat meer dan vijftig procent van de werkgelegenheid buiten de agrarische sector uit banen bij de overheid. De omslag kon niet uitblijven. De oliecrisis van de jaren zeventig, gevolgd door de Structurele Aanpassingsprogramma's van de jaren tachtig, dwongen Afrikaanse regeringen tot bezuinigingen. De groei was eruit: het overheidsapparaat moest drastisch worden afgeslankt.²⁷

Dit leidde tot verval van de publieke dienstverlening. Essentiële diensten zoals (volks)gezondheid, scholing, hygiëne, openbaar vervoer en dergelijke kunnen niet of nauwelijks worden verschaft. AIDS grijpt om zich heen vooral ook bij de jonge stedelijke middenklasse die nu net voor een opleving zou kunnen zorgen op politiek en economisch gebied. De overheid faalt in de bescherming van haar burgers. Een illustratief recent voorbeeld vormt de bescherming van de blanke boeren in Zimbabwe tegen veteranen die landbouw grond kwamen opeisen daartoe aangezet door hun eigen president. De politie, zo zij al kwam opdagen, keek toe en greep niet in.

Door oorlogen verscheurd, kennen vele landen in de regio wetteloosheid. Kinderen worden ingezet als soldaten, verkrachtingen en amputaties zijn aan de orde van de dag. Niet de staat maar de straat regeert.

Door de dictatoriale leiders werd en wordt het veiligheidsapparaat gebruikt voor persoonlijke doeleinden. Tegenstanders worden geïntimideerd, gemolesteerd en in het ernstigste geval verdwijnen zij.

Elites lijken eensgezind totdat er onenigheid ontstaat vaak vooral op economische gronden. Een treffend voorbeeld vormt de beheersing van de dia-

mantindustrie. Voormalig eensgezinden werden en worden elkaars grootste tegenstanders in het zeggenschap over deze rijkdom.

Voor 1990 was er wel sprake van burgeroorlogen maar relatief weinig conflicten tussen de verschillende Afrikaanse staten. De supermachten gebruikten het Afrikaanse continent nog wel eens voor het laten uitvechten van hun ideologische tegenstellingen; de 'wars by proxy'. Momenteel zijn de oorlogen in Afrika zowel interstatelijk als interstatelijk en hebben als doel het bezit van hulpbronnen. Ook is er sprake van etnische conflicten die over de grenzen van staten heengaan als gevolg van de oude koloniale indelingen.

In Democratische Republiek Kongo strijden de legers van vele Afrikaanse staten met en tegen elkaar. De coalities kunnen ook nogal eens wijzigen. De vrienden van gisteren kunnen vandaag de vijand zijn. President Mugabe van Zimbabwe heeft er troepen naar toegestuurd om de president van Democratische Republiek Kongo te steunen maar en passant ook zijn belangen – en die van zijn familie – in de diamantwinning veilig te stellen.

Er is kortom sprake van een dramatische situatie op basis van zowel de sociale, economisch als politiek-militaire indicatoren. De Afrikaanse regio zit in een diep dal en de vraag is gerechtvaardigd of het diepste punt al bereikt is. Een dreiging op termijn voor de EU is er uitsluitend op sociaal gebied: onder invloed van de malaise is de mogelijkheid van massale migratiestromen naar de landen van de EU een zeer reële mogelijkheid.

Goeie burens?

Kijkend vanuit de EU naar de huidige maar ook de verwachte toekomstige situatie op sociaal, economisch en politiek-militair gebied in de drie regio's is 'goede buur' niet de voor de hand liggende gedachte. Er is sprake van potentiële instabiliteit in alle drie

de regio's, maar met verschillende toekomstige dreigingen voor de EU.

Dreigingen of kansen voor de EU?

In de drie regio's is de conclusie op basis van de sociale indicator: instabiliteit maar met een verschillende sterkte. Zowel in de Eurazische als de MENA-regio geeft die situatie reden tot zorg, zeker ook op langere termijn, maar in de Afrikaanse regio is die situatie explosief te noemen.

De economische indicator geeft ook verschillen in sterkte te zien. De situatie in de MENA-regio is stabiel door de olie-inkomsten enerzijds en de westerse donaties anderzijds. Voor de Eurazische regio is de kwalificatie op basis van de economische indicator instabiel maar (nog) niet desastreus. Wederom is de Afrikaanse regio hierbij de hekkensluiter: een dramatische situatie met geen uitzicht op duurzame verbetering.

De politiek-militaire indicator geeft in de drie regio's hetzelfde beeld: instabiel. Bij alle drie is de beeldspraak van de kruik in het water van toepassing: 'De kruik gaat net zo lang te water tot hij barst'. De kruiken liggen in het water, uitsluitend de tijd dat ze er in liggen verschilt: bij de Eurazische regio grofweg sinds de val van de muur (1990), de MENA-regio sinds het besef van de macht van het olie-wapen echt is doorgedrongen tot de elites (1974) – maar dat besef dringt ook door bij andere mogelijke fundamentalistisch gerichte groeperingen – en de Afrikaanse kruik is na de aanvankelijke euforie over de overwonnen onafhankelijkheid (globaal 1965) van de voormalig koloniale overheersers langzaam maar steeds zekerder van de helling in het water gerold.

Vanuit de Eurazische regio is, ook op termijn, sprake van een politiek-militaire dreiging, gebaseerd op het nog steeds aanwezige enorme militaire potentieel en mede onder druk van de sociale en economische deplorabele stand van zaken.

Vanuit de MENA-regio blijft een economische dreiging in de vorm van het

oliewapen mogelijk nog een aantal decennia van kracht. Een dreiging door verder oprukkend moslim fundamentalisme is mogelijk ook aanwezig.

De Afrikaanse regio levert een sociale dreiging: aanzwellende migratiestromen vanuit het Zuiden op zoek naar 'de hoorn des overvloeds' in het Noorden.

De EU moet haar aandacht richten op die dreigingen vanuit en in de drie regio's en wat daartegen te doen. Daar liggen de kansen voor de EU. Dat betekent op basis van het voorgaande dat de EU pro-actief zal moeten handelen om ervoor te zorgen dat

er meer stabiliteit komt in de aangrenzende regio's, allereerst op de cruciale gebieden.

Afwachten hierbij is hetzelfde als stilstaan en dat leidt tot verdere achteruitgang. De EU moet in de spiegel kijken van de burens en dan voor de burens de 'goeie buur' zien: de EU. De EU moet degene zijn die daadwerkelijk invulling moet gaan geven aan goed buurmanschap. De problemen in de drie regio's zijn zo groot in omvang en zo complex dat het niet aan de individuele landen van de EU is om iets aan de situatie te doen. Dat leidt tot suboptimalisatie. Als geheel, onder het motto: 'pars pro toto', heeft beleid en de uitvoering daarvan effect.

De situatie schreeuwt om een gezamenlijke aanpak, een gemeenschappelijk beleid en hiermee een pleidooi voor intergouvernementele besluitvorming in (maar nog liever ver voor) 2020. De EU leden moeten hun beleid voor wat betreft hun burens méér dan coördineren – het moet één EU zijn die met één tong praat met de regio's aan haar grenzen. Daar liggen de kansen voor de EU teneinde aan de dreigingen adequaat het hoofd te kunnen bieden: de gesignaleerde problemen in de diverse regio's gemeenschappelijk aan te pakken en op te lossen ruim voordat die problemen zich verplaatsen naar binnen de grenzen van de EU.

Literatuur

Baker, Pauline H. en Angeli E. Weller. 'An analytical model of internal conflict and state collapse: manual for practitioners', *The Fund for Peace*, 1998.

Herzog, Chaim. *The Arab-Israeli wars, war and peace in the Middle East from the war of Independence to Lebanon*, 1982.

Kaplan, Robert D. *The Ends of The Earth, a journey to the frontiers of anarchy*, 1996.

Noten

¹ Dr. J.J.G. Jansen, college aan LTD/IDL op 13 september 2000.

² Ontleend aan: "An analytical model of internal conflict and state collapse: manual for practitioners", Pauline H. Baker en Angeli E. Weller, *The Fund for Peace*, Washington, 1998, p. 21 e.v.

³ Bron: Ministerie van Sociale Zaken in Mos-

kou, *NRC Handelsblad*, 21 oktober 2000.

⁴ Ibid.

⁵ Prof. dr. J.S.A.M. van Koningsbrugge, college aan de LTD/IDL op 30 augustus 2000.

⁶ Prof. dr. J.S.A.M. van Koningsbrugge, college aan de LTD/IDL op 30 augustus 2000.

⁷ Ibid. '... de meest recente inschatting is 1-2 miljard gulden per maand.'

⁸ Dr. H. Houweling, college aan de LTD/IDL op 21 augustus 2000.

⁹ Prof. dr. J.S.A.M. van Koningsbrugge, college aan de LTD/IDL op 30 augustus 2000.

¹⁰ *NRC Handelsblad*, 26 oktober 2000, p. 6.

¹¹ Sergei Rogov, Directeur van het Instituut voor Amerikaanse en Canadese studies, Moskou op de bijeenkomst op 31 oktober 2000 van de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschappen over de 'National Missile Defence'.

¹² Prof. dr. L. Reijnders, college aan de LTD/IDL op 12 september 2000.

¹³ Chaim Herzog, gesprek met Nederlandse parlementariërs, maart 1993.

¹⁴ Prof. dr. J. van der Linden, college aan de LTD/IDL op 31 augustus 2000.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Voor Egypte meer dan tien miljard gulden Westerse hulp per jaar, *NRC Handelsblad*, 4 november 2000.

¹⁷ Dr. J.J.G. Jansen, college aan de LTD/IDL op 13 september 2000.

¹⁸ *NRC Handelsblad*, 4 november 2000.

¹⁹ Dr. I. van Kessel in 'Onze Wereld', december 1999.

²⁰ Prof. dr. L. Reijnders, college aan de LTD/IDL op 12 september 2000.

²¹ *The Economist*, 13 mei 2000, p. 17 e.v.

²² Dr. I. van Kessel, college aan de LTD/IDL op 18 september 2000.

²³ Dr. I. van Kessel in 'Onze Wereld', december 1999.

²⁴ *The Economist*, 13 mei 2000, p. 23.

²⁵ Ibid.

²⁶ *The Economist*, 13 mei 2000, p. 25.

²⁷ Dr. I. van Kessel, 'Onze Wereld', december 1999.

Frankrijk zonder dienstplichtigen

J.M. à Campo – luitenant-kolonel van de Koninklijke Luchtmacht*

Inleiding

In februari 1996 heeft de Franse president Jacques Chirac de afschaffing van de dienstplicht aangekondigd. Een beslissing die deel uitmaakte van zijn toenmalige verkiezingsprogramma. De afschaffing van de dienstplicht zou volgens de initiële planning per 1 januari 2003 moeten zijn voltooid. Bij de presentatie van zijn voornemen had president Chirac echter nog geen beslissing genomen over de 'service national', een systeem door Napoleon ingevoerd en dat in vele landen navolging heeft gevonden. In een groots opgezet nationaal debat heet de Franse bevolking zich echter tegen elke vorm van een 'service national' uitgesproken.

De dienstplicht is meer dan twee eeuwen onlosmakelijk verbonden geweest aan de Franse Republiek. 'L'élan révolutionnaire' (1789) en 'la levée en masse' van 23 augustus 1793 zijn aanleiding en vormen het kader voor de wet 'Jourdan'. Met deze wet wordt in 1798 voor de eerste maal het principe van de dienstplicht grondwettelijk vastgelegd en ingevoerd. De dienstplicht en de wijze van toepassing ervan is sindsdien in Frankrijk regelmatig onderwerp van discussie geweest. Bijvoorbeeld in de periode van 1876 tot 1889 heeft een langdurige en intensieve discussie plaatsgevonden of Frankrijk nu al dan niet de voorkeur zou moeten geven aan een

beroepsleger. In 1889, precies honderd jaar na de Franse revolutie, heeft de toenmalige minister van Oorlog, Freycinet met een nieuwe wet de dienstplicht opnieuw en bovendien nog steviger in de Franse grondwet verankerd. Deze 'loi Freycinet' van 15 juli 1889 onderstreept dat 'l'obligation du service est égale pour tous'. Vanaf deze datum is de dienstplicht nationaal, persoonlijk, verplicht en voor iedereen gelijk.

Opheffing dienstplicht

In juni 2001 heeft de Franse minister-raad echter besloten de datum van afschaffing van de dienstplicht te vervroegen tot 1 december van dat jaar. Onlangs hebben dus de laatste dienstplichtigen de diverse Franse krijgsmachtdelen, de Gendarmerie en overige plaatsen van tewerkstelling verlaten, ruim een jaar eerder dan initieel de bedoeling is geweest. Ook deze vervroegde afschaffing van de dienstplicht wordt met name ingegeven door electorale overwegingen. Zowel de Eerste Minister, Lionel Jospin als de President, Jacques Chirac hebben hiermee willen voorkomen dat bij de, in het aankomende jaar te houden, presidentiële verkiezingen een openlijke opstand van de laatste groep (mogelijke) dienstplichtigen zou uitbreken. Een ontwikkeling die hun respectievelijke positie en een eventuele verkiezing tot president in gevaar zouden kunnen brengen. Het betreft in totaal een groep van 150.000 jonge Fransen die, deels mede speculerend op een eerdere

afschaffing van de dienstplicht, uitstel genoten. Een groep jongeren die nog steeds in aanmerking kwam om eventueel alsnog in laatste instantie te worden opgeroepen om hun dienstplicht in het Franse leger te vervullen. Deze groep jongeren manifesteerde zich sinds geruime tijd op een goed georganiseerde en vooral zeer luidruchtige wijze in de Franse samenleving en de Franse media. De twee politieke kopstukken hebben bovendien beiden reeds afgelopen zomer aangekondigd van het nationale defensievraagstuk geen verkiezings-thema te willen maken. In een gezamenlijk communiqué (uitgegeven in juni 2001) hebben de beide politieke opponenten bekendgemaakt dat de dienstplicht vervroegd zou worden afgeschaft. Enerzijds is deze gezamenlijke actie niet opzienbarend omdat zowel de Franse president als de eerste minister een (weliswaar verschillende) directe functionele bevoegdheid en verantwoordelijk hebben met betrekking tot de Franse defensieorganisatie. Anderzijds is dit coöperatieve optreden toch opmerkelijk omdat de beide hoofdpersonen in de huidige 'cohabitation', een rechtse president en een linkse eerste minister, volgend jaar de grote rivalen van elkaar zullen zijn tijdens de Franse presidentsverkiezingen.

De consequenties voor de Franse krijgsmacht

De Franse strijdkrachten zijn onmiddellijk na het besluit om de dienstplicht af te schaffen op deze ingrij-

* De auteur is liaisonofficier bij de Etat-Major Interarmées de planification opérationnelle in Creil Cedex.

AUJOURD'HUI, IL Y A DE PLUS EN PLUS DE FEMMES A SALUER.

QUAND LA DEFENSE AVANCE, LA PAIX PROGRESSE.

Defensie is een weerspiegeling van de maatschappij

pende verandering gaan anticiperen. In 1996 waren er in Frankrijk nog 256.000 dienstplichtigen onder de wapenen. In het begin van 1998 was dit aantal al gereduceerd tot 138.000 personen. Begin van dit jaar waren het nog slechts 20.000 franse jongeren die hun militaire dienstplicht vervulden. Naast de dienstplichtigen kent de Franse krijgsmacht de status van vrijwilliger. Deze zogenaamde 'volontaires' vervullen exact dezelfde functies als de dienstplichtigen, dit echter tegen een geringe beloning en met uitermate povere arbeidsvoorwaarden. Daarnaast is men onmiddellijk begonnen om dienstplichtigen te vervangen door personeel met een soort KVV-contract, de zogenaamde 'engagés'. Een enorme investering heeft plaatsgevonden om jongeren te

interesseren voor een functie in de Franse krijgsmacht als engagé of als vrijwilliger. Reclamecampagnes, bezoeken aan scholen, aanwezigheid op beurzen, nieuwe lokale wervingskantoren in de grotere steden, al het mogelijke wordt gedaan om mogelijk geïnteresseerden actief te benaderen. De Franse strijdkrachten staan voor een enorme, bijna onmogelijke opgave om voldoende nieuw personeel te werven. Voor 2002 is er een behoefte aan ruim 27.000 'volontaires' en 90.000 'engagés'. Men noemt deze doelstelling binnen de defensieorganisatie ook wel 'la bataille du recrutement'. In absolute cijfers gezien staat de Franse economie er momenteel minder goed voor dan de Nederlandse. Maar sinds vorig jaar is de Franse economie bezig met een enor-

me inhaalslag in vergelijking tot de buurlanden in Europa. De economie groeit in snel tempo, de inflatie blijft in vergelijking met de omringende landen erg laag en een scherpe daling van de werkloosheid is waarneembaar. Een werkloosheid die begin vorig jaar nog bijna tien procent van de beroepsbevolking betrof. Het wordt ook in Frankrijk dus steeds moeilijker om jonge mensen te interesseren voor een baan binnen de krijgsmacht. Bovendien verandert het imago van de strijdkrachten momenteel aanzienlijk en in negatief opzicht.

Imago

Het imago van de Franse strijdkrachten verandert snel. In het verleden

werd het Franse militaire optreden nauwelijks ter discussie gesteld, een voorbeeld is het Franse optreden in Algerije, eind jaren vijftig en begin jaren zestig. Tegenwoordig is de houding ten opzichte van het militaire engagement veel kritischer. Het huidige militaire optreden voedt in mindere mate de nationale trots. Ten gevolge hiervan verandert het aanzien van de militaire organisatie en het militaire beroep ingrijpend. Een zelfde trend is eveneens waarneembaar met betrekking tot de civiele ambtenaren. Voorheen was het voor de jonge, getalenteerde Fransman een droom een militaire opleiding te volgen voor een militaire carrière of op de *Ecole Nationale d'Administration* (ENA) voor een civiele carrière als ambtenaar bij de Franse overheid. Tegenwoordig zoek je een opleiding en loopbaan niet bij de overheid maar in de burger maatschappij om je talenten optimaal te kunnen ontplooiën en om een carrière met behoorlijk aanzien zeker te stellen.

De budgettaire ruimte om extra financiële middelen ter beschikking te stellen ten behoeve van de rekrutering is nauwelijks aanwezig. De personeel-exploitatie staat evenals in Nederland



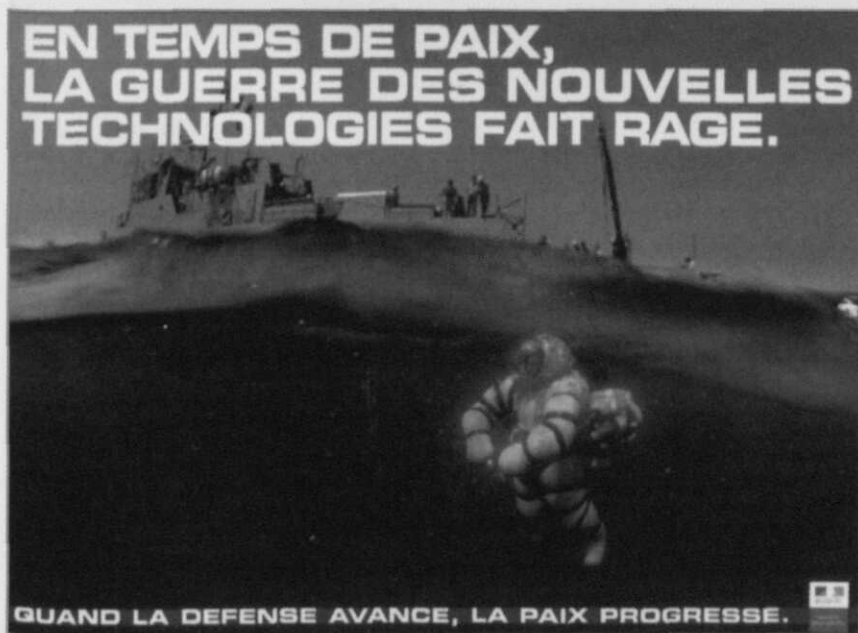
Nationale steunverlening

sterk onder druk in relatie tot de materieelexploitatie. Dit wordt met name veroorzaakt door geplande grote materieelaanschaffingen waarvoor in vele gevallen reeds commitments zijn aangegaan. Voor de komende jaren staat jaarlijks 88 miljard Franse frank (ongeveer 13,5 miljard euro) gereserveerd voor grote materieelprojecten.

Dit bedrag is niet voldoende om alle momenteel geplande projecten te bekostigen. Enkele voorbeelden van enorme kostbare en grootschalige projecten zijn de modernisering van de Leclerc tank, de invoering van nieuwe helikopters van het type Tigre en NH-90, de invoering van het nieuwe gevechtsvliegtuig, de Rafale, in de Franse marine en de Franse luchtmacht, de aanschaffing van nieuwe fregatten en de gedeeltelijke vervanging van de luchttransportvloot door de Airbus 400M. Om de extra kosten van de professionalisering van de krijgsmacht op te kunnen brengen heeft men in het lange termijn plan een fonds opgenomen ten bedrage van jaarlijks tussen de 700 en 800 miljoen Franse frank (tussen de 105 en 122 miljoen euro). Een bedrag dat verreweg onvoldoende is om de extra te maken kosten te kunnen dekken.

Werk- en leefklimaat

Een negatief aspect in relatie tot het aantrekken van nieuw personeel en vervolgens het behouden van dit gerekruteerde personeel zijn het werk- en leefklimaat binnen de Franse krijgsmacht. Voor de minister van Defensie, Alain Richard, en de



Voorbereid op morgen

bevelhebbers van de krijgsmachtde-
len en de Gendarmerie is dit onder-
werp uitermate actueel geworden na
een werkbezoek van president Chirac
aan een regiment van de landmacht
eind juni 2001. Deze heeft naar aan-
leiding van zijn bezoek in de open-
baarheid geschokt gereageerd op het
slechte moreel dat hij aantrof binnen
de eenheid en de door hem geconsta-
teerde gelatenheid van de militairen.
Naar zijn mening dienen er spoedig
additionele fondsen te worden
gecreëerd om het werk- en leefkli-
maat binnen de poorten van de kazer-
nes te verbeteren.

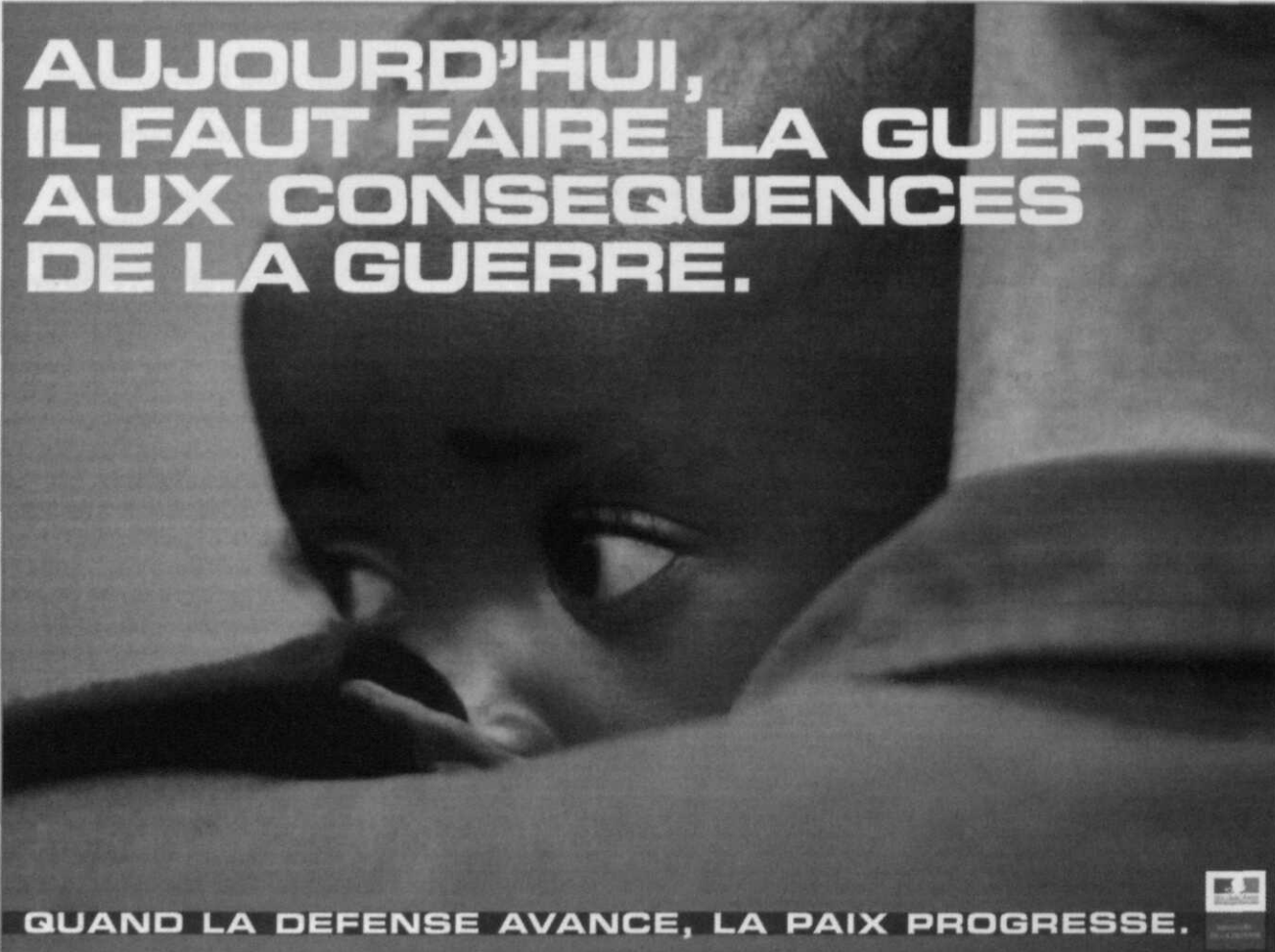
Een directe relatie met frequentere
uitzendingen en buitenlandse plaats-
ingen kan niet worden gelegd. De
President heeft echter geen directe
invloed op financieel gebied omdat de

financiële exploitatie van de krijgs-
macht een verantwoordelijkheid is
van de regering. Bovendien kampt de
Franse overheid nog steeds met grote
tekorten op haar budget. Een verho-
ging van de defensie-uitgaven is daar-
om niet te verwachten.

De hoofdproblemen in relatie tot het
werk- en leefklimaat van de militairen
zijn de accommodatie en het vergoe-
dingstelsel. De accommodatie ver-
keert in verouderde staat en is niet
meer van deze tijd, nieuwbouw- en
aanpassingsprojecten verlopen boven-
dien langzaam en er zijn onvoldoende
fondsen beschikbaar. De arbeidsvoor-
waarden hebben ook een negatieve
invloed op het moreel. De landelijk
verplicht ingevoerde 35-urige werk-
week voor zowel de werknemers in

de civiele sector als de ambtenaren
wordt binnen de krijgsmacht voor het
militaire personeel slechts gedeelte-
lijk toegepast. Het vergoedingstel-
sel (hoewel dat aanzienlijk hoger is
dan in Nederland) wordt als on-
voldoende ervaren. Het stelsel kan
niet concurreren met vergelijkbare
niveaus in de burgermaatschappij.

Het fenomeen onderbezetting begint
een steeds grotere invloed te krijgen
op het dagelijks functioneren van de
betroffen eenheden en de operationele
inzetgereedheid van de Franse strijd-
krachten. Het vertrek van de dienst-
plichtigen en het tot op heden nog niet
hebben kunnen vervangen van deze
groep door vrijwilligers doet ook
afbreuk aan het serviceniveau binnen
de krijgsmacht. De Franse militairen



**AUJOURD'HUI,
IL FAUT FAIRE LA GUERRE
AUX CONSEQUENCES
DE LA GUERRE.**

QUAND LA DEFENSE AVANCE, LA PAIX PROGRESSE.

Vredesmissies

**COMME TOUTES
LES ESPECES VIVANTES,
LE SOLDAT DOIT EVOLUER
POUR SURVIVRE.**



In alle omstandigheden

waren redelijk verwend qua ondersteunend personeel, bijvoorbeeld in de respectievelijke messes en chauffeurs ten behoeve van individueel transport waren er in overvloed. Maar ook op de andere niveaus wordt de onderbezetting voelbaar en lijdt in sterke mate tot aantasting van de operationele inzetbaarheid. Sleutelposten bij operationele eenheden en hoofdkwartieren blijven steeds vaker gedurende langere periodes onbezet. Tijdens oefeningen en met name bij uitzendingen van eenheden of individuele militairen worden de effecten van de onderbezetting snel zichtbaar.

Bevindingen

Het is opmerkelijk dat de Franse strijdkrachten relatief zwaar worden getroffen door dit veranderingsproces. Evenals in Nederland moet de Franse krijgsmacht concurreren op de civiele arbeidsmarkt waar de vraag toeneemt en het aanbod snel afneemt. Een aantrekkelijke economie in combinatie met een snel dalende werkloosheid maakt deze concurrentiepositie er zeker niet gemakkelijker op. Een ander probleem, maar minder

direct afhankelijk van de economische situatie van het land, is de gelatenheid en ontevredenheid van het personeel en dit in combinatie met het tanende imago van de strijdkrachten. De overheid kan met name onvoldoende concurreren met de civiele maatschappij op het gebied van arbeidsvoorwaarden en loopbaanmogelijkheden. De militaire component is sterk in de Franse samenleving verankerd. Het militaire beroep kent een hoog aanzien en de militaire capaciteiten vormen een belangrijk bestanddeel van de welbekende Franse nationale trots.

De Franse krijgsmacht heeft wel degelijk al het mogelijke in het werk gesteld om de door de afschaffing van de dienstplicht vrijkomende functies op een alternatieve wijze te vullen. De kern van het probleem wordt echter gevormd door het feit dat de Franse krijgsmacht heeft nagelaten zijn organisatiestructuur, met name op de lagere niveaus, te moderniseren. Bovendien heeft men nagelaten de interne werkwijze en de functie-inhoud van de lagere rangen aan te passen. De nieuw gerekruteerde jongeren stellen andere eisen aan de

inhoud van hun functie en verwachten een andere benadering en behandeling dan de vroegere dienstplichtigen. De herwaardering en inhoudelijke aanpassing van functies zijn onontbeerlijk maar wordt onvoldoende gerealiseerd. Hierdoor wordt het werk op inhoudelijk gebied veelal als onvoldoende interessant ervaren. Bovendien schort het aan de aanpassing van de omgangsvormen. De Franse beroepsmilitairen behandelen de 'volontairs' en 'engagés' als dienstplichtigen waardoor de werksfeer door het nieuwe personeel als negatief wordt ervaren.

Tot slot

Zowel op politiek niveau als bij de militaire leiding wordt de ernst van de problematiek terdege onderkend. Men heeft zich tot op heden vooral gericht op het opnieuw vullen van vacatures. Het aanpassen van de organisatie aan een nieuw type gerekruteerde, met een andere professionele



Europese dimensie

achtergrond, met andere ambities en bovendien met andere wensen heeft onvoldoende aandacht gekregen. Door deze aanpak zijn een aantal kostbare jaren verloren gegaan met betrekking tot het herstructureren en aanpassen van de organisatie, met name op de lagere, uitvoerende niveaus. Het maken van deze inhaalslag op het moment dat de Franse economie volop bloeit vormt een enorme uitdaging voor de politieke en militaire leiding van de Franse strijdkrachten.

Het begeleiden van medewerkers

Een essentiële taak van de leidinggevende

luitenant-kolonel drs. G.J.A. van Tintelen*

Werknemers hebben anno 2002 behoefte aan duidelijkheid en zekerheid, willen weten waar zij de komende tijd mee worden belast, hoe zij hun werk doen en hoe zij zich kunnen ontwikkelen in hun loopbaan. De leidinggevende vervult hierin continu een belangrijke rol. Stimuleren en begeleiden gebeurt dagelijks tijdens het uitvoeren van de werkzaamheden maar vanaf 2002 wordt binnen de KL ook voor militairen structureel tenminste één keer per jaar in een functioneringsgesprek uitgebreider bij het functioneren stilgestaan en worden daarover wederzijds afspraken gemaakt. Het doel van de gesprekken is vooral het huidige functioneren te verbeteren, maar ook door stimulering, begeleiding en beoordeling er mede voor te zorgen dat (uiteindelijk) de juiste persoon op de juiste plaats terecht komt. Deze begeleidingstaak is een integraal onderdeel van de taken van een leidinggevende, past bij een modern en goed werkgeverschap en is van belang voor de medewerker maar ook voor de KL. Toch hebben leidinggevendens soms moeite met deze gesprekken, omdat het dicht bij henzelf komt en sommigen over een forse drempel moeten stappen. Indien hij

echter over de juiste tools beschikt, kan hij een omgeving scheppen waarin medewerkers meer betrokken raken, beter presteren en zich willen en kunnen ontwikkelen. Niet het instrument maar de rol van de leidinggevende en zijn voorbeeldgedrag zijn daarvoor doorslaggevend.

Begeleiden en beoordelen dienen te leiden tot een verbetering in de manier waarop de medewerker zijn werk verricht en uiteindelijk tot een betere personele vulling van de KL: zowel kwantitatief als kwalitatief. Was voorheen de aandacht vooral gericht op de beoordeling, vanaf 1 januari 2002 wordt deze vooral gericht op de begeleiding, want op dat moment wordt het houden van functioneringsgesprekken verplicht voor alle militairen en burgers van de KL. Dit vooruitlopend op het resultaat van het arbeidsvoorwaardenakkoord waarin is gesteld dat dit vanaf 1 juli 2002 voor de gehele krijgsmacht geldt. Vanuit dit gegeven wordt in dit artikel eerst ingegaan op het Human Resource Management (HRM), de begeleidingstaak op verschillende niveaus en de begeleiding door de leidinggevende. Vervolgens worden de diverse instrumenten die leidinggevendens kunnen en vaak ook moeten hanteren bij het uitvoeren van hun begeleidingstaak behandeld. Omdat functioneringsgesprekken nieuw zijn voor militairen betreft de uitwerking vooral de functioneringsgesprekken, maar ook andere instrumenten, zoals beoordelings-, blijf- en exitgesprekken komen aan de orde.

Human Resource Management

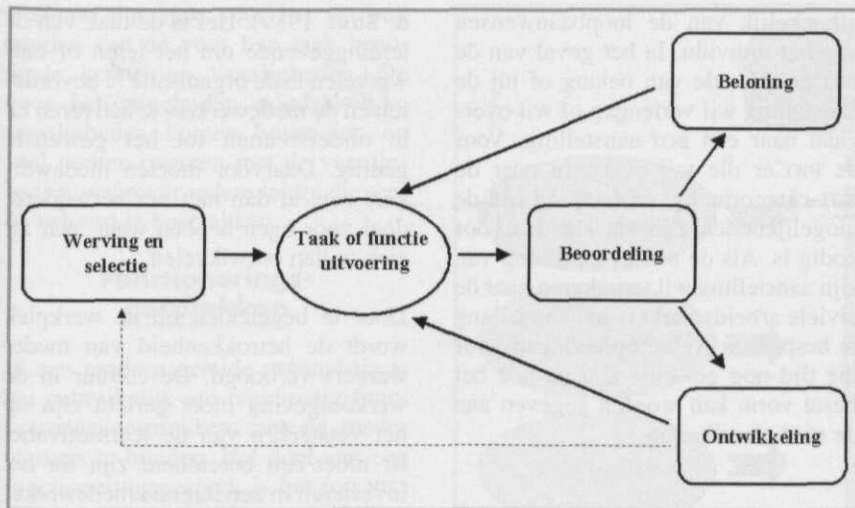
In de HRM-theorie worden medewerkers beschouwd als bron van opbrengsten waar men zorgvuldig mee omgaat. Het succes van de organisatie wordt daarin vooral bepaald door de wijze waarop de leidinggevende de medewerkers optimaal weet te motiveren en hun bekwaamheden weet te benutten. Cruciaal in dit concept is dat flexibiliteit, creativiteit, innovatie en betrokkenheid pas verwacht mogen worden als de medewerker voldoende mogelijkheden krijgt om zich te ontwikkelen.

Volgens Frombrun, Tichy en Devanna (1984) is de feitelijke realisatie van HRM een cyclus van activiteiten die met elkaar een geïntegreerde samenhang vormen. In figuur 1 is het HRM-model met daarin de vijf samenhangende componenten verder uitgewerkt. Het model is vooral ontwikkeld om managers te attenderen op de strategische betekenis van de menselijke factor voor het succes van een organisatie en hen te inspireren tot het ontwikkelen van een pro-actief beleid op dit gebied. Een medewerker dient in het kader van het loopbaanbeleid zicht te hebben op de doorstroommogelijkheden binnen (en eventueel buiten) de organisatie; niet alleen om hogerop te komen want hij kan ook horizontaal of diagonaal van functie veranderen in het kader van zijn loopbaanplanning.

De componenten van het HRM-model zijn complementair: Het betreft een

* De auteur is op dit moment werkzaam als Commandant van de Begeleidings Organisatie Civiel Onderwijs, maar tot 2002 was hij hoofd van de Sectie Operationeel Onderzoek van de Afdeling Gedragwetenschappen en tevens voorzitter van de werkgroep Detectie en Selectie van de Task-Force Flex-P.

¹ Waar hij of zijn staat wordt ook zij of haar bedoeld.



Figuur 1 Het HRM-model

integraal concept waarbij ontwikkelingen binnen de ene component consequenties hebben voor een andere component. Indien bijvoorbeeld de component werving en selectie te weinig arbeidskrachten met de juiste achtergrond oplevert, kan dat worden gecompenseerd door medewerkers intern de organisatie de mogelijkheid te bieden zich verder te ontwikkelen (Van Tintelen, 2000). Het model bestaat uit de volgende componenten: De taakuitvoering is in het model het centrale gegeven. Het gaat daarbij om een combinatie van een aantal vaardigheden dat nodig is om de taken naar behoren te vervullen. Werving en selectie (en in de KL functietoewijzing) zorgen voor aanstelling van de meest geschikte personen voor de taak.

Beoordeling heeft betrekking op de toetsing en beoordeling van de werkprestaties, de taakuitvoering en de taakopvatting. Het gaat daarbij niet alleen om een beoordeling van de prestaties, maar er wordt ook gesproken over de inhoud en zwaarte van de taak en over de kennis en vaardigheden die daarvoor nodig zijn. Functioneringsgesprekken vormen hierbij een essentieel onderdeel van het aspect beoordeling.

Beloning moet in verhouding staan tot de geleverde prestaties en de werkinzet en -motivatie bevorderen. Ontwikkeling is belangrijk zodra de

medewerker niet aan de huidige of toekomstige taak kan voldoen. Daarbij wordt niet alleen gedacht aan trainingen en opleidingen, maar ook aan begeleiding in de werksituatie, wisseling van baan, enz..

De begeleidingstaak op verschillende niveaus

Voor de ontplooiing binnen een organisatie is het belangrijk, dat niet alleen door personeelsfunctionarissen, studie- en loopbaanbegeleiders enige sturing of begeleiding wordt gegeven, maar vooral ook door de leidinggevenden. Om deze begeleiding te kunnen invullen moet de leidinggevende kennis hebben van het functio-

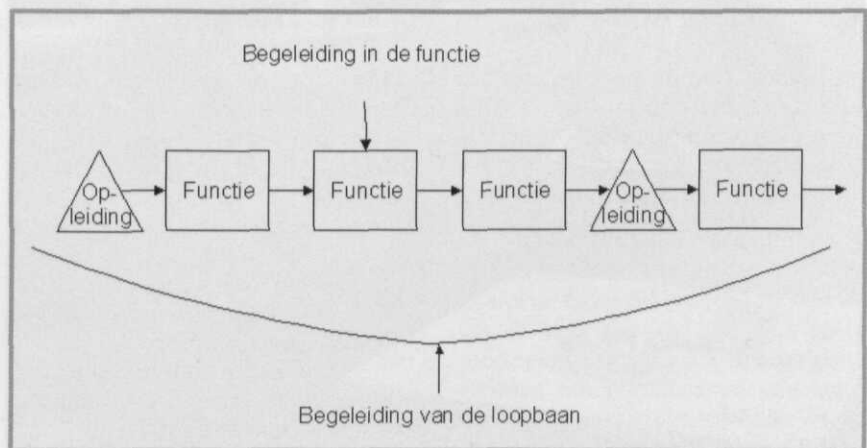
neren van de medewerker en inzicht hebben in zijn wensen voor de toekomst. Het betekent ook dat de medewerker weet hoe de leidinggevende over zijn functioneren denkt, de informatie krijgt aangereikt hoe eventuele knelpunten kunnen worden opgelost en wat er moet gebeuren om zijn toekomstwensen gestalte te geven. De begeleiding vindt in dit kader grofweg plaats op twee niveaus (zie ook figuur 2):

Begeleiding in de afzonderlijke functie

De dagelijkse begeleiding in de functie-uitoefening wordt vooral verricht door de directe leidinggevende(n) en de commandant van de eenheid. Vanaf het moment van binnenkomst in de organisatie dient een medewerker in de functie op individueel niveau te worden begeleid. Dit is een continu proces, vereist maatwerk en vormt de essentie van een goed loopbaanmanagement. Het is impliciet altijd aanwezig, maar het is goed om er op gezette tijden expliciet bij stil te staan en bij het verbeteren van de kritiekpunten en het werken aan de toekomstige loopbaan de medewerker, zo veel als mogelijk is, te ondersteunen.

Begeleiding van de loopbaan

Naast gesprekken over de ontwikkeling in de functie is het ook belangrijk



Figuur 2 Begeleiding op twee niveaus

te spreken over de verdere loopbaanmogelijkheden. In het kader van de loopbaanbegeleiding moet inzicht bestaan in de behoeften en de mogelijkheden binnen de organisatie. Deze loopbaangesprekken vinden op centraal niveau plaats, omdat daar de volledige informatie over de mogelijkheden aanwezig is. In de meeste gevallen is dat echter te ver weg voor het onderhouden van een regelmatig, persoonlijk contact. Daarom wordt deze begeleiding gedelegeerd aan de binnenkort op te richten regionale loopbaancentra als een soort vooruitgeschoven post van het centrale niveau. Hier wordt een loopbaandossier van de medewerker opgebouwd met daarin alle met de loopbaan samenhangende gegevens.

De bovenstaande twee niveaus zullen in de praktijk niet strikt gescheiden zijn. Bij de dagelijkse begeleiding zal ook naar de loopbaan op korte termijn worden gekeken. En in de begeleiding van de loopbaan op de lange termijn ligt het vertrekpunt bij de huidige functie. Waar het zwaartepunt van de begeleiding zal liggen is vooral

afhankelijk van de loopbaanwensen van het individu. In het geval van de BBT'er is mede van belang of hij de aanstelling wil verlengen of wil overgaan naar een BOT-aanstelling. Voor de BBT'er die wil overgaan naar de BOT-categorie, ligt er de vraag wat de mogelijkheden zijn en wat daarvoor nodig is. Als de BBT'er na afloop van zijn aanstelling wil terugkeren naar de civiele arbeidsmarkt is het van belang te bespreken welke opleidingen voor die tijd nog gewenst zijn en hoe het beste vorm kan worden gegeven aan de studiefaciliteiten.

De begeleiding door de leidinggevende

Leidinggevendens maken de vertaalslag van de organisatiedoelen naar de doelen voor de eenheid en zijn verantwoordelijk voor het behalen van de resultaten. Zij starten, sturen en begeleiden het handelen van de medewerkers in een organisatie. Zij spelen ook een dominante rol in het tot ontwikkeling brengen van het leervermogen van een organisatie (Kessels

& Smit, 1989). Het is de taak van de leidinggevende om het leren of ontwikkelen in de organisatie te bevorderen en de medewerkers te activeren en te ondersteunen tot het gewenste gedrag. Daarvoor moeten medewerkers een, al dan niet ver verwijderd, doel voor ogen hebben waar naar zij zich willen ontwikkelen.

Door te begeleiden op de werkplek wordt de betrokkenheid van medewerkers verhoogd. De cultuur in de werkomgeving moet gericht zijn op het versterken van de leermotivatie. Er moet een bereidheid zijn tot het investeren in een lerende medewerker en de (werk)omgeving moet in staat en bereid zijn tot het geven van positieve (en negatieve) feedback.

Begeleiden betekent luisteren, vragen stellen, het geven van feedback op de geleverde prestaties en de ander aan het werk zetten, maar vooral ook geduld hebben. Daarvoor dient de leidinggevende tijd te hebben en te nemen en zich in de medewerker te verdiepen om de noodzakelijke vertrouwensband te creëren. Het betekent samen achterhalen waarom bepaalde zaken niet of juist wel (!) lopen zoals gehoopt en verwacht. Een leidinggevende heeft echter vaak weinig tijd en komt bij voorkeur met kant en klare oplossingen: hij dient immers 'alles' te weten en laat daarom vaak ongevraagd blijken dat hij (nog steeds) kennis van zaken heeft. Begrijpelijk, maar als hij zijn medewerkers wil ondersteunen in hun ontwikkeling is dit niet altijd optimaal.

Weinig leidinggevendens staan te trappelen om meer taken uit te voeren dan ze al doen. Zij zijn vaak te druk met operationele problemen en/of de vredebedrijfsvoering en het ontwikkelen van het personeel heeft daarbij vaak niet de hoogste prioriteit. Hun taakbelasting is in veel gevallen hoog en daar komt (tenminste voor hun gevoel) de begeleidingstaak nog bij, en bij prioriteitsproblemen verliest de begeleiding het meestal. De lijn is echter per definitie verantwoordelijk voor het functioneren van de mede-



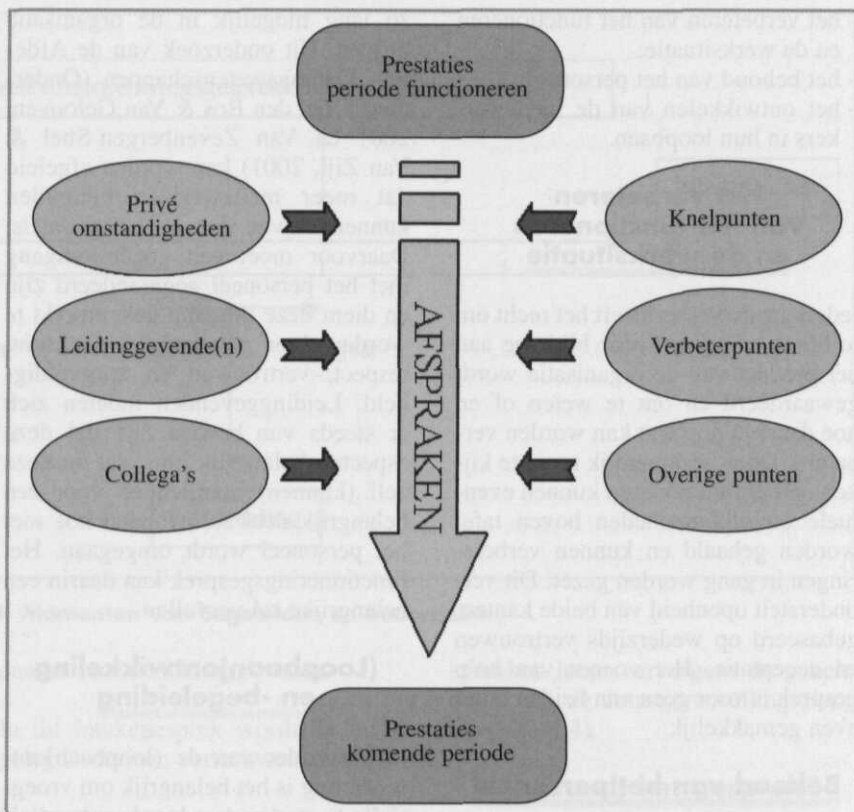
Het functioneringsgesprek

werkers, dus ook voor het op peil houden van de voor hun taak benodigde kennis en vaardigheden. De voor het begeleiden noodzakelijke vaardigheden komen bovendien op veel punten overeen met de vaardigheden, waarover iedere leidinggevende behoort te beschikken.

Functioneringsgesprekken

In een modern geleide organisatie is het gebruikelijk om regelmatig functioneringsgesprekken met de medewerkers te houden. Het doel van een functioneringsgesprek is het (op min of meer informele wijze) terugkijken op de afgelopen periode door de ervaringen, knelpunten en verbeterpunten op een rij te zetten en op grond daarvan verbeteringen aan te brengen in de werksituatie. Dit kan onder meer door het beeld dat de leidinggevende heeft over de wijze van functioneren van de medewerker uit te spreken en te toetsen aan de mening van de medewerker zelf. In principe is dit een gesprek zonder verrassingen. Het gesprek is toekomstgericht en wordt gekenmerkt door tweerichtingsverkeer. Het oordeel van de medewerker over de ontvangen leiding wordt bewust in het functioneringsgesprek betrokken. Natuurlijk zijn daarbij de gesprekspartners niet gelijkwaardig, maar dat doet niets af aan het uitgangspunt. Het voordeel hiervan is dat leidinggevende en medewerker van elkaar precies weten waar zij staan en hoe zij over elkaars functioneren denken. Dat zijn belangrijke voorwaarden om sluimerende gevoelens boven tafel te krijgen en slepende conflicten te voorkomen.

Over het houden van functioneringsgesprekken zijn leidinggevendenden niet altijd enthousiast. Dit ligt niet zozeer aan de aard van het gesprek zelf, maar veel meer aan de onervarenheid van de deelnemers. Een eventuele weerstand kan echter voor de meeste leidinggevendenden eenvoudig worden weggenomen. Voor kunnen het houden van deze gesprekken is geen wekenlange training nodig, want de



Figuur 3 Onderwerpen in het functioneringsgesprek

essentiële elementen kunnen in een paar uur geleerd worden. Door vervolgens vanuit de eigen werkomgeving de begeleiding van de leidinggevendenden op te pakken kan de invoering op een goede wijze plaatsvinden en het gewenste effect optreden.

Voor het houden van het functioneringsgesprek wordt van tevoren met de medewerker een afspraak gemaakt. Het gesprek vindt plaats op een rustige plek, waar kan worden gesproken zonder dat men gestoord wordt door de telefoon of bezoek. Het gesprek moet niet langer dan een uur duren. Duurt het toch langer, dan kan beter een vervolgspraak worden gemaakt. Haast en vermoeidheid komen de kwaliteit van het gesprek niet ten goede. Het is ook van belang dat er wederzijds punten worden ingebracht. Het zwaartepunt in het functioneringsgesprek ligt bij de vervulling van de huidige functie; daarin speelt echter ook de mogelijke en gewenste loopbaan een rol. Eigenlijk

kunnen in het functioneringsgesprek alle onderwerpen worden besproken die met (de verbetering van) het functioneren te maken hebben (zie ook figuur 3). Zo komen in het gesprek de behaalde en te behalen resultaten, de werkrelatie met de direct leidinggevende, de naasthogere leiding en de collega's ter sprake en wordt bezien of er bijvoorbeeld (aanvullende) opleidingen zijn gewenst. Ook kan er een relatie worden gelegd tussen het functioneren van de medewerker (een bereikte verbetering) en het beloningssysteem (Van Rijn, 2001).

Het nut van functioneringsgesprekken

In het functioneringsgesprek spelen zowel de belangen van de organisatie als de belangen van de individuele medewerker een rol. De belangrijkste redenen om periodiek en gestructureerd door de leidinggevende en de medewerker langer stil te staan bij het functioneren zijn de volgende:

- het verbeteren van het functioneren en de werksituatie;
- het behoud van het personeel;
- het ontwikkelen van de medewerkers in hun loopbaan.

Het verbeteren van het functioneren en de werksituatie

Iedere medewerker heeft het recht om te horen of zijn of haar bijdrage aan het product van de organisatie wordt gewaardeerd en om te weten of en hoe daaraan nog wat kan worden verbeterd. Door gezamenlijk terug te kijken op het functioneren kunnen eventuele onvolkomenheden boven tafel worden gehaald en kunnen verbeteringen in gang worden gezet. Dit veronderstelt openheid van beide kanten, gebaseerd op wederzijds vertrouwen en acceptatie. Het voeren van zo'n gesprek is voor geen van beiden altijd even gemakkelijk.

Behoud van het personeel

Het is voor de KL van groot belang dat (goed functionerende) medewerkers

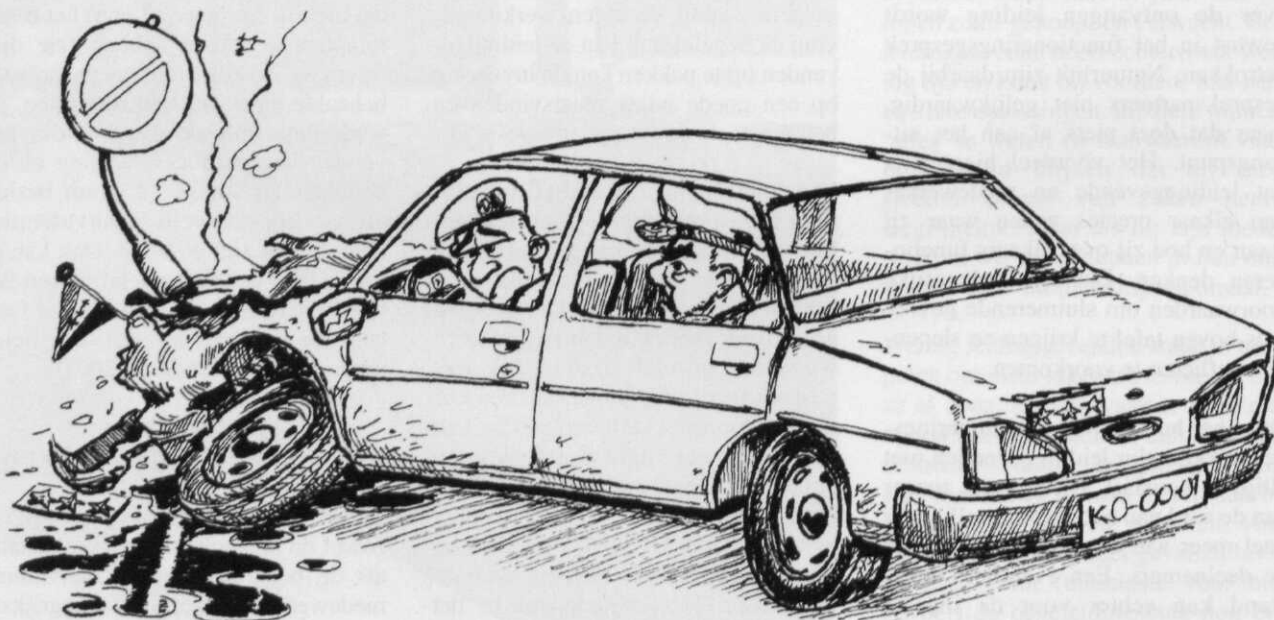
zo lang mogelijk in de organisatie blijven. Uit onderzoek van de Afdeling Gedragswetenschappen (Ondermeer: Van den Bos & Van Gelooven, 2001 en Van Zevenbergen-Snel & Van Zijl, 2001) kan worden afgeleid dat meer medewerkers behouden kunnen blijven dan nu het geval is. Daarvoor moet een goede omgang met het personeel gegarandeerd zijn en dient deze omgang gekenmerkt te worden door persoonlijke aandacht, respect, vertrouwen en zorgvuldigheid. Leidinggevendenden moeten zich er steeds van bewust zijn dat deze aspecten belangrijk zijn, dat ze deze zelf (kunnen) invullen en voor een belangrijk deel beïnvloeden hoe met het personeel wordt omgegaan. Het functioneringsgesprek kan daarin een belangrijke rol vervullen.

(Loopbaan)ontwikkeling en -begeleiding

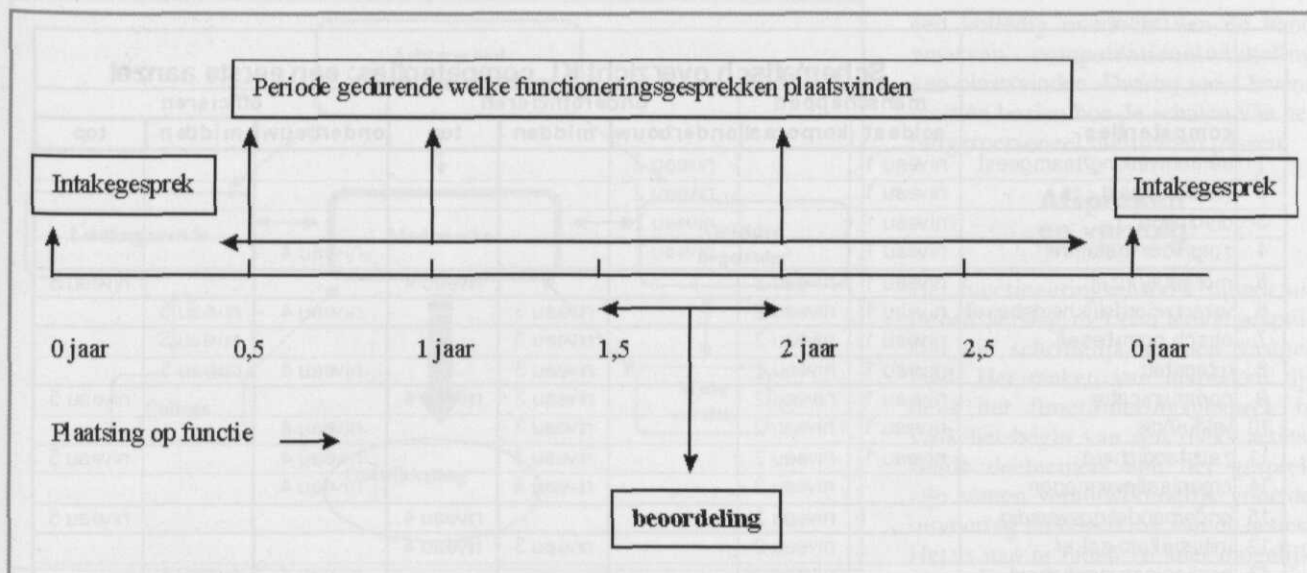
In het kader van de (loopbaan)ontwikkeling is het belangrijk om vroegtijdig te starten met loopbaanbegeleiding. De verdere toekomst (de loopbaan) komt ter sprake in de loopbaan-

gesprekken met de loopbaanbegeleider. Voor zover de daarbij gemaakte afspraken de huidige functie-uitoefening beïnvloeden, kunnen deze terugkomen in de functioneringsgesprekken.

Voor burgers beneden schaal 8 en voor soldaten en korporaals vindt de loopbaanbegeleiding zo dicht mogelijk bij de medewerker plaats, vooral op basis van persoonlijke contacten, door de direct leidinggevende of het kader van de eigen eenheid. Het betreft zowel het informeren van de medewerker over de mogelijkheden bij de eenheid als het informeren bij de medewerker naar zijn wensen en ideeën over de toekomst. Ook het informeren naar zijn opleidingen, certificaten en dergelijke hoort hier bij. Functioneringsgesprekken zijn voor veel medewerkers de gelegenheid om employability aan de orde te stellen. Met de studie- of loopbaanbegeleider kan vervolgens een individueel ontwikkelingsplan worden opgesteld. Daarin wordt aangegeven welke stappen de medewerker achtereenvolgens zal nemen en welke opleiding en/of ervaringsopbouw daarvoor nodig is.



INTEGENDEEL JANSEN! DIT IS EEN PRIMA MOMENT VOOR EEN FUNCTIONERINGSGESPREK!!



Figuur 4 Momenten van begeleiden en beoordelen

Wanneer functioneringsgesprekken

Komt een medewerker nieuw op functie dan krijgt deze het eerste jaar twee keer een functioneringsgesprek. Een eerste gesprek vindt plaats kort na plaatsing op functie (van de medewerker of de leidinggevende). Zo draagt dit gesprek bij aan een goede introductie op de nieuwe functie en de werkomgeving. Aangezien elk individu op zijn eigen wijze reageert op nieuwe situaties verlopen aanpassingsprocessen sterk individueel. Het onderkennen van aanpassingsproblemen is doorgaans moeilijk en juist bij dit soort processen zal de leidinggevende rekening moeten houden met de persoonlijke behoeften van de medewerker.

Het betreft een soort intake- of introductiegesprek dat als doel heeft de wederzijdse verwachtingen en mogelijkheden aan te geven, welke knelpunten er worden voorzien en welke randvoorwaarden vervuld moeten worden om zo optimaal mogelijk samen te werken. Hierin kan ook de inhoud van de functie worden besproken en kan al voorzichtig worden ingegaan op de wensen, ontwikkelings- en loopbaanmogelijkheden van de medewerker en de begeleiding

daarin door de leidinggevende.

In dit intakegesprek wordt de basis gelegd voor een vertrouwensrelatie.

Na het eerste gesprek zijn periodiek (het eerste jaar op functie tweemaal en daarna minimaal één keer per jaar) functioneringsgesprekken nodig, waarbij tevens de ervaringen uit de achterliggende periode en de verbeterpunten die daar uit voort kunnen vloeien, aan de orde komen. De begeleiding van de medewerker de frequentie van de functioneringsge-

sprekken loopt vervolgens de gehele duur van de functievervulling door (zie figuur 4).

Wie houdt het gesprek?

De direct leidinggevende staat het dichtst bij de medewerker en het functioneringsgesprek betreft de begeleiding in het dagelijks functioneren. Het gesprek dient dan ook te worden gehouden door diegene die het beste zicht heeft op het functioneren van de medewerker. Dat zal meestal de directe, functionele chef

Te bespreken punten vanuit leidinggevende en medewerker:

1. De wijze waarop de functie wordt vervuld
 - geleverde prestaties
 - zelfstandigheid en teamgeest
 - activiteit en initiatief
 - verantwoordelijkheidsbesef
 - uitdrukkingsvaardigheid
2. Relatie privé-omstandigheden en functioneren
3. Werkrelatie met leidinggevend en collega's
4. Knelpunten en verbeterpunten
5. Overige besprekpunten
6. Samenvatting en vastleggen afspraken

Figuur 5 Te bespreken punten voor soldaten en korporaals

Schematisch overzicht KL competenties: een eerste aanzet									
		manschappen		onderofficieren			officieren		
competenties		soldaat	korporaal	onderbouw	midden	top	onderbouw	midden	top
1	samenwerking/teamgeest	niveau 1		niveau 2					
2	weerbaarheid	niveau 1		niveau 2					
3	discipline	niveau 1		niveau 2					
4	zorg voor materieel	niveau 1		niveau 2			niveau 4		
5	motivatie/inzet	niveau 1	niveau 2			niveau 4			niveau 5
6	verantwoordelijkheidsbesef	niveau 1	niveau 2		niveau 3		niveau 4	niveau 5	
7	etisch normbesef	niveau 1	niveau 2		niveau 3			niveau 5	
8	integriteit	niveau 1	niveau 2		niveau 3		niveau 4	niveau 5	
9	communicatie	niveau 1	niveau 2		niveau 3	niveau 4			niveau 5
10	vakkennis	niveau 1	niveau 2		niveau 3		niveau 4		
11	zelfstandigheid	niveau 1	niveau 2		niveau 3		niveau 4		niveau 5
14	organisatievermogen		niveau 2		niveau 3		niveau 4		
15	onderhandelingsvaardig		niveau 2			niveau 4			niveau 5
12	initiatief/pro-actief		niveau 2		niveau 3	niveau 4			
13	beslissingsvaardigheid		niveau 2				niveau 4	niveau 5	
16	zorg voor personeel			niveau 2			niveau 4	niveau 5	
17	doorzettingsvermogen			niveau 2		niveau 4		niveau 5	
18	flexibiliteit			niveau 2			niveau 4		niveau 5
19	evenwichtig			niveau 2		niveau 4		niveau 5	
20	leidinggeven			niveau 2	niveau 3		niveau 4		niveau 5
21	sociale vaardigheden			niveau 2	niveau 3	niveau 4		niveau 5	
22	coaching			niveau 2	niveau 3		niveau 4	niveau 5	
23	representativiteit					niveau 3			niveau 5
24	charismatisch					niveau 3			niveau 5
25	visie					niveau 3		niveau 5	
26	netwerkgericht					niveau 3			niveau 5
27	doelmatig							niveau 4	niveau 5
28	analytisch								niveau 5

Figuur 6 Schematisch overzicht KL competenties

zijn; voor de soldaten en korporaals binnen IGNC dus veelal de sergeant/groepscommandant. Uit onderzoek door de KL-adjutant bij KMS-leerlingen blijkt dat zij zondermeer in staat zijn om deze gesprekken te houden. Wel is het zo, dat de jonge leidinggevenden soms de gespreksvaardigheden en de ervaring missen om alle mogelijkheden en creatieve oplossingen te kunnen overzien. De meeste leidinggevenden zullen voor het goed kunnen houden van functioneringsgesprekken na de initiële opleiding op KMA of KMS enige tijd als leidinggevende moeten hebben gefunctioneerd om dit volledig zelfstandig te (kunnen) doen. Bij voorkeur dienen zij hierin te worden ondersteund door een ervaren collega (voor jonge onderofficieren bijvoorbeeld de opvolgend

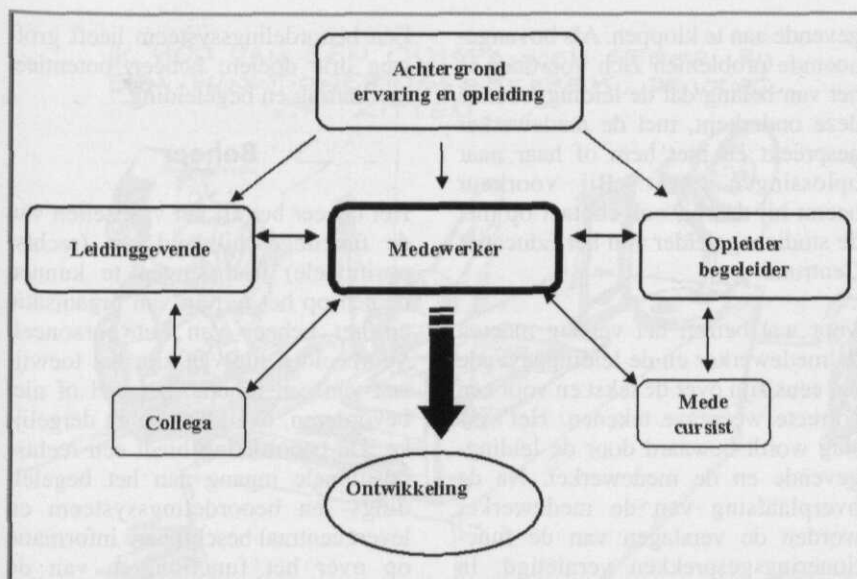
pelotonscommandant en voor jonge officieren bijvoorbeeld de plaatsvervangend compagniescommandant) of een specifiek aangewezen functionaris.

Natuurlijk kunnen 'hogere' leidinggevenden voor 'lagere' leidinggevenden ook een voorbeeldfunctie vervullen door het functioneringsgesprek zelf als eerste te houden. Daarmee heeft hun personeel een voorbeeld hoe het kan en kan een soort sneeuwbal effect naar beneden ontstaan. Verder hebben natuurlijk personeelsfunctionarissen en stafadjutanten een rol in de begeleiding: toezien op een goede invoering, assisteren, adviseren, motiveren en voorbereiden van de functioneringsgesprekken.

Te bespreken gezichtspunten

Het is belangrijk om in het functioneringsgesprek een aantal vaste items op te nemen die in ieder geval dienen te worden besproken. Het gaat er tenslotte om dat het functioneren van de medewerker verbetert. Daarom is een format ontwikkeld voor het gesprek voor de groep soldaten en korporaals van gezichtspunten die in ieder geval moeten worden besproken (zie figuur 5). Voor wat betreft de gezichtspunten bestaat er een nauwe relatie met de gezichtspunten uit het beoordelingsformulier. Ook daarin wordt immers de wijze waarop de functie wordt vervuld besproken.

Het format kan ook voor andere categorieën personeel worden gehanteerd,



Figuur 7 Begeleiding tijdens civiele opleidingen

maar voor de wijze waarop de functie wordt vervuld kunnen en zullen andere personeuseigenschappen en vaardigheden (competenties) belangrijk(er) zijn. Het heeft daarbij sterk de voorkeur om het functioneren te bespreken aan de hand van de voor die categorie relevante gezichtspunten of competenties; in figuur 6 is hiervoor een eerste aanzet gegeven. Per rang- of functioneringsniveau is in deze aanzet uitgegaan van 11 competenties. Dat betekent dat in de rang van soldaat 11 competenties worden besproken. Daarnaast kan een potentiële inschatting worden gemaakt voor de competenties van het naast hogere niveau. Op deze wijze kan een goed advies gegeven worden waar verbeteringen (bijvoorbeeld in de vorm van begeleiding en/of opleiding) gewenst of noodzakelijk zijn.

Ook in het arbeidsvoorwaardenakkoord wordt gesproken over de ontwikkeling van personen d.m.v. competentie management. Dit lijkt ingewikkeld, maar feitelijk doet de KL dit reeds maar nog weinig gestructureerd en geïntegreerd, want ook de gezichtspunten in het huidige beoordelingsformulier zijn kerncompetenties. De KMar heeft bovendien reeds een vergelijkbaar voorstel op het gebied van competentie management ontwikkeld voor functies binnen dat

krijgsmachtdeel.

Een dergelijke benadering heeft veel voordelen. Het kan integraal worden toegepast voor werving, selectie, opleidingen en functie vervulling(en). Daarmee kan het systeem zowel een rol vervullen in functionerings-, beoordelings- als loopbaangesprekken. Door deze benadering krijgsmachtbreed en voor alle categorieën toe te passen ontstaat er bovendien meer eenheid van benadering. Daarbij kan - met één beoordelingsinstrument - het eigene van elk krijgsmachtdeel worden behouden doordat per groep van functies kan worden vastgesteld welke (kern)competenties belangrijk zijn en dus beoordeeld moeten worden. De organisatie(s) dienen wel een keuze te maken welke competenties voor een bepaalde groep of categorie personeel ontwikkeld moeten worden. Een aantal relevante competenties voor soldaten zal ook gelden voor andere categorieën. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan fysieke weerbaarheid. Andere competenties zullen verder of op een hoger 'niveau' ontwikkeld dienen te worden, zoals bijvoorbeeld zelfstandigheid. Een aantal competenties zal niet relevant zijn voor soldaten, maar wel voor één of meer andere categorieën. Indien de competenties per categorie door deskundigen wordt vastgesteld ontstaat

een volledig overzicht aan de hand waarvan competentieontwikkeling kan plaatsvinden. Daarbij moet tevens worden gezien hoe de schalen van het burgerpersoneel hierbinnen passen.

Afspraken en vervolg

Het functioneringsgesprek mondt uit in een verslag met een aantal afspraken die schriftelijk worden vastgelegd. Het maken van afspraken tijdens het functioneringsgesprek is vaak het begin van een reeks acties. Beide deelnemers aan het gesprek zijn samen verantwoordelijk voor de uitvoering en bewaking van de acties. Het is aan te raden zo snel mogelijk na het gesprek met die acties te beginnen.

De leidinggevende dient daarbij slechts afspraken te maken over zaken waartoe hij bevoegd is. Over alle andere zaken zal hij eerst moeten overleggen met degene die bevoegd is. Die uitkomsten worden vervolgens aan de medewerker teruggekoppeld. Vooral in het kader van de loopbaanontwikkeling is het belangrijk dat in het functioneringsgesprek alleen afspraken worden gemaakt over hetgeen de leidinggevende waar kan maken. In veel gevallen zullen de afspraken hierin daarom beperkt zijn. Met name de zorgvuldigheid (mensen en hun belangen niet uit het oog verliezen) moet gegarandeerd zijn. Wanneer afspraken worden gemaakt, dienen deze daarom schriftelijk te worden vastgelegd: SMART of Specifiek, Meetbaar, Ambitieuw, Realistisch en Tijdsgebonden.

Er kunnen ook afspraken worden gemaakt over het volgen van opleidingen, trainingen, of cursussen. Zaken over te volgen (civiele) opleidingen kunnen worden besproken met de studiebegeleider op het Educatief Centrum (straks loopbaancentrum). Tijdens deze opleidingen worden de medewerkers begeleid door de civiele docent (als integraal deel van de opleiding) en de studiebegeleider van het Educatief Centrum (zie figuur 7).

Voor veel medewerkers is leren niet uitdagend, maar onplezierig en zwaar, vooral als gevolg van eerdere school-ervaringen.

Begeleidsactiviteiten

Tijdens de opleiding kunnen zich allerlei problemen voordoen. Dat kunnen heel praktische zaken zijn (de cursus is moeilijker dan verwacht; men kan het juiste studieritme niet vinden), maar ook problemen van persoonlijke aard. Met name de laatste kunnen een grote invloed hebben op het verloop van de studie. Ook de leidinggevende kan een rol vervullen in de begeleiding. Het is belangrijk dat de leidinggevende tijdens de studie contact met de medewerker onderhoudt en zich op de hoogte stelt van de studievoortgang. Veel leidinggevendenden voelen er ook wel iets voor om een motiverend gesprek te houden, maar stellen in verband met de werkdruk of geringe interesse voor opleidingen vaak andere prioriteiten. De begeleiding is echter alleen zinvol als de medewerker oprechte belangstelling voor zijn persoon en functioneren als zodanig ervaart. Houding en optreden moeten bovendien zodanig zijn dat bij de medewerker geen drempelvrees bestaat om met (persoonlijke) problemen bij de leiding-

gevende aan te kloppen. Als bovengenoemde problemen zich voordoen is het van belang dat de leidinggevende deze onderkent, met de medewerker bespreekt en met hem of haar naar oplossingen zoekt. Bij voorkeur neemt hij daarbij ook contact op met de studiebegeleider van het Educatief Centrum.

Voor wat betreft het verslag moeten de medewerker en de leidinggevende het eens zijn over de tekst en voor een correcte weergave tekenen. Het verslag wordt bewaard door de leidinggevende en de medewerker. Na de overplaatsing van de medewerker worden de verslagen van de functioneringsgesprekken vernietigd. In het HRS wordt door de personeelsfunctionaris geregistreerd dat een functioneringsgesprek heeft plaatsgevonden.

Het beoordelingsgesprek

Uiteindelijk kan het systeem van functioneringsgesprekken leiden tot een beoordeling. In een beoordeling dient op een zo objectief mogelijke wijze een oordeel te worden vastgesteld over de wijze waarop een medewerker heeft gefunctioneerd gedurende een bepaalde periode of functie.

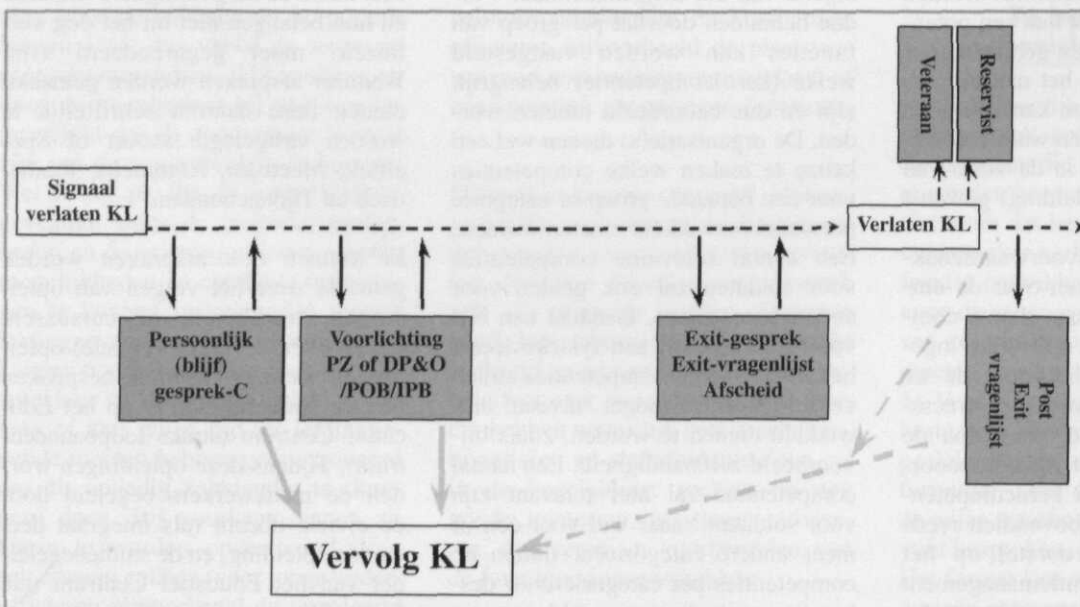
Een beoordelingssysteem heeft grofweg drie doelen: beheer, potentieel inschatting en begeleiding.

Beheer

Het beheer betreft het vaststellen van de functiegeschiktheid om (rechtspositionele) beslissingen te kunnen nemen op het terrein van organisatie en het beheer van het personeel. Voorbeelden hiervan zijn het toewijzen van een functie, het wel of niet bevorderen, overplaatsen en dergelijke. De beoordeling biedt een rechtspositionele ingang aan het begeleidings- en beoordelingssysteem en levert centraal beschikbare informatie op over het functioneren van de medewerker. Dit terwijl het resultaat van de functioneringsgesprekken op decentraal niveau blijft.

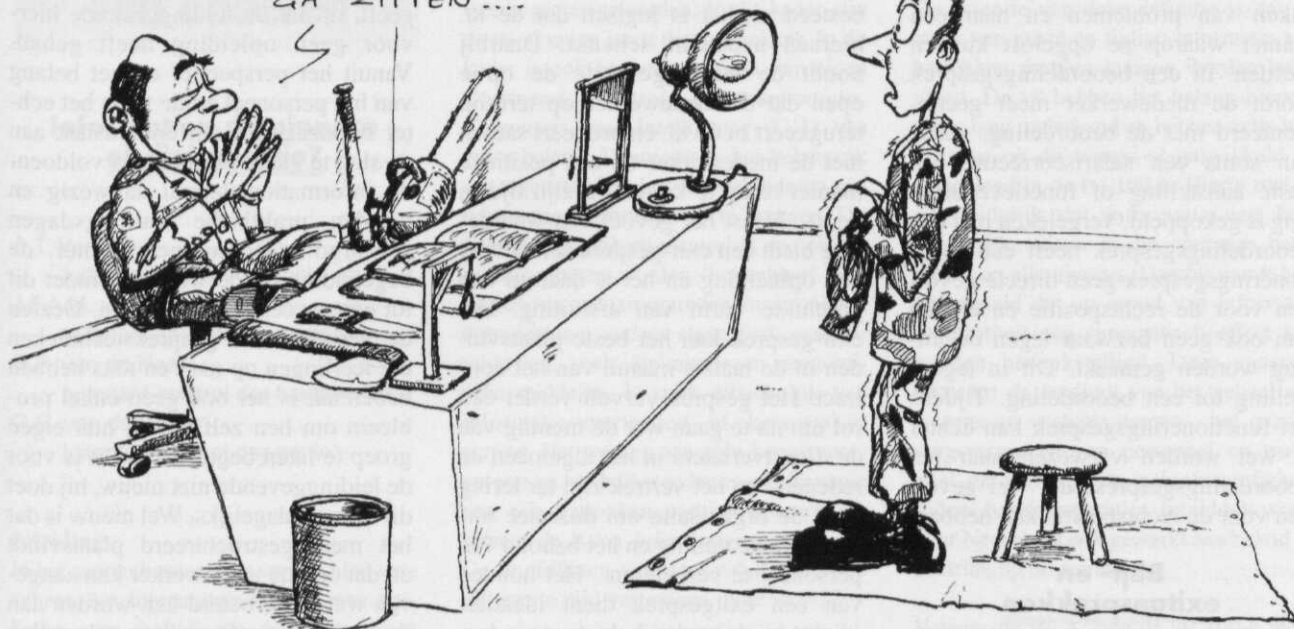
Potentieel inschatting

Een beoordeling is over het algemeen noodzakelijk om in te kunnen schatten wat de mogelijkheden van een medewerker binnen de organisatie zijn. Het betreft daarmee een potentieel inschatting voor het toekomstig functioneren en bevorderingen en om te kunnen voorspellen of een medewerker geschikt is voor hogere (leidinggevende) functies. Het bepalen



Figuur 8
Overzicht
blijf- en exit-
gesprekken

IK HOU VAN EEN ONTSPANNEN SFEER BIJ
EEN FUNCTIONERINGSGESPREK, DE VRIES....
GA ZITTEN....



van de toekomstverwachting is zowel in het belang van de organisatie als van de medewerker. Niet alleen prestatie, sterke en zwakke punten van de functie vervulling en gedrag zijn daarin belangrijk. Ook (stabiele) persoonskenmerken, potentieelverwachtingen en bijvoorbeeld opleidingsresultaten zijn van belang. Er bestaan ook andere mogelijkheden om tot een potentieel inschatting te komen. In een assessment center worden vaak meerdere van deze middelen naast elkaar gebruikt (gesprek, arbeidsproeven en diverse tests, zoals capaciteit- en persoonlijkheidstests).

Begeleiding

Coaching en terugkoppeling vinden plaats ten behoeve van prestatieverbetering, bijsturing, stimulering en ontwikkeling van de medewerkers. Zonodig wordt een plan tot verbetering opgesteld. In dit plan wordt ingegaan op verschillende aspecten van het (werk)gedrag van de medewerker. De leidinggevende geeft aanwijzingen voor het toekomstig functioneren en maakt daarover afspraken. De realisatie van de afspraken en het

gedrag van de medewerker staat in het eerstvolgend functioneringsgesprek weer centraal.

In het arbeidsvoorwaardenakkoord is overeengekomen dat met ingang van 1 juli 2002 de periodieke beoordeling vervalt. Een beoordeling kan dan worden opgemaakt indien de organisatie of de medewerker daarom verzoekt. Zowel voor de medewerker als voor de KL is het m.i. echter goed om een overzicht te hebben over het functioneren per functie. Dit geeft zowel de medewerker als de organisatie duidelijkheid en houvast. Er moet in mijn optiek dan ook naar gestreefd worden om voor elke medewerker in elke functie een beoordeling op te stellen. Frequenter beoordelen dan één keer per functie is echter over het algemeen niet nodig. Een beoordeling moet het punt weergeven tot waar de medewerker zich, na een aanloopfase, in de functie-uitoefening heeft kunnen ontwikkelen. Meestal wordt de militair voor drie jaar op een functie geplaatst, maar dit kan tot maximaal vijf jaar oplopen. Door de beoordeling tussen 18 en 24 maanden na aanvang van de functie op te stellen,

heeft de medewerker de gelegenheid om te laten zien wat hij kan. Hij heeft dan reeds een intakegesprek en twee functioneringsgesprekken gehad (zie ook figuur 4). Tevens heeft de organisatie tijdig inzicht in het functioneren van de medewerker, zodat de gegevens – naast andere instrumenten – kunnen worden gebruikt in de verdere loopbaanplanning en een volgende functietoewijzing.

Doordat de dagelijkse begeleiding van de medewerker vorm krijgt door middel van functioneringsgesprekken, kunnen deze tegelijkertijd het noodzakelijke dossier voor de beoordeling en/of het advies commandant vormen. Het functioneren van de medewerker en de mening van de leidinggevende daarover zijn immers al meermalen aan de orde geweest. Het opstellen van een beoordeling zal dan ook een minder grote inspanning vragen dan in het verleden het geval was.

Tussen een functioneringsgesprek en een beoordelingsgesprek bestaan overeenkomsten, maar ook verschillen. Een functioneringsgesprek is breed van opzet. Zowel de medewer-

ker als de leidinggevende heeft een eigen inbreng. In een functioneringsgesprek wordt gezocht naar de oorzaken van problemen en naar een manier waarop ze opgelost kunnen worden. In een beoordelingsgesprek wordt de medewerker meer geconfronteerd met de beoordeling, waaraan soms een salariscorrectie, een vaste aanstelling of functieverandering is gekoppeld. Vergeleken met een beoordelingsgesprek heeft een functioneringsgesprek geen directe gevolgen voor de rechtspositie en er kan dan ook geen bezwaar tegen de uitslag worden gemaakt. Dit in tegenstelling tot een beoordeling. Tijdens het functioneringsgesprek kan echter al wel worden verwezen naar het beoordelingsgesprek, dat wel gevolgen voor de rechtspositie kan hebben.

Blijf- en exitgesprekken

De laatste gespreksvormen waar op wordt ingegaan betreffen het blijf- en het exitgesprek aan het einde van de verbintenis. Ook als medewerkers besluiten de KL te verlaten is aandacht voor hen noodzakelijk. Op het moment dat een medewerker te kennen geeft de KL te willen verlaten zal deze in eerste instantie door de leidinggevende benaderd worden met een 'blijfgesprek' (zie figuur 8). In dat gesprek wordt ingegaan op de redenen van vertrek, maar de insteek hierbij zal zijn of er nog mogelijkheden bestaan om de medewerker alsnog op andere gedachten te brengen. Afhankelijk van de situatie en de wensen van de medewerker kan daarbij hulp gezocht worden bij een personeelsfunctionaris om te kijken naar de mogelijkheden om binnen de KL te blijven.

Indien de medewerker echter van zijn vertrek overtuigd is, wordt hij na het

blijfgesprek zoveel mogelijk in dit vertrek begeleid. Hij heeft een wezenlijk deel van zijn leven aan de KL besteed en het is logisch dat de KL hieraan aandacht schenkt. Daarbij houdt de leidinggevende de optie open dat de medewerker op termijn terugkeert in de KL en probeert samen met de medewerker op een positieve manier terug te kijken op zijn tijd in de KL. Naast het gevoel van waardering biedt een exit-gesprek een gevoel van opluchting en het is daarom een geschikte vorm van afsluiting. Het exit-gesprek kan het beste plaatsvinden in de laatste maand van het contract. Het gesprek vervult verder een rol om na te gaan wat de mening van de dienstverlaters in het algemeen en redenen van het vertrek zijn ter lering voor de organisatie om daarmee uiteindelijk de vulling en het behoud van personeel te verbeteren. Het houden van een exitgesprek dient idealiter (dicht) bij de eenheid plaats te vinden. Dat is de plek waar de dienstverlater zich thuis voelt, bekend mee is, binding mee heeft en waarvan hij afscheid neemt. Bijkomend voordeel is dat de eenheid lering kan trekken van de ervaringen van de (ex)werknemer. Tevens kunnen afspraken worden gemaakt of en zo ja, op welke wijze het contact met de KL kan worden gehandhaafd. Gedacht kan worden aan lidmaatschap van de mess of militaire verenigingen, de overgang naar de Nationale Reserve, informatie omtrent het veteraneninstituut, maar ook aan een contactpersoon op het moment dat iets onduidelijk is of met wie de (oud) medewerker contact op kan nemen indien hij achteraf toch spijt heeft van de situatie.

Om beoordelingsgesprekken en functioneringsgesprekken effectief te laten zijn, is de belangrijkste voorwaarde, dat er een omslag in de hoofden van de leidinggevendens plaatsvindt. De

invoering van functioneringsgesprekken kan stuiten op bezwaren. Denk maar aan de extra werklast die het geeft, of dat de leidinggevende hiervoor geen opleiding heeft gehad. Vanuit het perspectief en het belang van het personeel en de KL is het echter noodzakelijk om enthousiast aan de slag te gaan. Daarvoor is voldoende informatiemateriaal aanwezig en worden praktische trainingdagen verzorgd. Gecombineerd met de begeleiding op de werkplek moet dit tot een succes kunnen leiden. Gezien de verschillende gesprekstechnieken die leerlingen op KMA en KMS hebben beoefend, is het ook geen enkel probleem om hen zelfstandig hun eigen groep te laten begeleiden. Dit is voor de leidinggevende niet nieuw, hij doet dit immers dagelijks. Wel nieuw is dat het meer gestructureerd plaatsvindt en dat ook de medewerker kan aangeven wat er verbeterd kan worden aan de werksituatie. Deze drempels zullen moeten worden overwonnen. Daarmee krijgt de leidinggevende een extra mogelijkheid om zijn mensen te motiveren. Waar mogelijk moeten we de leidinggevende in zijn zelfstandigheid ondersteunen.

Literatuur

- Commissie van Rijn, *Rapport Werkgroep Arbeidsmarktnelpunten Collectieve Sector*, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2001.
- R.C. van den Bos & R.M.W. van Gelooven, *Behoud van BBT-personeel*, GW 00-59, 2001.
- C.J. Frombrun, M.N. Tichy en M.A. Devanna, *Strategic Human Resource Management*, John Wiley & Sons, New York 1984.
- J.W.M. Kessels & C.A. Smit (red.), *Opleiders in organisaties*, Kluwer Bedrijfswetenschappen, Deventer 1989.
- G.J.A. van Tintelen, *De samenhang tussen werking, selectie en opleiding*. In MS (2000) 2, 313-321.
- B.E.D. van Zevenbergen-Snel & P.M. van Zijl, *Carrière of barrière*, GW 00-47, 2001.
-

MENINGEN van anderen

Information dominance of digitalisatie?

A.T. Vermeij

- luitenant-kolonel der fuseliers*

J.F.A.M. van Griensven

- luitenant-kolonel der genie*

G.P. van de Haar

- luitenant-kolonel der fuseliers*

G.S. van der Voet

- luitenant-kolonel der genie*

Inleiding

In het septemnummer van dit blad verscheen een interessante trilogie van artikelen over digitalisatie onder de naam "Het gedigitaliseerde gevechtsveld in 2010". Wij zijn de scribenten, de collegae Le Grand, Brongers en Van Maanen, dankbaar dat zij hun mening, gebaseerd op een ruime periode aan ervaring in de Verenigde Staten (vs), zo helder uiteen hebben gezet. Digitalisatie is immers een essentieel aspect voor de toekomst van de krijgsmacht. Nog sterker, wij verwachten ook dat digitalisatie in de toekomst een force-multiplier zal zijn. Als docenten van de Vakgroep Operaties van het Instituut Defensie Leergangen (IDL) vinden wij het echter jammer dat er na een hele korte inleiding een sterke verenging van het onderwerp heeft plaatsgevonden. Bovendien ontbreken er naar onze mening in de drie artikelen nogal wat aspecten en argumenten die hadden kunnen bijdragen aan een helderder beeld. Dit bracht ons als docenten, die bijna dagelijks met doctrine, commandovoering en de militaire organisatie bezig zijn, ertoe om te reageren. In deze reactie plaatsen wij eerst de digitalisatie in een breder perspectief, waar het naar onze mening thuishoort. Daarna reageren wij op de inhoud van de drie artikelen.

*Auteurs zijn respectievelijk hoofd en docenten van de Vakgroep Operaties van het IDL

Information dominance

Het afgelopen decennium is het belang van de juiste informatie op de juiste tijd steeds groter geworden. In dit kader zijn de vs al enige jaren de voortrekker. In dit kader is ook het vrije gebruik van eigen *Command, Control, Communications, Computers and Intelligence (C4I)* van groot belang. Daarnaast is het belangrijk om tegenstanders juist te verhinderen een informatiesuperioriteit op te bouwen. Dit alles zal tijdelijk en plaatselijk en ook per niveau moeten worden 'bevochten'. Het succes van militair optreden, maar ook het optreden met andere strategisch machtsmiddelen, zoals diplomatie en economische middelen, is sterk afhankelijk van informatiesuperioriteit of kennisvoorsprong. Het werken aan zo'n kennisvoorsprong en het beïnvloeden met informatie van alle betrokken partijen noemen we binnen de NAVO *Information operations*. De hoofdlijnen van de NAVO-doctrine op dit terrein zijn vastgelegd in de MC 422.

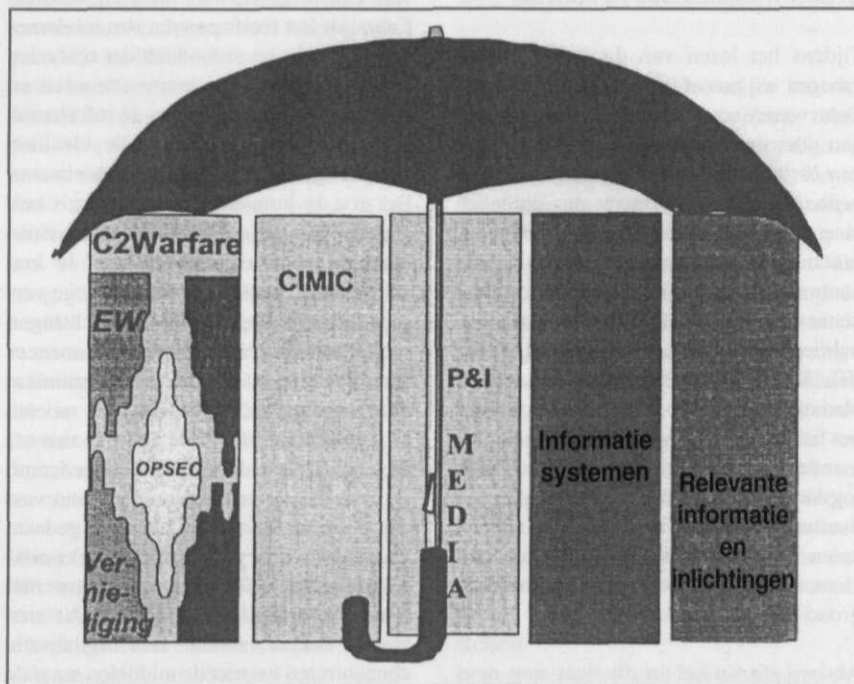
Information operations

De definitie van Information operations luidt als volgt: "Actions taken to influence decisionmakers in support of political and military objectives by affecting others information, information based processes,

C2-systems and cis while exploiting and protecting ones own information and/or information systems".

De essentie van deze definitie is dat op basis van juiste en tijdige informatie alle betrokken partijen kunnen worden beïnvloed. De vs hebben het belang hiervan reeds lang onderkend en hebben zelfs hun doctrine op dit terrein al ontwikkeld en vastgelegd in de FM 100-6. Hierin maken zij duidelijk dat informatie een heel belangrijke factor is die operaties beïnvloedt op alle niveaus. Daarbij wordt helder gesteld dat op grond van informatie superioriteit een synergetisch effect kan worden bewerkstelligd. Deze synergie verbetert de letaliteit van het geheel aan wapens en wapensystemen, het overlevingsvermogen van personeel en materieel en verhoogt de geloofwaardigheid tijdens (vredes)operaties. Inmiddels wordt door Nederland ook gewerkt aan beleid en doctrine op dit terrein.

Volgens de MC 422 en de FM 100-6 moeten *Information operations* door afstemming van de in de afbeelding aangegeven aspecten een synergie bewerkstelligen, die als resultaat een bepaalde mate van *Information dominance* (informatiesuperioriteit) oplevert.



Aspecten van Information operations

Onder de paraplu van *Information operations* worden de navolgende aspecten gecoördineerd:

- **Commandovoeringsoperaties** (*command and control warfare*): bestaande uit fysieke vernietiging, elektronische oorlogvoering (eov), misleiding, psychologische operaties (psyops) en operationele veiligheid (opsec)
- **Civiel-militaire samenwerking** (cimic)
- **Media** (P&I)
- **Informatiesystemen**
- **Informatie en inlichtingen**

Als we het begrip digitalisatie nu in het perspectief zien van *Information dominance en Information operations*, is de conclusie gerechtvaardigd dat digitalisatie sterk kan bijdragen aan een bepaalde mate van informatiesuperioriteit. Daarbij kan digitalisatie vooral vanuit het aspect "informatiesystemen" sterk bijdragen aan de andere deelaspecten van *Information operations*. Wij onderkennen dus wel het belang van digitalisatie, echter wij zien het niet als een op zichzelf staand productiemiddel, een panacee voor vele problemen of uitdagingen, maar meer als ondersteuning bij de uitvoering van operaties en dan nog sterk afhankelijk van het niveau.

Artikel I: Digitalisatie en doctrine

Tijdens het lezen van dit eerste artikel vroegen wij ons af of wij niet wat misten. Daar waren we vrij snel uit. De definitie van doctrine is: "de formele uitdrukking van het militaire denken, geldig voor een bepaalde tijd". Dit omvat dus duidelijk meer dan een rijtje grondbeginselen en functies van militair optreden. Als wij de landmachtdoctrine inventariseren, onderkennen wij dat de Landmacht Doctrine-publicaties bestaan uit de delen I, IIA, IIB, IIC, III en IV, in het totaal circa 1350 bladzijden. Deze doctrine is gebouwd op het fundament van opdrachtgerichte commandovoering (ogc) en manoeuvre oorlogvoering. In dit kader zijn wij ervan overtuigd dat digitalisatie zich zal ontwikkelen tot een wezenlijk ondersteunend element bij de uitvoering van operaties op grond van onze doctrine.

Als wij dit artikel in dit licht nog eens lezen, zien wij dit artikel als een opportunistisch gebruik van enkele termen uit

onze doctrine om het belang van digitalisatie aan te tonen. Hierbij wordt gesuggereerd dat sommige grondbeginselen in belang toenemen. Dit is onjuist; grondbeginselen zijn van algemene aard en op grond van historische ervaringen geformuleerde aspecten, die een belangrijke rol spelen in het optreden van de krijgsmacht. Middelen maken het de mens mogelijk om deze beginselen in meerdere of mindere mate goed in te vullen. Een (nieuw) middel beïnvloedt het belang van een grondbeginsel niet zo fundamenteel dat de doctrine moet worden aangepast! Een nieuw middel kan wel onze wijze van optreden beïnvloeden, maar dat is een andere benadering dan in dit artikel wordt gesuggereerd.

Als wij inhoudelijk kijken naar de beschreven invloed van digitalisatie op de grondbeginselen en de functies van militair optreden valt ons op dat er nogal tendentiekus is geredeneerd. Wij noemen ter illustratie slechts enkele voorbeelden:

Concentratie

Hier wordt gesteld: "Uitgaande van een hoge mate van awareness neemt de onzekerheid over de toestand van de vijand af." Wij denken dat twee zaken duidelijk van elkaar gescheiden moeten worden. Enerzijds het fenomeen dat een moderne communicatie er toe leidt dat eenheden sneller geïnformeerd kunnen worden en anderzijds de kwaliteit van de informatie. Er wordt gesuggereerd dat de kwaliteit van de gevechtinlichtingen toeneemt. Dat zou zo kunnen zijn, maar dat is ook afhankelijk van de kwaliteit en beschikbaarheid van verzamelorganen. Je zou zelfs kunnen stellen dat door de hoge verspreidingssnelheid foute inlichtingen sneller schade berokkenen dan wanneer er geen moderne informatie- en communicatietechnologie (ICT) zou zijn. We moeten af van het idee dat door gebruik van ICT de kwaliteit van de inlichtingen toeneemt. Er zit ook nog een stuk analyse aan vast dat door mensen moet worden gedaan. Daarnaast wordt gesteld dat "fysieke concentratie van middelen in de toekomst niet meer hoeft worden toegepast". Dat zien we nu ook al; zonder veel digitalisatie concentreren we niet de middelen maar de effecten. Hierbij worden conform het principe van manoeuvre oorlogvoering

synergetische effecten bereikt door de uitvoering van het zogenaamde "targeting-proces".

Doelgerichtheid

Hier wordt gesteld: "Er kan dus snel worden ingespeeld op gewijzigde situatie, zonder verlies aan duidelijkheid." Dit is slechts ten dele waar. Commandovoering, en vooral bevelvoering en leidinggeven, gaat veel verder dan een situatie waar commandanten alleen nog met elkaar communiceren via de e-mail. Het overdragen van het oogmerk en het operatieconcept door een commandant is een heel persoonlijke wilsoverdracht. Ook een videoconferentie kan belangrijke aspecten van de commandovoering niet vervangen. Verder zal op ieder niveau het OBP doorlopen moeten worden, waarbij de verschillende niveaus – deels parallel – moeten plannen. Op het moment dat de divisiecommandant een plan laat wijzigen, betekent dat niet dat het peloton meteen kan gaan rijden omdat hij de uitdraai heeft gelezen. Bovendien wordt er gesproken over een "achterhaald doel". Hiermee kan slechts worden aangegeven dat het doel wordt aangepast, maar daarna gaan we weer keihard doelgericht door richting dat nieuwe doel. Ergo we blijven in navolging van dit grondbeginsel gewoon niet maar een beetje, maar 100% streven naar doelgerichtheid.

Eenvoud

Bij dit grondbeginsel wordt gesteld dat eenvoud vooral betrekking heeft op communicatie. Daar zit wel een element van waarheid in, maar bij eenvoud gaat het natuurlijk primair om het operatieconcept, dat door mensen wordt ontwikkeld. Digitalisatie biedt wel meer ondersteuning bij de uitvoering van ingewikkelde plannen, maar daarmee wordt een plan nog niet duidelijker of eenvoudiger en daar gaat het bij dit grondbeginsel om.

Legitimiteit

De toelichting bij dit grondbeginsel getuigt van een eenzijdige benadering. Als de hele wereld weet dat wij over exacte (doel)informatie beschikken, zullen "fouten" aan onze kant door de media genadeloos worden bekritiseerd, waardoor de kans op verlies van de steun van de publieke opinie en daarmee de sociale

legitimiteit op het moderne gevechtsveld groter is dan ooit.

Inlichtingen en militaire informatie

Bij deze functie van militair optreden geldt ook dat nieuwe middelen nieuwe mogelijkheden bieden. Maar het belang van de functie (die nagenoeg tijdloos is) blijft onveranderd. Het relatieve belang kan hoogstens per soort en niveau van operatie of actie fluctueren. Bovendien vereist de toelichting op mogelijke veranderingen van deze functie ook aandacht voor tijd- en ruimtifactoren en de invloed van de planningshorizon. In concreto voor een pelotonscommandant is het heel belangrijk dat hij weet waar de eigen of vijandelijke tanks nu rijden, maar hoever plant de brigade-, divisie- of legerkorpscommandant vooruit? Heeft hij er bij het opstellen van zijn operatieconcept, dat over 48 of 72 uur moet worden uitgevoerd, veel aan dat hij weet waar exact de tanks nu rijden? Deze vraag is maar ten dele positief te beantwoorden. Hij geeft op zijn niveau geen leiding aan het 'lopende' gevecht op grond van het actuele beeld, maar hij kan hieruit wel bepaalde trends onderkennen, die bijdragen aan zijn planning van het volgende operatieconcept met een tijdshorizon van bijvoorbeeld 48 uur.

Manoeuvre

Het lijkt er bij de toelichting van deze functie op of de scribenten denken dat door middel van het voorhanden hebben van de juiste vijandinformatie deze vijand ook meteen, d.m.v. een zogenaamde *magic move* is uitgeschakeld. Digitalisatie helpt natuurlijk mee om de juiste vijandlocatie vast te stellen, maar het al dan niet verplaatsen van eigen middelen of het manoeuvreren met effecten d.m.v. targetting is afhankelijk van de kwaliteit van deze inzetmiddelen, en niet alleen van een hoge mate van digitalisatie!

Ter afsluiting van het artikel

Digitalisatie en doctrine

Hier stellen de scribenten: 'De mate van verandering [van de doctrine] is echter recht evenredig met de mate van *situational awareness* die kan worden gecreëerd'. Dit is allerminst aangetoond. Digitalisatie vereenvoudigt een aantal

zaken en biedt nieuwe mogelijkheden op het uitvoerend vlak. De invloed op de doctrine (in ieder geval dat kleine deel dat besproken is: grondbeginselen en functies) is niet zo groot als gesuggereerd en is zeker geen revolutie te noemen. Bovendien kan bij de voorgestane veranderingen van bijna elk grondbeginsel of functie de vraag worden gesteld: "voor welk niveau geldt dit?" Er is daarbij naar onze mening onvoldoende gekeken naar niveaus, tijden ruimtifactoren en planningshorizon. Ten slotte missen wij het probleem van het informatiemanagement. We kunnen dan wel veel meer informatie verspreiden, maar kunnen we die ook nog verwerken. In de toekomst zal het voor de commandant en zijn staf de uitdaging zijn de juiste en meest relevante informatie uit die brij te vissen. Ook in het verleden was te zien hoe commandanten achteraf gezien over alle informatie beschikten om juist op de vijand te kunnen reageren. Echter, op het juiste moment werd de kritieke informatie niet als zodanig herkend.

Artikel II: Digitalisatie en commandovoering

Dit artikel suggereert ten onrechte dat digitalisatie de Boyd-cyclus (ook wel OODA-loop genaamd) verandert van incrementeel naar continue. Naar onze mening geeft dit model slechts de verschillende stadia van de commandovoering aan, zonder een uitspraak te doen over het tijdsaspect. Met andere woorden dit model verandert niet door digitalisatie. Als voorbeeld noemen wij dat deze cyclus in het hoofd van een gevechtspiloot ook razendsnel wordt uitgevoerd, waarbij waarneming, toetsing en beslissing schijnbaar parallel lopen. Wij benadrukken schijnbaar, want de ene activiteit moet zijn beëindigd voordat de volgende begint en dat is bij digitalisatie niet anders. Derhalve trekken wij de conclusie dat digitalisatie het commandovoeringsproces niet verandert maar wel versnelt.

Observation

Hier wordt gesteld: "Op de digitale wijze wordt de status van eigen troepen accuraat in beeld gebracht en tevens zal een zo volledig mogelijk en betrouwbaar vijandbeeld ontstaan." De scribenten hebben de vooronderstelling dat de digitale middelen

vrijwel alle vijandelijke eenheden en installaties kunnen waarnemen en juist kunnen weergeven. Dat lijkt ons op zijn zachtst uitgedrukt een wat optimistisch beeld. Ten eerste moet de benodigde informatie wel door ogen, oren en andere meer geavanceerde opsporingsmiddelen worden aangeleverd. Ten tweede moet worden genuanceerd voor welk niveau dit accurate beeld bruikbaar is. We roepen wederom de planningshorizon van de brigade, de divisie en het legerkorps in herinnering. Wat heeft de divisiecommandant eraan om exact te weten wie waar rijdt, als hij een paar dagen vooruit aan het plannen is. Het brengt hem hoogstens in de verleiding om micromanagement met de verkeerde tijd- en ruimtifactoren toe te passen.

Orientation

In deze paragraaf wordt aangegeven dat er software-toepassingen ter beschikking moeten komen voor de (geïntegreerde) operatie-analyse en de *rehearsal*. Hier hebben wij inderdaad ook behoefte aan en met ons de formatiecommandanten. Dit is nu een aspect waar je het brigade- en hogere niveau blij mee kunt maken. Was er in de vs nog geen software voor? In Groot-Brittannië is het er naar verluid wel.

Decision

Hier wordt gesteld: "Hoewel de mondelinge toelichting van opdrachten zeker toegevoegde waarde heeft, bieden digitale middelen een prima alternatief." Dit is naar onze mening veel te instrumenteel gesteld. De mondelinge toelichting is meer dan een verklaren van de tekst. De bevelsuitgifte is het moment waarop de commandant zijn wil en visie over de komende operatie overbrengt aan zijn ondercommandanten. Digitale middelen zijn in onze beleving geen prima alternatief, maar een laatste redmiddel als het *echt niet anders kan!* Op het moment van de wilsoverdracht en het persoonlijke contact moet de commandant "voelen" hoe zijn ondercommandanten tegen het plan aankijken.

Action

In deze paragraaf gaat het betoog voorbij aan de 'menselijke factor' en aan de benodigde tijd voor '*real life acting*' (zoals ver-

plaatsen). Je kunt niet wachten tot de situatie zich aandient voordat je gaat handelen. Digitalisatie biedt misschien accurate *real time* informatie (in het gunstigste geval), maar de daaraan gekoppelde benodigde acties moeten wel degelijk worden voorbereid door het uitvoeren van een denkproces. Er moeten dus wel degelijk contingencyplannen worden gemaakt. Digitalisatie heeft betrekking op het verzamelen, ordenen, verspreiden en presenteren van informatie. Maar naar onze mening moet op enig moment toch het operationeel besluitvormingsproces (OBP) worden doorlopen. In dit OBP is de mens de beperkende factor, in die zin dat het analyseren en interpreteren mensenwerk blijft. De kwaliteit van de besluitvorming is dus niet rechtevenredig met de mate van digitalisatie. Het is slechts een hulpmiddel. Met behulp van digitalisatie kan men voor bepaalde niveaus bijvoorbeeld wel het tijdstip van uitvoeren beter bepalen. Een contingencyplan zegt iets over de toekomst en digitalisatie ondersteunt met name het 'heden'. Contingencyplannen blijven nodig om middelen te reserveren en eenheden te positioneren.

Information overload

Het toepassen van technische filters is erg gevaarlijk. Uit de geschiedenis blijkt dat achteraf gezien kritieke informatie op het moment niet als zodanig werd herkend. Wij zijn bang dat de zogenaamde technische filters dat alleen nog maar zullen verergeren. Aan de andere kant moet er niet alleen aan de ontvangende zijde worden gefilterd, maar met name ook aan de zende kant. Je moet bij de mensen tussen de oren krijgen dat zij zelf een goede analyse van de gegevens moeten maken, die leidt tot het aanbieden van relevante informatie aan functionarissen, dus was ze echt nodig hebben. Te vaak, ook nu in de vredesbedrijfsvoering, is 'All Users' de gebruikte adressering onder het motto "Dan kunnen ze in ieder geval nooit zeggen dat ze het niet hebben ontvangen".

Ter afsluiting van het artikel Digitalisatie en commandovoering

Ook hier wordt weer gesproken over de rechtevenredigheid tussen digitalisatie en commandovoering. Wij bestrijden dat de invloed zo groot is, ondanks het feit dat

digitalisatie de commandovoering ongetwijfeld positief zal beïnvloeden. Denk hierbij aan de analogie met een stelling over verplaatsingen: "*de snelheid van het verplaatsen van een eenheid is rechtevenredig aan het aantal beschikbare routes*"; *een eenheid verplaatst van A naar B; 1 voertuig doet hier 3 uur over; indien er 1 route beschikbaar is, kost het de eenheid 10 uur; het is niet zo dat bij oneindig veel beschikbare routes de verplaatsingstijd van de eenheid tot 0 uur reduceert; in het gunstigste geval, bij een aantal routes dat gelijk is aan het aantal voertuigen, doet de eenheid er nog 3 uur over!!*

Ten tweede missen wij ook in dit artikel de verbijzondering naar de verschillende niveaus en de daarbij behorende tijd- en ruimtefactoren en planninghorizons.

Ten slotte missen wij de kwetsbaarheid van de gedigitaliseerde systemen en de verbindingen; hoe wordt er in de vs gedacht aan back ups zoals de stafkaart?

Artikel III: Digitalisatie en de militaire organisatie

In dit artikel wordt gesuggereerd dat de 'span of control' kan toenemen als gevolg van een grote mate van digitalisatie. Overigens, als dit al waar is, kan dat pas gebeuren indien die grote mate van digitalisatie is bereikt en beproefd! Wij onderkennen echter een aantal knelpunten.

Snelheid

Digitalisatie leidt onmiskenbaar tot een grotere 'operationele snelheid'. Dat betekent dat acties elkaar sneller zullen opvolgen en gevechtsacties worden waarschijnlijk korter en heviger; kortom het tempo neemt toe. Maar de commandovoering blijft mensenwerk. Een commandant zal dus vaker en sneller plannen moeten produceren. Naarmate er meer eenheden onder zijn commando ressorteren, moet hij over meer inzetopties uitspraken doen. Dit nu is de valkuil voor een grotere 'span of control': enerzijds maakt digitalisatie het mogelijk, anderzijds werkt een hoog tempo het tegen. Wij weten ook nog niet waar de balans ligt. De scribenten verwijzen gemakshalve naar de inzet bij vredesoperaties. Hier echter speelt enerzijds een hoog tempo 'geen rol' en anderzijds is een grote 'span of control' nog *nooit* getest bij escalatie van een conflict!

Organisatiestructuur

Als we het door de scribenten aangedragen nieuwe organisatie-model tegen het licht houden, lijkt het erop dat het niveau *Task Force* een redelijk beheersbaar aantal "Gevechtsgroepen" moet aansturen. Maar schijn bedriegt, want dit betekent dat de commandant van deze *Task Force* die ook twee niveaus lager moet denken, dus over de inzet van 36 teams/compagnieën moet nadenken. Dus een soort divisiecommandant die denkt in teams. Dit lijkt ons onmogelijk, zeker gelet op de hogere eisen op het gebied van de snelheid van commandovoering.

Vredesbedrijfsvoering

Naar onze mening wordt er te gemakkelijk voorbijgegaan aan de vredesbedrijfsvoering, waarbij digitalisatie van het gevechtsveld een veel minder prominente rol speelt. Ook dan moet een commandant in staat zijn de subeenheden aan te sturen op gebieden zoals bedrijfsvoering en opleiding & training.

Overige valkuilen

In dit artikel worden bovendien enkele constatering eenzijdig (lees: te positief) belicht. Een sprekend voorbeeld staat op bladzijde 470, waar wordt gesteld: "*De tweede is dat door digitalisatie een commandant zijn eenheden veel beter 'aan de lijn heeft'. Daar speelt de common operational picture een belangrijke rol in. Hij hoeft daardoor minder te communiceren en te coördineren om een situatie en zijn intenties duidelijk te maken.*" De valkuil is dat de commandant in de verleiding komt om zich juist meer met het gevecht op het lagere niveau te gaan bemoeien. Je kunt dit voorbeeld ook omdraaien en je afvragen wat een divisiecommandant nu heeft aan deze 'common operational picture'; dan hebben we het weer over het niveau en de planninghorizon. Een ander element uit deze alinea is dat communicatie naar onze mening niet is het op een knop drukken en oleaten verzenden. Als de schrijvers dit als de commandovoering (leiderschap, besluitvorming en bevelvoering, inclusief teamvorming) van de toekomst zien, slaan zij de plank volledig mis. Als zij werkelijk denken dat een commandant door het e-mailen van een oleaat en een paar stukjes tekst een plan kan overdragen aan zijn ondercommandanten, wordt het

tijd dat ze weer bij een parate eenheid worden geplaatst.

Slot

Betrouwbare informatie?

In alle drie de artikelen wordt gesuggereerd dat digitalisatie per definitie leidt tot meer betrouwbare informatie. Dit is een onbewezen vooronderstelling die het doel van de schrijvers dient. Dit zal misschien alleen gelden in een ideaal-typische situatie, die waarschijnlijk nooit zal worden bereikt. Een veelheid aan vermeende actuele informatie, en de daarmee gepaard gaande mogelijkheid van een overload aan informatie, zegt nog niets over de betrouwbaarheid. Een praktijk voorbeeld wordt gegeven door de oefening ATLANTIC RESOLVE (1995), waarbij de *situational awareness* van de (NL) brigade met haar beperkte middelen, velen malen groter was dan die van het (VS) corps die beschikte over een complete 'intelligence brigade' met alle geavanceerde, gedigitaliseerde, datasystemen van dat moment. De *situational awareness* van het corps liep op enig moment liefst 12 uur achter op de werkelijkheid door menselijk handelen en vervuilingen in het systeem (van oude informatie).

Niveaus

In geen van de artikelen wordt aandacht geschonken aan de relatie (of juist het ontbreken ervan) tussen digitalisatie en het nut voor een bepaald niveau. We moeten ons de vraag stellen wat voor informatie er voor brigade-, divisie- en legerkorpscommandanten nuttig is, gerelateerd aan

hun tijd- en ruimtefactoren en planning-horizon.

Menselijke factor

Er wordt onvoldoende aandacht geschonken aan menselijke invloeden zoals leidinggeven, teambuilding en de rol van een commandant.

Praktijkvoorbeelden en valkuilen

De artikelen ademen de sfeer dat digitalisatie en *situational awareness* oplossingen bieden voor alle problemen en uitdagingen. Wij missen in deze artikelen concrete ervaringen met de "digitale divisie" in de VS en mogelijke valkuilen en schaduwzijden vanuit de praktijk. Dit had het artikel wat minder eenzijdig kunnen maken. In het veel kortere artikel van majoor Van Maanen in het blad *Intercom* werd wel aandacht aan deze aspecten besteed. Hij noemde onder meer een aantal praktijkervaringen, hindernissen, vertragingen en valkuilen.

Risico-analyse

Wij missen een risico-analyse. Als relatieve leken op dit terrein durven wij toch te stellen dat een grotere afhankelijkheid van ICT ook zal leiden tot een grotere kwetsbaarheid voor ons gehele operationele optreden. Een analyse hiervan zou op z'n plaats zijn.

Het gedigitaliseerde gevechtssveld in 2010

Scribenten stellen 2010 als mogelijk realisatiejaar. Dit lijkt ons een utopie! Afgezien van de ICT-mogelijkheden, hebben we te maken met daarop afgestemde

inzetmiddelen, commandovoeringsmiddelen (zoals commandoposten en -voertuigen), opleidingen voor personeel, e.d. Al deze factoren moeten 'meeveranderen' om de ideale situatie te krijgen, zoals die wordt beschreven in de verschillende artikelen. Dit is alleen al op basis van de beschikbare budgetten ongeloofwaardig. Het partieel voortijdig uitvoeren van een deel van de voorgestelde maatregelen (bijvoorbeeld omdat het politiek opportuun is), zoals het schrappen van een bevelsniveau, zal tot chaos en frictie leiden.

Toekomst

Op grond van deze nogal omvangrijke reactie op de trilogie over digitalisatie, kunnen wij de indruk wekken dat wij niet geloven in het belang van een toekomst waarin informatiesuperioriteit en daarmee digitalisatie belangrijk zijn. Echter, ook naar onze mening is digitalisatie een essentieel aspect voor de toekomst van de krijgsmacht. Nog sterker, wij verwachten ook dat digitalisatie in de toekomst wel degelijk een force-multiplier zal zijn. Wij missen echter wel in de 20 bladzijden omvattende trilogie een evenwichtige benadering van deze materie. Digitalisatie moet naar onze mening enerzijds in een breder perspectief worden gezien en anderzijds behoren in een analyse en zeker in zo'n uitgebreide trilogie ook de schaduwzijden, nuanceringen en valkuilen te worden behandeld.

(De discussie wordt in het volgende nummer voortgezet. Red.)

BOEKEN bespreking

Revolutie in Soerabaja, 17 augustus-1 december 1945

Door Willy Meelhuijsen, Zutphen, Walburg Pers, 2000.

f 59,50.

ISBN: 90 5730 133 4

Een van de meest dramatische episoden uit de geschiedenis van de Indonesische onafhankelijkheidsstrijd (1945-1949) is zonder twijfel de strijd in Soerabaja geweest van eind oktober tot eind november 1945. De gebeurtenissen staan ook wel bekend als 'de slag om Soerabaja' en daarmee is niets te veel gezegd. In amper een maand tijd verloren de Britse bezettingstroepen, die op 25 oktober bij Soerabaja waren geland, naar schatting 3.000 man (onder wie twee generaals: A.W.S. Mallaby en R. Loder-Symonds). Aan Indonesische kant lieten naar schatting 16.000 personen het leven.

Het beste boek tot nu toe over de gebeurtenissen in Soerabaja is van de Amerikaanse historicus William H. Frederick, *Visions and Heat. The Making of the Indonesian Revolution* (Athene, 1988). Het is een uitstekend werk, dat de gebeurtenissen helder uiteenzet en de opstand in Soerabaja plaatst in het perspectief van de Indonesische geschiedenis van de twintigste eeuw. Het boek bood toen het dertien jaar geleden verscheen een nieuwe interpretatie door de aandacht te vestigen op de opkomst van een nieuwe elitegroep in de stedelijke samenleving van Soerabaja. Frederick doelde daarmee op een groep jonge intellectuelen, afkomstig uit de middengroepen van de samenleving, bestaande uit bijvoorbeeld onderwijzers, journalisten en boekverkopers. Zij maakten al jaren voor het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog deel uit van een brede nationalistische beweging, waren overtuigd anti-koloniaal en benadrukten de waarde van strijdbaarheid, *self-help* en vertrouwen op eigen kracht in de

strijd tegen het koloniale gezag.

Het was deze groep die in 1945 in Soerabaja de leiding nam en *pemudas* en andere strijdgroepen alsmede de laagste bevolgingsklassen wist te mobiliseren. Zo was aan Nederlandse kant nog nooit tegen de gebeurtenissen in Soerabaja aangekeken; het was een verfrissende, nieuwe visie.

Een soortgelijk boek van een Nederlandse auteur was er nog niet. Nu is er dan het werk van Meelhuijsen, en het kan al dadelijk gezegd worden, het is een uitstekend, boeiend en indrukwekkend boek. Het is minder breed opgezet, minder vernieuwend en minder 'sociologisch' georiënteerd dan dat van Frederick en concentreert zich meer op het historische verhaal van de strijd zelf in de tweede helft van 1945. Het munt uit door een goed gebruik van de Indonesische, Nederlandse, Britse en Japanse documenten en door een zorgvuldige beoordeling en vergelijking van bronnen om tot een zo waarheidsgetrouw mogelijke reconstructie van de gebeurtenissen te komen.

Meelhuijsen heeft het allemaal zelf meegemaakt, als 17-jarige jongen en put ook uit zijn eigen dagboeken uit die periode. Des te bewonderenswaardiger is het dat hij zo'n evenwichtig beeld weet te schetsen, dat ook aan de Indonesiërs recht doet en zich niet verliest in de rancuneuze en verontwaardigde toonzetting die kenmerkend is voor de wijze waarop althans door Nederlandse auteurs dikwijls over de strijd in Soerabaja wordt geschreven.

Meelhuijsens zorgvuldige analyse leidt bovendien tot een herwaardering van de betekenis van verschillende cruciale gebeurtenissen en van de rol die bepaalde personen hebben gespeeld. Zo bijvoorbeeld met betrekking tot kapitein-ter-zee P.G.J. Huyer die vaak de 'zwarte piet' voor het ontstaan van de strijd heeft toegespeeld gekregen, maar wiens aanpak door Meelhuijsen – naar mijn mening op goede gronden – in een positiever licht wordt geplaatst.

Meelhuijsen rekent verder af met de vermeend heldhaftige rol die voormalig BPM-employé J.L. ('Jack') Boer tijdens de strijd volgens eigen zeggen heeft gespeeld. Hij laat van Boers verhaal over de spectaculaire redding van vrouwen en kinderen en van de bevrijding van gevan-

genen weinig heel. Het is vermoedelijk ook de eerste Nederlandse publicatie waarin de geruchtmakende *Boeng Tomo* (Soetomo), de aanvoerder van een van de belangrijkste revolutionaire strijdgroepen, radicale volksleider en radiopropagandist, niet als de baarlijke duivel zelf wordt afgeschilderd, maar als de gepassioneerde, charismatische aanvoerder die hij was, voor wie het realiseren van de Indonesische vrijheid boven alles ging en die juist de onderklasse van de stedelijke maatschappij wist te bezielen.

Meelhuijsen begint met een schets van de invloed die de Japanse bezetting heeft uitgeoefend op de bevolking van Soerabaja en op de opkomst van de strijdgroepen. De spanning in de stad liep al snel na de Japanse capitulatie op. De Japanners die verantwoordelijk waren gesteld voor de ordehandhaving kwamen onder druk. Een deel van hun wapens viel al in september in handen van de strijdgroepen en de bevolking. In de eerste week van oktober kwam het tot een ware 'coup', de revolutionaire bevolking schakelde de Japanse machtscentra uit en veroverde een reusachtige hoeveelheid lichte en zware wapens. Temidden van de chaos moesten Nederlandse transporten van merendeels vrouwen en kinderen afkomstig uit Midden-Java worden geëvacueerd en wilden de teruggekeerde koloniale ambtenaren een begin maken met het herstel van het bestuur.

Op 15 oktober begonnen gewapende groepen Indonesiërs op hardhandige wijze de Europese mannelijke bevolking te interneren, onder andere in de Kalisosok-gevangenis aan de Werfstraat. De spanning liep verder op toen op 25 oktober Britse troepen voet aan wal zetten, 49 *Brigade* van de 23 *Indian Division*, aangevuld met artillerie en transport onder commando van brigade-generaal Mallaby. Vanaf dat ogenblik escaleerde de situatie razendsnel en ondanks de tussenkomst van Soekarno kwam het tot een volksopstand tegen de Britse troepen die gepaard ging met zware strijd. Op 30 oktober kwam generaal Mallaby om het leven.

Na een korte periode van onheilspellende rust lanceerde de Britten op 10 november een massaal offensief tegen de stad

met een strijdmacht van circa 15.000 man. Via de radio riep *Boeng Tomo* op de stad te verdedigen tot de laatste man en liever de dood te verkiezen dan te leven onder koloniale heersers. De verzamelde Soerabajaanse strijdmacht moet ongeveer 18.000 mannen (en vrouwen) hebben geteld, die bovendien konden beschikken over Japanse tanks en pantserwagens. Meelhuijsen geeft een overzicht van de Britse opmars van dag tot dag. Op 30 november was de strijd gestreden. De restanten van de strijdgroepen verlieten de verwoeste stad, een groot deel van de bevolking was al gevlucht. De Britten hadden getriomfeerd, maar ten koste van enorme offers.

Evenals Frederick ziet ook Meelhuijsen de slag om Soerabaja als een keerpunt in de vrijheidsstrijd. Ondanks hun nederlaag hadden de Indonesiërs voor het eerst laten zien wat ze konden. 'Zij werden zich van hun kracht bewust,' zegt Meelhuijsen terecht. Een enorm reservoir aan revolutionaire energie was aangeboord. De Indonesiërs toonden metterdaad aan dat zij desnoods een bloedbad wilden riskeren om de 'vreemde overheersing' (zoals zij het zagen) van zich af te werpen.

Het is op het eerste gezicht moeilijk te begrijpen dat aan Nederlandse kant niet meer alarmbellen zijn gaan rinkelen met betrekking tot de militaire capaciteiten en het weerstandsvermogen van de Indonesiërs. De civiele en militaire autoriteiten bleven de gebeurtenissen in Soerabaja echter beschouwen als een eenmalige, criminele en gruwelijke afwijking van het normale patroon. Eigenlijk waren de Indonesiërs helemaal zo nationalistisch en krijgshaftig niet, meende men aan Nederlandse kant.

Ter verklaring kan slechts worden gewezen op het plotselinge karakter van de volksoptocht. Zo iets had zich voor de oorlog eigenlijk nooit voorgedaan. Van de potentieel revolutionaire veranderingen die zich reeds ver voor de Tweede Wereldoorlog in de Indonesische samenleving hadden voltrokken en die toen al een bedreiging vormden voor de ongestoorde voortzetting van het Nederlandse bewind, hadden de koloniale autoriteiten geen weet. De Nederlandse bovenlaag

kende de Indonesische samenleving nu eenmaal erg slecht; zij wist niet wat daar allemaal omging.

Militair gezien zou je het koloniale bewind wellicht een *intelligence failure* kunnen noemen. Bovendien konden de Nederlandse autoriteiten in 1945 na hun terugkeer in Indië uit Australië en elders simpelweg niet bekend zijn met de enorme mentale veranderingen die vooral op Java waren opgetreden als gevolg van de Japanse bezetting.

Meelhuijsen heeft een heel boeiende studie geschreven. Het is een dik boek geworden en uit een zeer kleine letter gezet, maar de volhardende lezer wordt ruimschoots beloofd.

dr. J.A. DE MOOR, SMG/KL

From Melos to My Lai: War and Survival

Door Lawrence A. Trittle, Londen, Routledge, 2000.

\$ 13,99.

ISBN: 04 1521 75 71

Tijdens de afgelopen zomer werd bekend gemaakt dat het voormalige lid van de Tweede Kamer voor de partij Groen Links, mevrouw Tara Singh Varma, zou lijden aan een posttraumatische stressstoornis, afgekort als PTSS. Haar aandoening zou zijn veroorzaakt door herhaalde bedreigingen van de kant van vooralsnog anoniem gebleven extreem-rechtse figuren. Mevrouw Varma zou dus niet de pathologische leugenaar en bedrieger zijn waarvoor velen haar houden, maar zij zou geheel buiten haar schuld en door invloeden van buiten af een ernstige psychische kwaal hebben gekregen.

Dit is natuurlijk een volstrekte gotspe. Het is een schandaal dat dit begrip hier überhaupt wordt gehanteerd. Het maakt twee dingen duidelijk. In de eerste plaats is er iets goed mis met mevrouw Varma (dat wisten we al). Maar wat belangrijker is, uit het feit dat het begrip PTSS hier min of meer als vanzelfsprekend wordt gebruikt,

blijkt dat er ook iets mis is met het begrip PTSS zelf.

'Oorlogstrauma' en 'trauma' in het algemeen zijn begrippen die in de afgelopen twintig jaar furor hebben gemaakt. Ze worden te pas en te onpas gebruikt. Over een oorlogstrauma zwijgt men tegenwoordig niet meer, integendeel, men schreeuwt het van de daken en kan rekenen op massale en welwillende aandacht. Er zijn inmiddels trauma's in vele soorten en maten. Afgezien van verschillende vormen van 'oorlogstrauma', is er sprake van een 'krijgsgevangenen-trauma', een 'koloniaal onderdaan-trauma', een 'slavernij-trauma', en van trauma's die van generatie op generatie overgegeven worden, 'onlookers'-trauma's, en van therapeuten die de trauma's behandelen en die daardoor zelf een trauma oplopen.

Zelden zal een specifiek medisch-psychiatrisch begrip als PTSS in zo korte tijd zo populair zijn geworden. De behandeling van oorlogstrauma's in de brede definitie die daar tegenwoordig aan wordt gegeven, is een bedrijfstak geworden waarin tal van experts werkzaam zijn en waarin veel geld omgaat.

Overheden stellen fondsen ter beschikking voor opvang, verpleging en onderzoek, universiteiten leiden therapeuten op en doen onderzoek, krant, radio en tv verspreiden in verregaand gepopulariseerde vorm 'informatie' over traumatisering en laten de getraumatiseerden aan het woord, veteranen melden zich met hun klachten bij de instanties, films en romans nemen oorlogstrauma als onderwerp, juristen maken zich op om de getraumatiseerden aan een passende financiële vergoeding te helpen. Geen wonder daarom dat het ook in de zaak-Varma is opgedoken.

De oorsprong van deze triomftocht is duidelijk. Het zijn de therapeuten en psychiaters van Vietnam-veteranen geweest die het concept zoals we dat nu hanteren in de loop van de jaren 1970 en 1980 hebben ontwikkeld. Zij zijn erin geslaagd PTSS medisch en maatschappelijk erkend te krijgen als een zelfstandige vorm van psychopathologie die door experts met succes kan worden behandeld. Dat was in eerste instantie positief omdat de psychische schade veroorzaakt door oorlogsdeelname

tot dan toe vaak werd veronachtzaamd of gekleineerd.

De therapeuten konden overigens voortbouwen op een reeds bestaande, maar nog niet tot volle professionele wasdom gekomen psychiatrische traditie met betrekking tot de verwerking van oorlogservaringen die al vanaf eind negentiende eeuw bestond. Sprak men in die eeuw nog van 'neurasthenie' of 'mannelijke hysterie', in de Eerste Wereldoorlog werd dat 'shell shock', in de Tweede 'combat fatigue', om na de Vietnam-oorlog definitief terecht te komen bij PTSS.

Vanaf de jaren 1980 is het begrip PTSS echter enorm opgerekt en gepopulariseerd. Tegelijk daarmee is de inhoud ervan getrivialiseerd of in ieder geval uitermate vaag en inconsistent gemaakt. Het is tevens de speelbal van politieke manipulatie geworden. En ten slotte, er wordt tegenwoordig de indruk gewekt alsof PTSS 'van alle tijden' is en zich overal in gelijke gedaante voordoet, dat het een universeel begrip is als het ware. Dat is echter niet het geval.

De inhoud van een begrip als 'oorlogstrauma' (en dat geldt bij uitstek voor een uiterst tijdgebonden concept als PTSS) is historisch bepaald en verschilt van cultuur tot cultuur. Het gaat immers niet om de psychische en fysieke schok die deelname aan oorlogsgeweld voor de betrokkenen in heden en verleden heeft en had (die schok is altijd en overal reëel geweest, dat blijkt uit de militaire geschiedenis), maar om de (latere) emotionele en intellectuele verwerking ervan. Die verwerking wordt bepaald door individuele maar ook door maatschappelijke en culturele factoren, die door de tijd heen in een historisch proces zijn veranderd en die op de individuele verwerking een diepgaande invloed hebben uitgeoefend. De maatschappij waarin iemand leeft, bepaalt mede de wijze waarop hij of zij de oorlogservaringen verwerkt.

Het boek dat de aanleiding vormt tot deze opmerkingen, professor Lawrence Trittle's *From Melos to My Lai*, is een goed voorbeeld van de begripsverwarring die tegenwoordig op dit gebied heerst. Zonder enige aarzeling past hij het concept PTSS toe op de krijgsgeschiedenis van

de Klassieke Oudheid, met name die van het oude Griekenland. Zo blijken ineens verschillende deelnemers aan Xenofon's 'tocht der tienduizend' (401-399 voor Christus), beschreven in de *Anabasis*, in ernstige mate aan PTSS te hebben geleden. Zij zijn, in de ogen van professor Trittle, net zo getraumatiseerd en net zo erg het slachtoffer van een 'misdadige politiek', als de Amerikaanse soldaten die in Vietnam hebben gevochten in de jaren 1964-1973. Trittle zelf is Vietnam-veteraan en zijn boosheid en frustratie over zijn deelname aan de strijd daar klinken door in het hele boek.

Door de kritiekloze toepassing van het concept PTSS op de geschiedenis van het oude Griekenland en door zijn falen wetenschappelijke objectiviteit toch op zijn minst na te streven, overtuigt zijn boek niet. De toon van het boek is verontwaardigd, zelfs rancuneus. Auteurs die het wagen kritische opmerkingen te maken over de manier waarop er tegenwoordig met PTSS wordt gegoocheld, krijgen er van langs en worden zonder pardon in de hoek van de onverbeterlijke aartsconservatieven gezet.

Alleen de titel al spreekt boekdelen, door het op een lijn stellen van twee totaal verschillende oorlogsexcessen. In 416 voor Christus werd de mannelijke bevolking van de stad Melos na een langdurig beleg door Atheense militairen uitgemoord, terwijl de vrouwen en kinderen gevangen werden genomen (beschreven door Thucydides in *De Geschiedenis van de Peloponnesische Oorlogen*), terwijl My Lai uiteraard verwijst naar het Zuid-vietnamese dorp waar Amerikaanse militairen op 16 maart 1968 vooral onder de niet mannelijke bevolking een bloedbad aanrichtten.

In tien hoofdstukken vergelijkt Trittle een aantal aspecten van oorlogvoering, oorlogservaringen en de verwerking ervan door de strijders. Steeds verwerkt hij zijn eigen belevenissen in Vietnam in de tekst. Hij is op zijn best wanneer hij zich louter op de oorlogvoering in het oude Griekenland richt. Had hij het daar maar bij gelaten. Hij presenteert goed gekozen fragmenten uit de klassieke schrijvers, die een fraai panorama schetsen van de klas-

sieke oorlogservaringen, maar het effect ervan wordt weer te niet gedaan door de anachronistische commentaren erbij.

Een aantal aspecten belicht hij in het bijzonder, bijvoorbeeld het klassieke heroïsche ideaal, de beeldvorming over de vijand (hier in het modieuze politiek correcte jargon van de Amerikaanse academische wereld 'the other' genoemd), de herdenking van de gevallen en monumenten, en ja zelfs het nieuwste, maar inmiddels in diskrediet geraakte idee van de 'hervonden herinnering'.

De stukken over de oorlog in Vietnam zijn niet geweldig en de geforceerde vergelijking tussen het oude en moderne strijdtoneel maken het er niet beter op. Het meest verbazingwekkende aan het boek vind ik de onkritische toepassing van het concept PTSS op de Oudheid. Simpel gezegd komt zijn boodschap erop neer dat 'er ook toen al PTSS bestond'. Maar dat is niet zo. De vergelijking had Trittle beter kunnen aangrijpen om de historische en culturele bepaaldheid van het concept 'PTSS' uiteen te zetten. Daarmee had hij tevens een bijdrage kunnen leveren aan een betere, meer kritische en precieze definitie van het begrip.

Een dergelijke herbezinning op de inhoud van het concept is dringend nodig. Nu heeft Trittle alleen maar bijgedragen aan de verdere oprekking en trivialisering ervan.

dr. J.A. DE MOOR, SMG/KL

Samenvattingen

P. Donker - Hebben wij in Nederland een Scharnhorst nodig?

Sinds het uitkomen van de laatste Defensienota zijn het KIM, de KMA en het IDL bezig met het organiseren van een Faculteit Militaire Wetenschappen. Afgelopen zomer stelde de minister van Defensie een commissie in om de positie van de chef defensiestaf nader te onderzoeken. De auteur brengt beide processen in relatie. Zijn voorbeeld is generaal Gerhard von Scharnhorst. Deze werd, na de Pruisische nederlaag tegen Frankrijk in 1806, belast met hervormingen. Hij introduceerde de 'Hogere krijgsschool' en een 'Generale Staf'. De auteur onderkent redenen om een integrale visie op de Nederlandse generale staf officier te ontwikkelen. De vraag blijft wie de rol van Scharnhorst op zich kan nemen.

P. Chalk - International terrorism

De terroristische acties die op 11 september 2001 tegen het World Trade Center en het Pentagon werden uitgevoerd laten zien hoe terreur wereldwijd stabiliteit en veiligheid bedreigt. De auteur gaat in op vier aspecten van modern terrorisme: een algemene trend richting grotere dodelijkheid; Al-Qaeda als model; hernieuwde aandacht voor de dreiging van massavernietigingswapens en Afghanistan dat de laatste zes jaar een middelpunt van terrorisme werd. Hij geeft aan welke uitdagingen de VS wachten bij de confrontatie met het terrorisme.

K. Naumann - Why naval Forces?

De auteur, een Duitse landmachtofficier b.d. en voormalig voorzitter van het Militair Comité van de NAVO, ging op deze vraag in bij een symposium dat in juni 2001 op het IDL werd gehouden. Hij gaat in op de validiteit van de traditionele rol van maritieme macht, trends die raken aan de rol van zeestrijdkrachten en ontwikkelingen binnen de NAVO die van invloed zijn. Hij onderkent belangrijke argumenten die voor het handhaven van zeestrijdkrachten pleiten. Tegelijkertijd zijn er – zoals hij verduidelijkt – diverse gevolgen te onderkennen die nadere beschouwing verdienen.

R. Richardson, R.P.J. Geenen en H. de Kruijk - Casemanagement bij de KL

De Koninklijke Landmacht moet rekening houden met (bedrijfs)ongevallen en rampen. Op 1 januari 2001 werd voor de nazorg in dit soort situaties 'case management' geïntroduceerd. De auteurs gaan in op de ontstaansgeschiedenis, de principes, de werkwijze en de paradoxen van deze aanpak. De ontstaansgeschiedenis is alleen te begrijpen als men de traditionele aanpak kent. Zij geven aan in welke omstandigheden de nieuwe aanpak wordt overwogen. Zij suggereren diverse maatregelen om de aanpak te verbeteren en wijzen op twee valkuilen. 'Case management' is precies wat het zegt te zijn: maatwerk. Niets meer en niets minder.

T.G.J. Damen - Stabiliteit aan de toekomstige grenzen van de EU

De auteur gaat uit van de situatie van de EU als alle officiële kandidaat-leden toetreden. Er tekenen zich dan drie gebieden af die aandacht verdienen. Aan de oostgrens gaat het om de Euraziatische regio. In het zuidoosten en zuiden om wat wordt aangeduid als 'Middle East and Northern Africa' (de MENA-regio). Hij geeft aan waarom ook Afrika ten zuiden van de Sahara – de Afrikaanse regio – aandacht verdient. Per regio worden de sociale, economische en politiek- militaire indicatoren bezien en vertaald in risico's. Hij geeft aan hoe de Europese Unie daarop zou kunnen reageren.

J.M. à Campo - Frankrijk zonder dienstplichtigen

De auteur is als liaisonofficier geplaatst bij de *Etat Major Interarmées de planification opérationnelle* in Creil Cedex. Hij gaat in op de effecten van het opheffen van de dienstplicht voor de Franse strijdkrachten. Zijn observaties betreffen de lopende reorganisaties en de invloed van financiële beperkingen en veranderend imago, de rol van werk- en leefklimaat en van onderbezetting. Het grootste probleem lijkt de aanpassing van de organisatie aan een nieuw soort vrijwilliger met een eigen achtergrond en met eigen ambities en wensen.

G.J.A. van Tintelen - Het begeleiden van medewerkers

Elke organisatie beschikt over middelen. Toch vormt personeel daarbij een bijzondere 'soort'. Hun professionele kwaliteit, creativiteit, innoverend vermogen en flexibiliteit zijn als het ware de motor die de organisatie laat functioneren. Leidinggevendenden moeten hun personeel stimuleren en begeleiden. De auteur verduidelijkt de rol van het functioneringsgesprek zoals dit nu in het KL-beleid is verankerd.

Summaries

P. Donker – Does Dutch defence need a Scharnhorst?

At present the three Dutch institutes for officer-education are organising a combined Faculty of Military Science. At the same time the position of the Chief of Defence Staff is studied. The author questions whether those two separate developments should be kept separated. His leading example is Gerhard von Scharnhorst. After the Prussian defeat against France at Jena and Auerstadt in 1806, he was ordered to reform the Prussian Army. He introduced as 'General Staff College' and the 'General Staff'. As the author clarifies, there is ample reason to reconsider the concepts of a general staff and its educational concept. But who will be the Dutch Scharnhorst?

P. Chalk – International terrorism

The attacks that were directed against the World Trade Centre and the Pentagon on September 11, 2001 underscore the danger that terrorism poses to global stability and security. There are four pertinent features: a general trend towards greater lethality; Al-Qaeda as a new model for international terrorism a renewed focus to weapons of mass destruction terrorism and the emergence of Afghanistan as a hub of terrorism during the last six years. The author also discusses the challenges that will face the US when confronting terrorism.

K. Naumann – Why naval Forces?

The author, retired German Army general and former President of NATO's Military Committee, answered this question during a symposium in the Netherlands in June last year. He discusses the validity of the traditional justification; the trends that prevail today and their meaning for naval power as well as developments within NATO which reinforce or weaken arguments for naval forces. Yes, it is not difficult to justify the necessity to maintain modern naval forces. There are however – as he clarifies – different consequences to be considered.

R. Richardson, R.P.J. Geenen en H. de Kruijk – Case management in the army

The Army has to take accidents and disasters into consideration. On January 1, 2001 'case management' was introduced to guarantee the necessary aftercare in such extra-ordinary circumstances. The authors explain background, principles and method. They suggest some adjustments and point at two snags. Case management is made – to – measure; neither more nor less.

T.G.J. Damen – Stability on the future borders of the EU

The author assumes that all official candidates join the European Union. Based on this assumption he analyses three regions: On the eastern border the Eurasian region, in the south-eastern and south border the 'Middle East and Northern-Africa', or 'MENA-region'. He clarifies why Africa south of the Sahara – the African region – also deserves attention. In each region the social, economical and politico-military indicators are studied to indicate possible risks. The author indicates how the EU could or should respond.

J.M. à Campo – France without conscripts

The author is a Dutch liaison officer in the *Etat-Major Interarmées de planification opérationnelle* in Creil Cedex. He presents his observations on the French Armed Forces now conscription has ended. He discusses the present reorganisations, the influence of financial constraints, a changing image, the impact of work- and living-conditions and understaffing. The real problem seems to be the adjustment to the new type of volunteers with his or her own background, with own ambitions and demands.

G.J.A. van Tintelen – Coaching

Any organisation has means to an end. Yet, co-workers are more than other means. Their professional skills, creativity, innovative power and flexibility are the engine that make an organisation run. He or she who leads should stimulate and coach. The author explains the role of a performance interview next to other instruments, such as an evaluation and an exit-interview. He clarifies the official army regulations with regard to this instrument.