

# MILITAIRE SPECTATOR

**Oorlogsgravenstichting zestig jaar**



e.v. | **Strategische beleidsvorming KMar**  
**Allianties onderhoud vliegtuigmotoren**



De **Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap** nodigt leden en belangstellenden van harte uit om op **donderdag 26 oktober** aanstaande een lezing bij te wonen door:

**kolonel H. Morsink**

(commandant Deployment Taskforce)

over:

## **de start van de operatie in Zuid-Afghanistan**

Van maart tot juli 2006 had kolonel Morsink het bevel over de Deployment Taskforce (DTF) in het zuiden van Afghanistan. Vanuit in eerste instantie de base in Kandahar moesten kampen worden opgebouwd in Tarin Kowt en Deh Rawod.

Vanuit deze twee bases treden Nederlandse eenheden nu op in het kader van de Taskforce Uruzgan (TFU). Welke uitdagingen komen er kijken bij een opbouwoperatie in een uitermate vijandige omgeving? Hoe verloopt zo'n overgang van DTF naar TFU?

De bijeenkomst wordt gehouden op de

**Luitenant-generaal Knoopkazerne  
Mineurslaan 500  
3521 AG Utrecht.**

De zaal is vanaf 15.30 uur open. De lezing begint om 16.00 uur. Vanwege een beperkt aantal plaatsen gaarne aanmelden tijdens kantooruren op 030-2146002.

*De Militaire Spectator is sinds 1832 het militair-wetenschappelijk tijdschrift voor en over de Nederlandse krijgsmacht. Het maakt relevante kennis, wetenschappelijke inzichten, ontwikkelingen en praktijkervaringen toegankelijk en slaat zo een brug tussen theorie en praktijk. De Militaire Spectator stimuleert de gedachtevorming over onderwerpen die de krijgsmacht raken en draagt zodoende bij aan de ontwikkeling van de krijgswetenschap in de breedste zin van het woord. Op deze wijze geeft het tijdschrift inhoud aan zijn missie: het bijdragen aan de professionalisering van het defensiepersoneel en het verhogen van het kennisniveau van overige geïnteresseerden. Daarmee bevordert de Militaire Spectator ook de dialoog tussen krijgsmacht, wetenschap en samenleving.*





#### UITGAVE

Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap

www.kvbk.nl  
info@kvbk.nl

#### Secretaris en ledenadministratie

luitenant-kolonel KLu E.M. Wijers  
Telefoon 076 - 544 70 62  
Fax 076 - 544 70 54

Nederlandse Defensieacademie (NLDA)  
Sectie MOW  
Ledenadministratie KVBK  
Postbus 90002, 4800 PA Breda  
ledenadministratie@kvbk.nl

#### REDACTIE

brigade-generaal cav b.d. prof. em.  
J.M.J. Bosch (hoofdredacteur)

Telefoon 071 - 542 18 30  
E-mail jmjbosch@xs4all.nl

kolonel cav drs. P.J.E.J. van den Aker  
luitenant-kolonel KLu S.M. Babusch bc  
kapitein ter zee P. van den Berg  
commodore KLu drs. G.M. Bergsma  
drs. P. Donker

luitenant-kolonel MJD mr. drs.

P.A.L. Ducheine  
drs. P.H. Kamphuis  
luitenant-kolonel KMar drs.

J.A.J. Leijtens  
kolonel MPSP drs. F. Matser  
brigade-generaal TS ir. R.G. Tieskens  
luitenant-kolonel Marns drs.

A.J.E. Wagemaker MA  
kapitein-luitenant ter zee  
N.A. Woudstra

#### BUREAU REDACTIE

mw. drs. A. Kool en  
drs. F.J.C.M. van Nijnatten  
Instituut Defensie Leergangen  
MPC 58B / Kamer 047  
Postbus 20701

2500 ES Den Haag  
Telefoon 015 - 284 47 20 of  
015 - 284 40 62

Fax 015 - 284 47 21  
E-mail redactiemilitairespectator@  
mindef.nl

#### LIDMAATSCHAP

binnenland € 22,50  
studenten € 15,00  
buitenland € 27,50

#### OPMAAK EN DRUK

Drukkerij Giethoorn Ten Brink  
ISSN 0026-3869

NADruk VERBODEN

Coverfoto: Nabestaande op het ereveld  
Kembang Kuning in Indonesië, 2005  
(Foto Oorlogsgravenstichting)



# MILITAIRE SPECTATOR

**418**

Editoriaal:  
Zware eenheden: voorwaarts!

**420**

B. van Hamond, E.M. Roose, E.J. de Waard,  
W. Ploos van Amstel:  
Allianties bij onderhoud vliegtuigmotoren  
Kansen voor de Nederlandse luchtmacht

**432**

W.M. Dekker:  
De waarde van sociaalwetenschappelijk onderzoek  
in strategische studies  
Een narratieve analyse als voorbeeld

**441**

W. Kwaks:  
Strategische beleidsvorming bij de Koninklijke Marechaussee  
Toekomstmogelijkheden binnen de bestaande verhoudingen

**451**

P.C. van der Graaf:  
Zestig jaar Oorlogsgravenstichting  
Een open taak

**462**

Meningen van anderen

**463**

Boeken

**464**

L. Polman:  
Bericht uit Afrika – Dol op kinderen

**466**

E.J. Oliemans:  
Tegenwicht – Het gaat allemaal om prestaties

**468**

Samenvattingen / Summaries

## ZWARE EENHEDEN: VOORWAARTS!

Zoals bij iedere grote organisatie spelen ook bij de krijgsmacht begrippen als effectiviteit en efficiency een grote rol. De krijgsmacht vervult immers een belangrijke missie – garanderen van veiligheid – en zet de door de politiek ter beschikking gestelde middelen zo doeltreffend en doelmatig mogelijk in. Hierin verschilt de krijgsmacht niet van een andere grote overheidsorganisatie. Het unieke van de krijgsmacht ligt besloten in het monopolie op (het dreigen met of toepassen van) grootschalig geweld. Bij inzet moet de krijgsmacht daarom *gegarandeerd* effectief zijn en dat langere tijd kunnen volhouden, ook in onoverzichtelijke en soms zelfs chaotische situaties.

Om deze garantie waar te kunnen maken, beschikt de krijgsmacht over een breed scala aan middelen. Onder vredesomstandigheden moeten in Nederland op enig moment meer middelen gereed gesteld en gehouden worden dan strikt genomen op dat moment noodzakelijk is. Dit om zodoende steeds aan de wisselende eisen van een expeditie missie te kunnen voldoen. De krijgsmacht is (zoals de brandweer) dus per definitie een inefficiënte organisatie als zij niet wordt ingezet.

De inzet van militaire eenheden vindt in voorkomend geval plaats onder eenhoofdige leiding, organiek of *tailor-made*. De eenheden zijn daartoe normaliter gevuld en uitgerust met goed personeel en modern materieel. Zo

georganiseerd, opgeleid, geoefend en geleid bieden zij in de meeste gevallen min of meer gegarandeerde effectiviteit. Alleen op deze wijze is de krijgsmacht namelijk in staat haar taak te vervullen tegen minimale verliezen aan kostbaar personeel en materieel.

De veranderde internationale situatie, het wegvallen van een duidelijke externe grootschalige dreiging, het incasieren van het zogenoemde vredesdividend en de ontwikkeling van expeditie vermogen met sterke nadruk op lichtere (want daarmee strategisch/operationeel mobielere) eenheden, hebben de laatste jaren de balans tussen gegarandeerde effectiviteit en efficiency verstoord. De balans is welhaast ongemerkt doorgeslagen in de richting van efficiency.

Signalen daarvoor zijn bijvoorbeeld de sterke nadruk op de vredesbedrijfsvoering en de daaruit voortvloeiende weinig kritische en ongenueanceerde vergelijking van Defensie met het normale bedrijfsleven, de grootschalige reorganisaties en personele bezuinigingen, civiel georiënteerde *shared service centers* en geautomatiseerde beheerssystemen en procedures. Maar ook trendy concepten als *Network Centric Warfare* en *Effect Based Approach to Operations* wekken de indruk dat het nog doelmatiger kan, 'chirurgischer', met minder *collateral damage* en met minder militaire en civiele slachtoffers. De dagelijkse praktijk van ingezette militaire eenheden tijdens recente ('vredes')operaties in

Kosovo, Irak, Afghanistan en Congo lijkt het ongelijk hiervan te bewijzen.

Tegelijkertijd lijkt de (inter)nationale tendens van een ongebreidelde drang naar steeds lichter bewapende eenheden langzaam maar zeker te kenteren. 'Licht' heeft naast vele voordelen immers tegelijkertijd vaak de kenmerken van een geringe tactische mobiliteit en een grote kwetsbaarheid. De inherente bescherming en het incasseringsvermogen, de grote tactische mobiliteit, de lagere fysieke belasting voor het personeel, de nauwkeurige en potente sensoren, de grote vuurkracht – kortom: escalatiedominantie en voortzettingsvermogen – van zware, gepantserde eenheden blijken ook tijdens vredesoperaties tot inmiddels bijna weer vergeten mogelijkheden te leiden.<sup>1</sup>

Hiermee krijgen we wederom klokronde (24/7) de beschikking over capaciteiten om gebonden eigen troepen te ontzetten, gebied te beheersen, op te treden als *quick reaction force* of van een vredeshandhavende naar een vredesafdwingende operatie of gevechtsactie over te gaan.

Ook het psychologisch effect van zware eenheden met tanks op de tegenstander moet niet worden onderschat. De verrassende aanval op de Iraakse

miljoenenstad Bagdad in 2003 door de tank- en pantserinfanteriebataljons van de 2 (US) 'Spartan' Brigade 3 InfDiv (Mechanized) is hiervan wellicht het meest tot de verbeelding sprekende voorbeeld.<sup>2</sup>

De inzet van zware middelen bij vredesondersteunende operaties verdient een serieuze heroverweging en geen uitsluiting bij voorbaat als 'oud denken' of 'te provocerend'. Integendeel, de omstandigheden in een operatie/missie vragen soms om zware middelen. De inzet van dit soort eenheden is vanwege hun eigenschappen om klokronde in alle weersomstandigheden op te treden en hun geringe personele sterkte wellicht ook nog eens efficiënter dan de lichte, vaak met helikopters ondersteunde personeelszware eenheden. Tegelijkertijd doet het beschikken over zware middelen de afhankelijkheid van andere schaarse middelen, zoals (gevechts)helikopters, afnemen. Zware eenheden moeten dan ook serieus genomen worden en zijn afhankelijk van de verschillende relevante invloedsfactoren ook nu nog te allen tijde snel inzetbaar ter bescherming van de belangen van de Nederlandse staat, zijn bevolking of wie de staat verder nog dient.

Het is een voorname taak van een professionele militaire adviseur van (politieke) besluitvormers hiervoor oprecht aandacht te vragen bij het besluitvormingsproces ter voorbereiding op een vredesondersteunende operatie. En dat zijn we toch bijna allemaal wel eens?!

<sup>1</sup> Zie hiervoor ook editoriaal MS 171 (4) (2002) Escalatiedominantie en Force Protection (pp. 130-131).

<sup>2</sup> Zie hiervoor Zucchini, D. *Thunderrun. The armored strike to capture Baghdad*. New York, 2004.

# Allianties bij het onderhoud van vliegtuigmotoren

## Kansen voor de Nederlandse luchtmacht

B. van Hamond\*  
E.M. Roose  
drs. E.J. de Waard  
jhr. prof. dr. W. Ploos van Amstel

### Inleiding

Met slagkracht in de vorm van airpower levert de KLu een belangrijke bijdrage aan de uitvoering van de hoofdtaken van de krijgsmacht. Voor het realiseren van airpower heeft de KLu, naast personeel, de beschikking over materieel zoals jachtvliegtuigen, helikopters, grondgebonden luchtverdediging en een vloot voor luchttransport. Deze systemen moeten tijdig beschikbaar en inzetgereed zijn. Naast personeel is onderhoud nodig om een systeem beschikbaar te houden. Veroudering van de vloot maakt onderhoud (*Maintenance Repair and Overhaul*, ofwel MRO) echter steeds kostbaarder.

De KLu is derhalve genoodzaakt een weg te vinden in het krachtenveld tussen een hogere inzetbaarheid bij

dalende budgetten en strengere eisen rond luchtwaardigheid. Een mogelijke oplossing ligt in samenwerken met civiele bedrijven. Samenwerking kan voordelen bieden als capaciteitsvergroting, benutting van schaalvoordelen, vergroting van kennis, reduceren van kosten en kwaliteitsverbetering. Een voorbeeld hiervan is de samenwerking tussen de KLu en Fokker Services bij het uitvoeren van modificaties aan onder andere het *airframe*<sup>1</sup> in het Pacer AMSTEL<sup>2</sup> project. Deze samenwerking maakt het mogelijk kosten te verlagen en doorlooptijden te verkorten.

Dit artikel beschrijft verschillende samenwerkingsvormen en geeft aan welke daarvan het meest geschikt zijn voor het motorenonderhoud voor de F-16 Fighting Falcon en de waarschijnlijke opvolger van de F-16, de F-35 Joint Strike Fighter. Samenwerking kan voor de KLu, civiele bedrijven en de Nederlandse economie strategische meerwaarden creëren op het gebied van capaciteit en financiën.

### Overwegingen bij samenwerking

Omdat de F-16 aan het einde van zijn levensduur zit en niet meer voldoet

aan de steeds hoger wordende eisen, zoekt de KLu een vervanger. Net als bij de F-16 is MRO van groot belang voor de beschikbaarheid van de opvolger. In het recente Maintenance Valley-project is onderzoek gedaan naar de ontwikkeling van een Nederlands MRO *center of excellence* voor het onderhoud aan de vervanger van de F-16. De vraag is nu wat samenwerking met de civiele sector kan bijdragen aan deze Nederlandse ambitie.

Wanneer de KLu gaat samenwerken met civiele ondernemingen, kunnen daardoor een aantal voordelen ontstaan voor de luchtmacht en de civiele sector. Ten eerste biedt samenwerking voordelen in capaciteitsbenutting. Met de huidige materiële middelen en het personeelsbestand kan de KLu het onderhoud aan de Nederlandse F-16-motoren uitvoeren. Bij bezuinigingen en een inkrimpende krijgsmacht is het niet waarschijnlijk dat er veel nieuw of extra personeel wordt aangetrokken. Een oplossing voor het mogelijke toekomstige tekort is samenwerking met civiele bedrijven. Zo heeft de KLu de beschikking over goed opgeleid en getraind personeel dat samen met het eigen personeel de motoren van de vervanger van de F-16 kan gaan onderhouden.

\* B. van Hamond en E.M. Roose zijn cadet vaandrig van de NLDA; Drs. E.J. de Waard is universitair docent aan de NLDA; Jhr. Prof. Dr. W. Ploos van Amstel is hoogleraar aan de NLDA

1 Het airframe is het casco van het vliegtuig zonder motor en andere ingebouwde componenten.

2 Pacer Amstel (After MLU Structural Enhancement of Lifetime) is gericht op het versterken en zo nodig repareren/vervangen van delen van de vliegtuigconstructie (Janssen Lok, J., 'Pacer Amstel' in: *Onze Luchtmacht* februari/maart 2004).



**Onderhoud aan een F-16 tijdens de oefening ADEX 05 in Finland, 2005**

(Foto AVDD, E. Kurvers)

Ten tweede kan samenwerking een oplossing bieden voor problemen die ontstaan als eigen personeel nodig is in een uitzend- of inzetgebied. De luchtmacht moet weggefallen personeel van verschillende bases immers aanvullen met eigen personeel van andere onderdelen. Personeel afkomstig van civiele bedrijven kan de tekorten invullen. De KLu, die aan steeds meer

missies deelneemt, kan daardoor voldoen aan de eis om binnen een korte reactietijd haar taken uit te voeren.

Ten derde kan samenwerking bij het ontwikkelen van apparatuur of onderdelen financiële en technische voordelen opleveren. De partijen kunnen ontwikkelkosten delen en ieder hun technische kennis inbrengen. Ook

biedt samenwerken perspectief bij het ontwikkelen van opleidingen of integraal programmamanagement gericht op kortere doorlooptijden, lagere kosten en hogere inzetbaarheid.

Ten vierde biedt samenwerking de KLu ook strategische personeelsvoordelen. Een civiele monteur kan voor continuïteit zorgen terwijl om hem heen de (militaire) personele invulling wisselt. Daarnaast kan samenwerking met de civiele sector binnen het toekomstige flexibele personeelsysteem van Defensie ook loopbaanvoordelen bieden. Voor personeel dat niet langer bij de KLu mag blijven werken, moet een passende werkring worden gevonden buiten het defensiebedrijf. Deze mensen zijn technisch en kwalitatief goed opgeleid. Als zij bij een civiel bedrijf in dienst kunnen treden, krijgt dat bedrijf er werknemers met kennis en ervaring bij.

Ten slotte kan de KLu met samenwerking voor de lange termijn ook verzekerd zijn van kennis die de civiele wereld opdoet.

De KLu biedt civiele bedrijven een aantal sterke punten: nationale en internationale relaties in zowel militaire als civiele netwerken, kennis en vaardigheden om het onderhoud uit te voeren, licenties om onderhoud te mogen uitvoeren en een goede infrastructuur, uitrusting en personeel. Daarnaast biedt samenwerking de Nederlandse economie een meerwaarde: deelnemen in een groeiende markt en hoogwaardig werk met weinig belasting van het milieu. Onderzoek van AeroStrategy (2005) wijst uit dat de wereldwijde uitgaven aan MRO voor militaire vliegtuigen en helikopters 53 miljard dollar belopen. AeroStrategy voorspelt een jaarlijkse groei van 2 procent voor militaire MRO-uitgaven.<sup>3</sup> Ook de civiele markt is groot. Waren de MRO-uitgaven hier

<sup>3</sup> Presentatie Aerostrategy, door Kevin Michaels (2005). *Military Maintenance, Repair & Overhaul Conference* (bron:www.aerostrategy.com).

in 1995 'maar' 21 miljard dollar, in 2003 bedroegen deze 36 miljard dollar, een stijging van 70 procent. In de MRO-markt voor commercieel luchttransport wordt 35 procent van de totale uitgaven besteed aan motoren-  
onderhoud.<sup>4</sup> Via participatie in zowel militaire als civiele MRO kan Nederland het marktaandeel uitbreiden.

### Randvoorwaarden bij samenwerking

Naast voordelen kent samenwerking ook risico's. Samenwerking betekent afhankelijkheid. De vraag is of de KLu zich dit kan permitteren met het oog op haar strategische positie als zwaarmacht van de Nederlandse overheid. Afhankelijkheid betekent kwetsbaarheid, maar anderzijds kent ook volledige zelfstandigheid nadelen, zoals hoge kosten. Bij de inzetbaar-

heid van de F-16 is de KLu al deels afhankelijk van civiele bedrijven. Met het oog op de luchtwaardigheidseisen en -borging moet zij steeds vaker teruggevallen op de diensten van civiele bedrijven. Wanneer de KLu besluit om samen te werken, dan moet zij bepalen in welke mate zij afhankelijk kan en wil zijn, en hoe zij deze kwetsbaarheid wenst op te vangen.

Daarnaast moet er ook een voldoende vertrouwensband bestaan tussen de samenwerkende partijen. Vertrouwen moet groeien in lange-termijn-relaties, waarbij beide partijen oog hebben voor de belangen van de ander.<sup>5</sup> Alleen een gezamenlijke aanpak kan leiden tot verbeteringen en meerwaarden. Daarbij moeten beide partijen substantieel willen veranderen om de organisatie en de processen te stroomlijnen. Wanneer dat niet gebeurt, kan er geen sprake zijn van een win-win

situatie en is de kans op een succesvolle samenwerking beperkt.

Ten slotte moet de KLu nadenken over de invulling van de samenwerking in gebieden waar strategische en geclassificeerde informatie een rol speelt. Zo moet de KLu, bij scholing van onderhoudspersoneel nagaan in hoeverre het gebruikte opleidingsmateriaal confidentieel van aard is.

### Vormen van samenwerking

Er zijn veel samenwerkingsvormen te onderscheiden. Een goed overzicht

4 Voortgangsrapportage Werkgroep Motoren (2005) Maintenance Valley; *Business Opportunity Identification*. Working Group Engines (29 september 2005) – publicatie ministerie van Economische Zaken, Den Haag.

5 Breed, K., Meyer R. & Wit, B. de, *Strategisch management van Publieke organisaties*. (Utrecht, Lemma, 2000) p. 72.



Vliegbasis Woensdrecht, 2005 (Foto: AVDD, H.P. Westendorp)



Capaciteitsuitbreiding	De samenwerkingsvorm moet kunnen zorgen voor voldoende personele en materiële capaciteit om het werkaanbod aan te kunnen.
Fall back-capaciteit	De KLu moet te allen tijde een fall back-capaciteit behouden om eventueel het onderhoud alleen te kunnen uitvoeren.
Beschikking en zeggenschap over personeel en materieel	De KLu moet te allen tijde zeggenschap behouden over haar eigen personeel en materieel in geval zij dat nodig heeft om aan de haar opgedragen taken te kunnen voldoen (bijvoorbeeld uitzendingen).
Groeimogelijkheden en flexibiliteit	De samenwerkingsvorm moet kunnen groeien in geval er meer aanbod komt, of flexibel genoeg zijn om goed te kunnen functioneren bij een lager aanbod aan motoren.
Juridische mogelijkheden	De samenwerkingsvorm moet voldoen aan alle juridische regelgeving voor overheidsorganisaties.
Financiële voordelen	De samenwerking moet ervoor zorgen dat motoren onderhouden worden tegen de laagst mogelijke prijs. Deze prijs moet lager zijn dan wanneer de KLu alleen het onderhoud uitvoert (bij gelijke kwaliteit).
Inzetbaarheid	De inzetbaarheid van het vliegtuig moet door samenwerking worden verbeterd.
Kwaliteit	De kwaliteit moet van hetzelfde niveau blijven als nu het geval is. Het succes van de samenwerking wordt groter naarmate de kwaliteit hoger wordt, tegen gelijkblijvende kosten.
Inzetgebied	Wanneer civiele bedrijven de taken kunnen uitvoeren op uitzending kan de samenwerkingsvorm nog hechter worden.
Best Value	De samenwerking moet zo goed zijn dat het samenwerkingsverband verkozen wordt om het motorenonderhoud uit te gaan voeren aan alle Europese vervangers van de F-16 vliegtuigen.

**Tabel 1: Overzicht randvoorwaarden samenwerking**

geven Huijzer<sup>6</sup> en De Man<sup>7</sup> (2004). De meest eenvoudige vorm van samenwerking is de markttransactie. Bij deze vorm werken organisaties onafhankelijk van elkaar, waarbij de interactie is gericht op het verkrijgen van een bepaald product of een bepaalde dienst. De samenwerking is veelal eenmalig van aard. De uiterste vorm van samenwerking is de fusie of overname. Bij fusie of overname slaan twee gescheiden ondernemingen de handen ineen, om onder één vlag verder te gaan. Minimaal één van de ondernemingen verliest hierbij de eigen identiteit en zelfstandigheid.<sup>8</sup> Dit geldt derhalve niet meer als een (strategische) samenwerking. Tussen deze twee uitersten liggen andere vormen

van samenwerking. Alvorens die *allianties* te beschrijven worden de vormen traditioneel uitbesteden en vergunning toegelicht.

Bij (traditionele) uitbesteding laten organisaties werkzaamheden, die niet tot de kernactiviteiten behoren, door een andere organisatie uitvoeren.<sup>9</sup> Kenmerkend voor een traditionele uitbesteding is dat de opdrachtgever de regie volledig in handen heeft.<sup>10</sup> Voorbeelden zijn de uitbesteding van kantienwerkzaamheden aan een cateringbedrijf of beveiliging aan een extern beveiligingsbedrijf.

Een vergunning of licentie is een overeenkomst tussen twee onderne-

mingen waarbij de ene onderneming (licentieverlener) de andere onderneming (licentienemer) het recht geeft om gebruik te maken van industriële immateriële eigendommen, zoals patenten, handelsmerken, kennis en der-

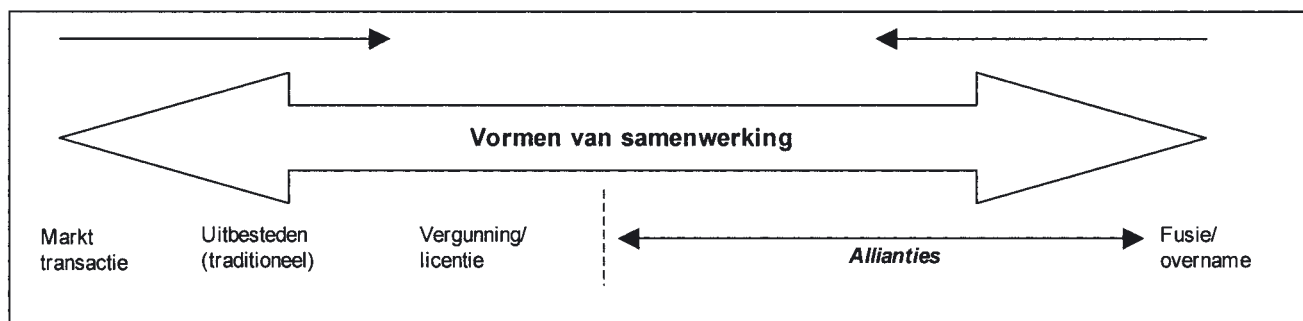
<sup>6</sup> Huijzer, S.E. et al., *Strategische samenwerking* (Amsterdam, Collaborators & Lybrand Dijkster van Dien, 1990).

<sup>7</sup> Man, A.P. de, *The network Economy* (Bodmin, MPG Books, 2004).

<sup>8</sup> Albronda, B.J., et al., *Inkoopmanagement* (Alphen aan den Rijn, Alfa Base, 1998). Deel 2, p. 27.

<sup>9</sup> Kluytmans, F., *Leerboek Personeelsmanagement* (Groningen, Wolters-Noordhoff, 2001) p. 197.

<sup>10</sup> Bult-Spiering, M., *Publiek-Private samenwerking – de interactie centraal* (Utrecht, Lemma, 2003) p. 53.



**Figuur 1: Vormen van samenwerking**

gelijke, waar een vergoeding tegenover staat aan de licentieverlener. Markttransactie, traditioneel uitbesteden, licentie en fusie of overname gelden als traditionele samenwerkingsvormen. Kenmerkend bij deze traditionele vormen is dat de samenwerking gebaseerd is op kostenreductie en behoud van controle door middel van contracten, procedures en structuren.<sup>11</sup>

Er is echter een verschuiving gaande naar meer innovatieve samenwerkingsvormen: allianties. Hier gaat het om samenwerking tussen twee of meer organisaties op basis van een overeenkomst voor de langere termijn, waarbij de partners de eigen identiteit en zelfstandigheid behouden. Organisaties bundelen de krachten, waarbij elke organisatie de eigen kerncompetenties inbrengt, zonder daarbij de eigen zelfstandigheid of identiteit te verliezen. Het voordeel is dat zij gezamenlijk kunnen reageren op veranderingen in de markt, waarbij zij de risico's kunnen delen.<sup>12</sup> Kenmerkend is gezamenlijk opdrachtgeverschap en gezamenlijke eindverantwoordelijkheid, waarbij de regie in handen ligt van de betrokken partijen.<sup>13</sup> De relatie tussen de partijen is



**Onderhoud aan F-16's van de KLu in Afghanistan, 2006**

(Foto elt. M. Pullen)

<sup>11</sup> Waard, E. de, 'De NAVO: Van bolwerk naar netwerk' in: *Militaire Spectator* 173 (4) (2004) p. 7.

<sup>12</sup> Waard, E. de, 'De NAVO: Van bolwerk naar netwerk' in: *Militaire Spectator* 173 (2) (2004) p. 9.

<sup>13</sup> Bult-Spiering, M., *Publiek-Private samenwerking – de interactie centraal.* (Utrecht, Lemma, 2003) p. 55.

gelijkwaardig en gebaseerd op wederzijds vertrouwen, waardoor een partnerschap voor de lange termijn kan ontstaan.<sup>14</sup>

Innovatieve samenwerkingsvormen zijn *Original Equipment Manufacturers* (OEM's), deelneming, *co-makership*, pre-concurrentiële samenwerking, productiesamenwerking, innovatief uitbesteden en joint venture.

### **Van traditioneel naar innovatief samenwerken**

Voor het motorenonderhoud aan de F-16 is er op dit moment geen noodzaak om samen te werken. Dat verandert mogelijk wanneer defensiebudgetten verder dalen, een hogere inzetbaarheid wordt verwacht en er end-of-lifecycle problemen<sup>15</sup> ontstaan. Daarnaast wil de KLu meegaan in de eerder genoemde Nederlandse MRO-ambities en wil zij aanspraak maken op het motorenonderhoud voor de vervanger van de F-16 in Europa.

Het grootste deel van het motorenonderhoud aan de F-16 gebeurt intern. De KLu heeft expertise, gereedschappen en mensen in huis om het onderhoud aan de motor uit te voeren. In een aantal gevallen onderhoudt de OEM (bijvoorbeeld Lockheed-Martin) of een subcontractor (bijvoorbeeld Philips) bepaalde componenten, omdat de KLu dat onderhoud niet mag of kan doen in verband met luchtvaart-eisen en regelgeving. Dit is een vorm van traditionele samenwerking op basis van contractafspraken, die in de miljoenen loopt.

De huidige samenwerking bij de F-16 is op dit moment weliswaar effectief, maar voldoet straks niet meer. De KLu maakt geen gebruik van de kennis van civiele bedrijven en kan innovaties moeilijk volgen. Om mee te gaan met de ontwikkelingen moet op een andere manier worden samengewerkt (het onderhoud van de F-16 in de nabije toekomst wordt in figuur 2 aangeduid met F-16+). Omdat de stap van traditioneel samenwerken naar een volledige innovatieve samenwerking groot is, kan de samenwerking gebaseerd zijn op zowel aspecten uit

de traditionele- als de innovatieve praktijk. De opgedane kennis bij de F-16 kan waardevol zijn bij het ontwikkelen van samenwerking met een civiel bedrijf voor het motorenonderhoud voor de vervanger van de F-16. Uitgangspunt bij deze vervanger moet innovatief samenwerken zijn.

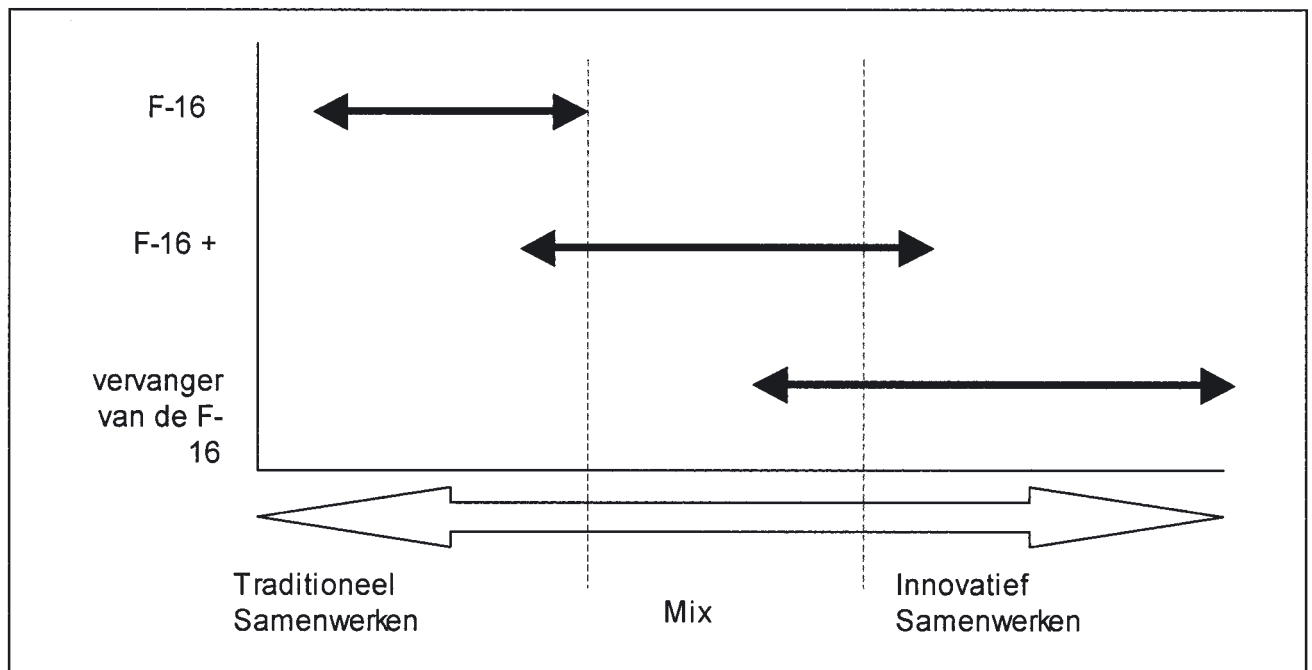
### **Welke samenwerkingsvorm komt in aanmerking?**

Vervolgens kan de vraag gesteld worden welke vorm van innovatief samenwerken het meest geschikt is voor de KLu.

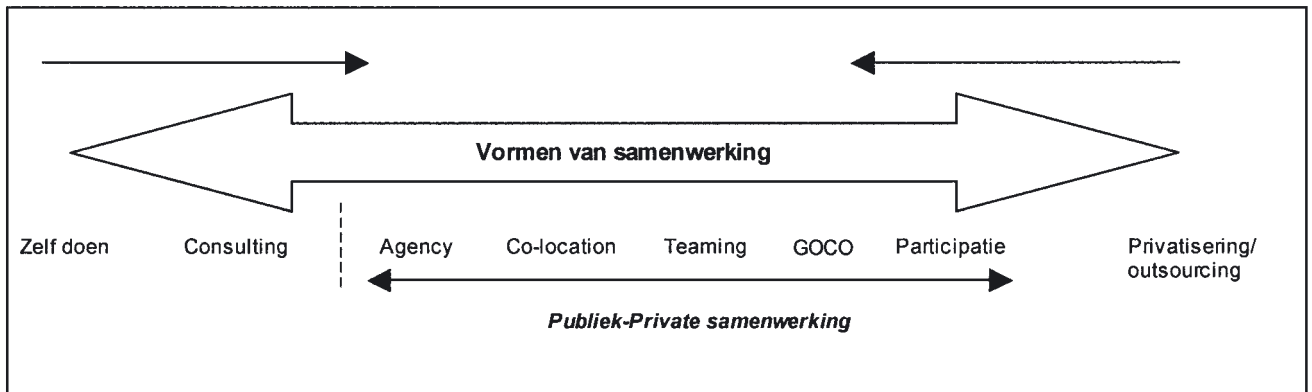
In figuur 3 zijn de samenwerkingsvormen bij het motorenonderhoud samengevat. Aan de linker- en rechterkant staan de twee uitersten aange-

<sup>14</sup> Meij, van der P. & Reyn, L., *Bedrijven tussen markt en overheid*. (Alphen aan den Rijn, Samsom, 2000) p. 39.

<sup>15</sup> End of lifecycle behandelt de problemen in het laatste deel van de instandhoudingsfase, net voor de afstotingsfase. Problemen zijn daar de hoge (arbeids)kosten voor onderhoud en een verminderd aanbod van onderhoud.



**Figuur 2: Manier van samenwerken naar vliegtuigtype**



**Figuur 3: Samenwerkingsvormen motorenonderhoud KLu**

(Ontleend aan het rapport *Samenwerking KLu/KLM F-100 motorenonderhoud* van onderzoeksbureau Booz, Allen en Hamilton, Den Haag 2005)

geven: zelf doen en privatiseren. Bij zelf doen houdt de KLu alles wat met het motorenonderhoud te maken heeft in eigen huis. Indien de KLu besluit om alles aan de civiele sector uit te besteden is er sprake van privatisering of outsourcing. Beide mogelijkheden gelden niet als vormen van samenwerking gerekend, omdat slechts één partij, de KLu of de civiele sector, aan het onderhoud werkt.

Tussen de twee uitersten, zelf doen en privatisering, liggen de vormen van samenwerking voor het motorenonderhoud van de KLu. Hierbij is een onderscheid mogelijk tussen de traditionele samenwerkingsvorm consulting en de meer innovatieve publiek-private samenwerkingsvormen (PPS) zoals, *agency*, *co-location*, *teaming*, *Government Owned Contractor Operated* (GOCO) en participatie.

In de publieke sector vindt een verschuiving plaats van traditionele naar innovatieve PPS-vormen. PPS is een samenwerking tussen de publieke en private sector, waarbij gezamenlijk een project gerealiseerd wordt, dat zowel commerciële als maatschappelijke doelen betreft, op basis van een

heldere taak- en risicoverdeling, waarbij de partijen de eigen identiteit en verantwoordelijkheid behouden. Consulting, waarbij de KLu expertise inkoop bij een private partij en zo de kennis van die partner benut, is geen innovatieve PPS-vorm.<sup>16</sup> Er is namelijk geen sprake van gezamenlijke projectrealisatie, maar enkel van samenwerking op basis van kennisuitwisseling.

Als PPS-vormen gelden: *agency*, *co-location*, *teaming*, *Government Owned Contractor Operated* (GOCO) en participatie.

Bij een *agency* (agentschap) wordt een onderdeel van een organisatie een zelfstandige eenheid. De zelfstandige organisatie krijgt een eigen naam, budget en middelen. Het Logistiek Centrum Koninklijke Luchtmacht (LCKLu), waar het onderhoud plaatsvindt, zou dan kunnen werken als een zelfstandig onderdeel of industrie voor de KLu. Tevens kan het zich op de binnen- en buitenlandse markt begeven om daar onderhoud uit te voeren, mits de regelgeving dit toestaat.<sup>17</sup> De KLu kan bij deze vorm samenwerken met de civiele sector om gezamenlijk het onderhoud voor klanten te verzorgen. De civiele partij moet echter wel zelf de eigen middelen en personeel inbrengen om deze samen-

werking te realiseren. Een nadeel van het inbrengen van eigen middelen en personeel door alle partijen, is het mogelijk ontstaan van overcapaciteit. Een belangrijk voordeel van een *agency* voor de KLu is waarborging van het volledige bezit en alleenrecht

<sup>16</sup> Booz, Allen & Hamilton, *Samenwerking KLu/KLM F-100 motorenonderhoud*. (Den Haag, 2005).

<sup>17</sup> Voortgangsrapportage Maintenance Valley, *Business Opportunity Identification*. Working Group Engines, 29 september 2005, Ministerie van Economische Zaken, Den Haag.

**Onderhoud aan Cougar  
gevechtshelikopter op  
Tallil Airbase in Irak, 2005**  
(Foto SFIR 5, G. van Es; collectie NIMH)



van het MRO van de motor.<sup>18</sup> De KLu hoeft dus bij een agency niet de zeggenschap over het motorenonderhoud te delen met de civiele partij, waardoor de KLu zelf kan blijven beslissen waar en wanneer dat plaatsvindt. Tevens houdt de KLu de kennis in eigen huis.

Bij co-location werkt het LCKLu, net als bij een agency, als zelfstandige eenheid. Het verschil is dat de samenwerking verder gaat. De civiele partij hoeft bij deze vorm niet meer zelf de middelen in te brengen, maar kan gebruik maken van de middelen van de KLu. Als de KLu gebouwen en equipment ter beschikking stelt aan een private partij is er sprake van een co-location. Tevens is uitwisseling van personeel mogelijk, waardoor kennisoverdracht plaatsvindt zonder dat de KLu daar extra voor betaalt (zoals bij consulting). Een ander voordeel is het

gezaamenlijk investeren, bijvoorbeeld in R&D, waardoor alle partijen kostenbesparingen realiseren.

Op dit moment heeft de KLu een samenwerkingverband met Fokker Services waarbij de KLu haar gebouwen en middelen beschikbaar stelt aan Fokker om gezaamenlijk onderhoud uit te voeren. Deze co-location bestaat uit het delen van reparatiedocks waar onder andere het motorenonderhoud plaatsvindt. Het is voor Fokker niet noodzakelijk alleen onderhoud te doen voor de KLu. Zij mag de docks ook gebruiken voor eigen klanten.<sup>19</sup>

Dit kan de KLu echter problemen opleveren wanneer zij de gedeelde docks voor het eigen onderhoud nodig heeft. Indien de KLu grootschalig onderhoud wil uitvoeren aan de motoren van de F-16 en hiervoor meer docks nodig heeft dan ze ter

beschikking heeft, dan moet zij een beroep doen op de docks die zij deelt met Fokker Services. Het kan echter voorkomen dat Fokker Services de docks gebruikt om onderhoud uit te voeren voor een andere klant dan de KLu. Er moeten dus goede afspraken gemaakt worden. De KLu moet te allen tijde de inzetbaarheid en beschikbaarheid van de toestellen voor de krijgsmacht kunnen waarborgen, ook wanneer zij de infrastructuur deelt met een civiele partij.

Bij teaming gaat de KLu samenwerken met een private partij en draagt zij het operationele risico gedeeltelijk over aan die partij. Er wordt gebruik gemaakt van zowel publieke als private infrastructuur. Hierdoor draagt de KLu niet alleen de kosten en risico's van bijvoorbeeld kostbare machines en personeel, maar doet de civiele partner dat ook.

Bij teaming liggen afspraken en prijsstelling vast in zogeheten *Service Level Agreements (SLA's)*. Om deze samenwerking in goede banen te laten lopen en de naleving van de SLA's te waarborgen, ligt het management bij één partij, te weten de publieke partij.<sup>20</sup> Voor de KLu brengt dit het voordeel met zich mee dat het werk in eigen beheer blijft. De zeggenschap over en eigendom van de middelen gaan hierdoor niet verloren.

Een ander voordeel van teaming is de mogelijkheid alle goede eigenschappen van beide partijen te combineren en om te zetten in een kwalitatief beter eindresultaat. Het is van belang om bij een teaming-constructie met de partners een vertrouwensrelatie op



<sup>18</sup> Voortgangsrapportage Maintenance Valley, *Business Opportunity Identification*. Working Group Engines, 29 september 2005, Ministerie van Economische Zaken, Den Haag.

<sup>19</sup> Voortgangsrapportage Maintenance Valley, *Business Opportunity Identification*. Working Group Engines, 29 september 2005, Ministerie van Economische Zaken, Den Haag.

<sup>20</sup> Booz, Allen & Hamilton, *Samenwerking KLu/KLM F-100 motorenonderhoud*. (Den Haag, 2005).



**F35 Joint Strike Fighter in de fabriek van Lockheed Martin in Fort Worth, 2005**

(Foto AVDD, H.P. Westendorp)

te bouwen om deze kennisoverdracht daadwerkelijk te realiseren.

Een mogelijk probleem bij teaming zijn cultuurverschillen, onder meer in tijdshorizon en besluitvormingsprocedures. De private sector kent snelle beslissingen met een korte tijdshorizon. Vier jaar is in de ogen van de private sector een lange termijn. Maar de publieke sector doorloopt meestal een lang besluitvormingsproces, waarbij beslissingen genomen worden voor de langere termijn; hier is vier jaar niet ongewoon lang.<sup>21</sup>

De constructie Government Owned Contractor Operated (GOCO) is gebaseerd op samenwerking tussen een publieke en private partij waarbij het operationele risico geheel naar de private partij gaat. De KLu verhuurt bij een GOCO-constructie de infrastructuur, zoals gebouwen, middelen en personeel, aan de private partner. Een

dergelijke regeling is vergelijkbaar met een leasecontract waarbij de KLu zorgdraagt voor de infrastructuur en de private partij met deze infrastructuur het onderhoud en modificaties verzorgt. Het management ligt bij een GOCO-samenwerking bij de private partij. Opdrachtgeverschap en eigendom blijven echter in handen van de KLu.

Het in eigen huis houden van de infrastructuur verzekert de KLu van een fall back-capaciteit.<sup>22</sup> Hierdoor kan de KLu teruggrijpen naar de eigen middelen en personeel indien de samenwerking niet het gewenste resultaat brengt of wanneer de private partij wegvalt. De KLu mag het eigendom dan ook niet uit handen geven.

Hoewel de KLu eigenaar blijft van de middelen en personeel, verliest zij wel de directe controle over de eigen MRO.<sup>23</sup> De KLu draagt de uit te voeren

projecten op, maar de private partij bepaalt de invulling.

Door personeel te verhuren aan de private partij verliest de KLu de zeggenschap hierover. Een voordeel daarentegen is dat de KLu bij personeelsuitwisseling gebruik kan maken van de ervaring en kennis van de private partner. De KLu hoeft niet meer te investeren in R&D als deze kennis al aanwezig is bij de private partner.

<sup>21</sup> Man, A.P. de en Waard, E. de (2005) 'Publiek-private samenwerking. Lessen uit het JSF-netwerk' in: *Militaire Spectator* 174 (5) (2005) pp. 192-206.

<sup>22</sup> Booz, Allen & Hamilton *Samenwerking KLu/KLM F-100 motoren onderhoud*. (Den Haag, 2005). Fall back-capaciteit is de capaciteit die de KLu achter de hand moet houden om in geval van het mislukken van een samenwerking alleen verder te kunnen gaan.

<sup>23</sup> Voortgangsrapportage Maintenance Valley, *Business Opportunity Identification*. Working Group Engines, 29 september 2005, Ministerie van Economische Zaken, Den Haag.

Tevens hoeft de KLu minder personeel aan te houden, omdat zij gebruikmaakt van het personeel van de private partij. De KLu moet er echter wel voor waken dat zij de fall back-capaciteit kan waarborgen.

Een participatie is vergelijkbaar met een joint venture, waarbij de KLu en een private partner samengaan in een nieuwe onderneming. Bij deze vorm verliezen beide partijen met de oprichting van een aparte juridische eenheid de eigen zelfstandigheid en identiteit. Voor de realisatie van doelen investeren de partijen gezamenlijk in publieke en private infrastructuur, waardoor de private partij en de KLu het eigendom delen. Het gebruik van de kennis van de civiele partner biedt de mogelijkheid klanten een groot pakket aan diensten en services aan te

bieden. Tevens is er toegang tot civiele technologieën waarin de KLu niet meer hoeft te investeren. Een ander voordeel is dat de nieuwe zelfstandige eenheid werkzaamheden kan gaan uitvoeren voor zowel de Nederlandse KLu, als voor buitenlandse luchtmachten en markten (indien de regelgeving dit toelaat). Het doel van participatie is dus ook het betreden van meer markten.<sup>24</sup>

Een mogelijk probleem is de winstverdeling. De KLu is een non-profit organisatie die geen winst mag maken, maar een jaarlijks budget krijgt. De civiele partij echter heeft wel een winsttoegemerk. De KLu moet dus ten eerste van een jaarlijks budget overstappen naar een kosten- en batenstelsel waarbij zij voor haar dien-

sten betaald gaat krijgen. Ten tweede moet de KLu, met contracten, goede afspraken over de winstverdeling maken met de civiele partij. Een ander nadeel bij participatie is dat de KLu de volledige controle en zeggenschap over MRO verliest, omdat de infrastructuur het bezit is van beide partijen.<sup>25</sup> De KLu kan niet meer op de eigen middelen en personeel terugvallen indien de samenwerking niet het gewenste resultaat brengt; er is immers geen eigen KLu-infrastructuur meer.

<sup>24</sup> Booz, Allen & Hamilton *Samenwerking KLu/KLM F-100 motorenonderhoud*. (Den Haag, 2005).

<sup>25</sup> Maintenance Valley – Engine Working Group. *Business opportunity identification*. 19 september 2005, Ministerie van Economische Zaken, Den Haag.

Samenwerkingsvorm	Voordelen	Nadelen
Consulting	<ul style="list-style-type: none"> <li>• kennisoverdracht</li> <li>• niet zelf technologie ontwikkelen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• niet zelf de kennis in huis</li> <li>• niet meer innovatief</li> </ul>
Agency	<ul style="list-style-type: none"> <li>• direct controle eigen MRO</li> <li>• zelfstandige onderneming</li> <li>• kennisoverdracht</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ontstaan van overcapaciteit</li> <li>• onderbezetting machines</li> </ul>
Co-location	<ul style="list-style-type: none"> <li>• zelfstandige eenheid</li> <li>• kostenreducties</li> <li>• gezamenlijke investeringen</li> <li>• personeelsuitwisseling</li> <li>• kennisoverdracht</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• delen van infrastructuur</li> </ul>
Teaming	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ten dele operationeel risico-overdracht</li> <li>• kennisoverdracht</li> <li>• publiek management</li> <li>• kostenreducties</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• cultuurverschillen</li> </ul>
GOCO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• overdracht operationeel risico</li> <li>• kostenreducties</li> <li>• kennisoverdracht</li> <li>• personeelsreducties</li> <li>• fall back-capaciteit gewaarborgd</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• privaat management</li> <li>• verlies directe controle MRO</li> <li>• verlies zeggenschap infrastructuur</li> <li>• cultuurverschillen</li> </ul>
Participatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• kennisoverdracht</li> <li>• meer markten betreden</li> <li>• kostenreducties</li> <li>• personeelsreducties</li> <li>• gezamenlijke risicodeling</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• winstverdeling</li> <li>• verlies van directe controle MRO</li> <li>• fall back-capaciteit niet gewaarborgd</li> <li>• uitzending in gevaar</li> <li>• cultuurverschillen</li> </ul>

**Tabel 2: Voor- en nadelen publiek-private samenwerkingsvormen**

Samenwerkingsvormen / Randvoorwaarden	Zelf doen	Consulting	Agency	Co-location	Teaming	GOCO	Participatie	Privatiseren
Capaciteitsuitbreiding	○	◐	◑	◑	●	●	●	●
Fall back-capaciteit	●	●	●	●	●	●	○	○
Beschikking en zeggenschap over personeel en materieel	●	●	●	●	●	●	◐	○
Groeimogelijkheden en flexibiliteit	◐	◐	◑	◑	●	●	●	◑
Financiële voordelen	◐	◑	◑	◑	●	●	●	●
Inzetbaarheid*	◑	◑	●	●	●	●	●	●
Kwaliteitsverbetering	◐	◑	●	●	●	●	●	●
Kennisoverdracht	○	○	●	●	●	●	●	○

\* Onder inzetbaarheid wordt hier verstaan de verbetering van de inzetbaarheid ten opzichte van de huidige situatie

Tabel 3: Randvoorwaarden versus samenwerkingsvormen

### Toepasbaarheid van de samenwerkingsvormen

Het koppelen van de randvoorwaarden aan de samenwerkingsvormen leidt tot tabel 3. In dit overzicht zijn naast de meer innovatieve samenwerkingsvormen ook de vormen zelf doen en privatiseren opgenomen.

In de tabel is met cirkels aangegeven in hoeverre een samenwerkingsvorm voldoet aan de opgestelde randvoorwaarden. Een zwarte cirkel betekent dat de samenwerkingsvorm volledig voldoet aan de voorwaarde, een witte cirkel betekent dat de vorm niet voldoet aan de voorwaarde en een grijze cirkel betekent dat het ontbrekende is af te dekken met afspraken. Op deze manier is het mogelijk aan te geven welke vormen wel en niet toepasbaar zijn voor de KLu.

De vormen zelf doen, consulting en privatiseren zijn niet geschikt, omdat ze onvoldoende stroken met de rand-

voorwaarden en daarom niet het gewenste resultaat brengen voor de toekomst. Tevens is bij zelf doen en consulting geen kennisoverdracht mogelijk, waardoor financiële voordelen niet behaald worden.

Privatiseren is geen optie, omdat de fall back-capaciteit niet gewaarborgd is en de zeggenschap en beschikking over de eigen middelen en personeel komen te vervallen.

De vormen agency en co-location zijn toepasbaar voor de KLu, maar brengen niet voldoende resultaat. Als de KLu een *Regional Support Center* voor de JSF wil creëren op de vliegbasis Woensdrecht dan heeft zij een partner nodig die een capaciteitsuitbreiding kan realiseren. Hierdoor vallen de vormen agency en co-location af. Het is wel mogelijk om voor het huidige F-16-motorenonderhoud een vorm als agency of co-location te gebruiken om ervaring op te doen met samenwerken. De KLu moet dan niet

alleen kil uitbesteden (traditionele samenwerking), maar juist intensief samenwerken met een civiele partij. Door hiermee te beginnen kan zij ervaring opdoen en is het mogelijk steeds meer naar innovatieve samenwerkingsvormen te gaan.

Uit tabel 3 komt naar voren dat teaming, GOCO en participatie voor de KLu geschikt zijn voor samenwerking. Deze vormen beschikken over de elementen die een cruciale rol gaan spelen, zoals capaciteitsuitbreiding, financiële voordelen en kennisoverdracht. Teaming voldoet zelfs aan alle randvoorwaarden. Vooral de aspecten fall back-capaciteit en de beschikking en zeggenschap over de middelen dekt deze vorm goed af. Het management ligt bij teaming in handen van de KLu, waardoor de luchtmacht de beslissingen neemt en de zeggenschap en eigendom behoudt. De KLu wordt hierdoor niet te afhankelijk van een andere partij en behoudt het alleenrecht over de eigen infrastructuur.



Hiermee is de KLu in staat mensen en middelen te leveren voor bijvoorbeeld een uitzending.

Bij een GOCO-constructie ligt het management bij de private partij, waardoor de KLu niet de gehele beschikking en zeggenschap meer heeft over de eigen middelen en personeel. Dit laatste is niet wenselijk, omdat de KLu te allen tijde moet kunnen beslissen waar zij het personeel en de middelen inzet. Het is echter mogelijk om een GOCO+-constructie te ontwerpen waarbij de private partij en de KLu samen het management in handen hebben en de luchtmacht wel de beschikking en zeggenschap behoudt. De gaten die hierdoor in het samenwerkingsverband ontstaan kunnen de partijen opvangen door civiel personeel en middelen of door personeel en middelen van andere bases weg te trekken.

Dit laatste is ook mogelijk bij participatie. Bij deze vorm heeft de KLu ook niet meer geheel de beschikking en zeggenschap over de eigen middelen en personeel. De civiele partij en de KLu gaan namelijk bij participatie samen op in een nieuwe onderneming. Bij deze vorm is het ook noodzakelijk goede afspraken te maken voor het geval de KLu mensen en middelen nodig heeft om haar taken uit te voeren die zij vanuit de politiek opgelegd krijgt. De fall back-capaciteit is bij een participatie echter niet gewaarborgd.



Installatie van de lift fan bij een Lockheed Martin X-35B JSF (Foto P.A. Torres)

### Conclusie

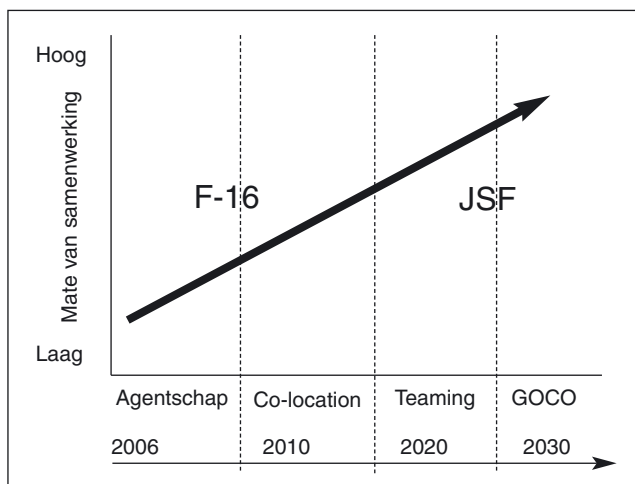
De conclusie is dat co-location voor de F-16 op korte termijn het hoogst haalbare is. Door een dergelijke samenwerking met een civiel bedrijf is het mogelijk ervaring op te doen die is te gebruiken bij de JSF. De KLu moet dan niet alleen uitbesteden, maar tevens intensief samenwerken met de civiele partij.

Voor de vervanger van de F-16 kan de KLu, met de ervaring die is opgedaan bij co-location, in beginsel teaming aangaan met een civiel bedrijf. Teaming voldoet aan alle eisen voor samenwerking tussen de KLu en een civiel bedrijf en kan zelfs het eindstation zijn van samenwerking wanneer

deze volledig naar behoren werkt en de juiste resultaten geeft. Indien de KLu nog verder wil gaan met samenwerking en een civiele partij, dan behoort een GOCO-constructie vanaf 2030 tot de mogelijkheden (zie figuur 4).

De KLu moet zich bij het aangaan van een samenwerkingsverband bewust zijn van de verschillende samenwerkingsvormen. Door een duidelijk doel te stellen waaraan een samenwerking moet voldoen is het mogelijk de juiste samenwerkingsvorm te kiezen. De KLu moet zich realiseren dat elk samenwerkingsverband anders is. Er is geen juiste aanpak of invulling. De KLu moet bij iedere vorm en constructie kijken naar de invulling.

Nader onderzoek is nodig naar de regelgeving en de juridische haalbaarheid van samenwerkingsvormen. Mogelijk is er een spanningsveld tussen wensen en juridische voorwaarden. Verder is onderzoek nodig naar de concrete invulling van de samenwerkingsverbanden op alle niveaus van de organisatie. Daarbij moet de KLu zich afvragen in hoeverre zij wil integreren met een civiel bedrijf, zonder dat de eigen afhankelijkheid en fall back-capaciteit in gevaar komen. Maar ook een intensievere samenwerking met luchtmachten van partnerlanden om kosten en risico's te delen biedt kansen die nog beter in kaart te brengen zijn.



Figuur 4: Ontwikkeling in samenwerkingsvormen

# De waarde van sociaal-wetenschappelijk onderzoek in strategische studies

## Een narratieve analyse als voorbeeld

drs. W.M. Dekker\*

### Inleiding

Nederlands onderzoek op het gebied van strategische studies wordt gedomineerd door twee verschillende benaderingen. De ene benadering kan worden getypeerd als de wiskundig-wetenschappelijke benadering en bestaat uit 'operations research' en kwantitatieve beleidsanalyse. Voorbeelden van instellingen waar dergelijk onderzoek plaatsvindt zijn het Clingendael Centre for Strategic Studies<sup>1</sup> en het Koninklijk Instituut voor de Marine<sup>2</sup>.

De andere benadering kan worden getypeerd als de historisch-hermeneutische benadering en bestaat uit militaire historiografie en de interpretatie van strategische theorie.

Dit type onderzoek vindt plaats in geschiedenisdepartementen zoals die

aan de Universiteit van Amsterdam, Universiteit Utrecht en Universiteit Leiden, als ook aan het Nederlands Instituut voor Militaire Historie en de Faculteit Militaire Wetenschappen (FMW) van de Nederlandse Defensie Academie. Voorbeelden van leerstoelen binnen deze benadering zijn de leerstoel militaire geschiedenis en algemene strategie van prof. dr. H. Amersfoort aan de KMA en de leerstoel militaire geschiedenis, in het bijzonder strategische studies, van prof. dr. G. Teitler aan de Universiteit van Amsterdam.

Opvallend genoeg ontbreekt een sociaalwetenschappelijke benadering van strategische studies in Nederland. Er wordt in Nederland wel sociaalwetenschappelijk onderzoek verricht op het gebied van conflictstudies<sup>3</sup>,

maar dit onderzoek omvat niet de bestudering van militaire strategie. De enige Nederlandse leerstoel op het gebied van strategische studies binnen een sociaalwetenschappelijk departement is die van prof. dr. R. de Wijk in Leiden.

### **Kloof**

In de Nederlandse wetenschap bestaat er dus een kloof tussen civiel sociaalwetenschappelijk onderzoek aan de ene kant en de beleidsmatige en historische bestudering van strategische studies binnen militaire instituten, denktanks en geschiedenisdepartementen aan de andere kant. Dit is een opvallende situatie aangezien in de Angelsaksische landen, waar het meeste onderzoek binnen de discipline wordt verricht, strategische studies over het algemeen wordt beschouwd als subdiscipline van de politieke wetenschap.<sup>4</sup>

Bovenal is dit een spijtige situatie omdat de sociale wetenschap een waardevolle bijdrage kan leveren aan de bestudering van strategie.

Dit artikel heeft tot doel het nut van de sociaalwetenschappelijke bestudering van strategie aan te tonen. Hiervoor zal ik gebruikmaken van een voorbeeld van mijn eigen onderzoek.

Hierbij moet worden opgemerkt dat dit een voorbeeld van een interpretatief onderzoek betreft, wat slechts één

\* De auteur studeerde politicologie en wijsbegeerte aan de Universiteit van Amsterdam, en is momenteel als PhD-student werkzaam bij het Department of International Politics aan de University of Wales. Dit artikel is gebaseerd op een onderzoekspaper geschreven voor de module 'Interpretive Research Design,' onderdeel van de onderzoeksmaster Social Sciences, UvA. Dekker dankt dr. H. C. Wagenaar van Universiteit Leiden voor zijn commentaar op deze onderzoekspaper. Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel.

1 CCSS is een joint venture tussen het Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael en het Nederlands instituut voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek (TNO). Dit verklaart wellicht deels de kwantitatieve en beleidsmatige benadering van dit instituut.

2 Zie <http://www.kimdenhelder.nl/index1.html> (laatst bezocht op 07-01-2006), en zie <http://www.ccss.nl> (laatst bezocht 05-03-2006).

3 Voorbeelden zijn het Centrum voor Internationaal Conflictanalyse en management (CICAM) van de Radboud Universiteit Nijmegen, evenals sommige departementen politieke wetenschap en het Instituut Clingendael.

4 Zie bijvoorbeeld J. Baylis e.a. *Strategy in the Contemporary World: An Introduction to Strategic Studies*. (Oxford: Oxford University Press, 2002), p. 12.

van de mogelijke benaderingen is binnen de sociale wetenschap<sup>5</sup>. De claim is echter dat de sociale wetenschap in het algemeen een waardevolle bijdrage kan leveren aan de bestudering van strategie.

### Opzet artikel

De opzet van dit artikel volgt uit zijn doel. In de volgende sectie zal ik ingaan op de onderzoekopzet van het voorbeeld. Ik zal daarna kort een overzicht geven van de resultaten van dit onderzoek, om vervolgens aan de hand van het voorbeeld de beperkingen van de wiskundig-wetenschappelijke en historisch-hermeneutische benaderingen te tonen.

### Het voorbeeld: probleemstelling en methode

De probleemstelling van mijn onderzoek luidde als volgt: Waarom hou-

den de Verenigde Staten van Amerika vast aan een defensiebeleid van vertrouwen in de meest geavanceerde militaire technologie terwijl op basis van recente operationele ervaringen aan het nut van deze geavanceerde technologie kan worden getwijfeld?

De relevantie van deze probleemstelling bestaat in de schijnbare discrepantie tussen Amerikaanse investeringen in geavanceerde technologie en de werkelijke behoeften tijdens

Amerikaanse operaties, welke grote en langdurige ontplooiingen van relatief 'low-tech' troepen omvatten.<sup>6</sup>

Het is van belang te onderkennen dat de probleemstelling uitgaat van het zoeken naar betekenis, niet naar causale verbanden. Beleid is altijd gebaseerd op culturele overtuigingen die het beleid betekenis geven voor de beleidsmakers en de doelgroep. De manier waarop deze betekenis begrepen kan worden is door deze overtuigingen

- 5 De sociale wetenschap wordt over het algemeen verdeeld in twee verschillende methodologische benaderingen: de empirisch-analytische benadering en de interpretatieve benadering. De empirisch-analytische benadering omvat methoden zoals case-studies, vergelijkende analyse en statistische analyse en is gericht op het zoeken naar universele patronen en causaliteit. De interpretatieve benadering omvat methoden als *grounded theory*, etnografie, *discourse* analyse, narratieve analyse en interpretatieve beleidsanalyse. Deze benadering is gericht op het zoeken naar de betekenis achter menselijk handelen. Mijn voorbeeld valt binnen de tweede benadering. Zie voor twee goede inleidingen in de empirisch-analytische methode: D.F. Sprinz e.a. *Models, Numbers & Cases. Methods for Studying International Relations* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 2004) en G. King e.a. *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*. (Princeton: Princeton University Press, 1994).
- 6 Voorbeelden zijn: de vredesoperaties in de Balkan, en de stabiliteitsoperaties in Afghanistan en Irak.



Gespecialiseerde informatiesystemen aan boord van de Theodore Roosevelt, voormalige Joegoslavië, 1999

(Foto U.S. Navy, D. McKissic; collectie NIMH)

te interpreteren. De methode die ik heb hiervoor toegepast is narratieve analyse. Een narratieve analyse is een kritische beschouwing van een verhaal (narratief) door het uiteenrafelen van de samenstellende delen (deconstrueren) en door de aldus gevonden verhaallijnen te verbinden met de bredere context.

Als een representatief voorbeeld van een Amerikaans narratief over geavanceerde militaire technologie heb ik gekozen voor het Amerikaanse beleid met betrekking tot informatietechnologie en 'Network Centric Warfare' (NCW). Dit betekent dat het NCW-beleid wordt gezien als een verhaal over hoe de Amerikaanse strijdkrachten in de toekomst oorlog moeten voeren. Het selecteren van een representatief voorbeeld maakt het mogelijk om conclusies te trekken over het Amerikaanse militaire technologiebeleid.

Voor dataverzameling heb ik gebruikgemaakt van twee beleidsdocumenten,<sup>7</sup> met aanvullende data van webpagina's van het Amerikaanse ministerie van Defensie.<sup>8</sup> Tevens heb ik een aantal artikelen uit Amerikaanse defensietijdschriften bestudeerd. Deze artikelen vormen geen onderdeel van het verhaal, maar kunnen wel worden gebruikt om het in perspectief te plaatsen.

Mijn narratieve analyse bestond uit drie stappen. Als eerste heb ik het NCW-beleid beschreven als narratief. Dit betekent dat ik de boodschap uit de verschillende beleidsdocumenten heb samengevat tot één verhaal. Deze stap vereist interpretatie om te bepalen wat de belangrijkste verhaallijnen en concepten zijn.

Ten tweede heb ik de onderliggende betekenis van het beleid geïdentificeerd. Dit heb ik gedaan door na te gaan waarom het verhaald werd verteld op de manier dat het werd verteld en niet op een andere manier.

Ten slotte heb ik het ontstaan van de betekenis van het NCW-beleid geplaatst in zijn historische, politieke en culturele context.

## NCW-beleid als narratief

Het Amerikaanse defensiebeleid is momenteel gericht op een transformatie die de Amerikaanse strijdkrachten in staat moet stellen tot 'Network Centric Warfare'. In deze paragraaf zal ik dit beleid als verhaal beschrijven. Ik zal de belangrijkste elementen van het verhaal vertellen in dezelfde volgorde als waarin ze in het beleid verschijnen, veronderstellend dat deze volgorde betekenis draagt.

Het narratief dat op deze manier wordt gereconstrueerd bestaat uit verschillende verhaallijnen die het beleidsprobleem en de oplossing hiervoor beschrijven. Dit zijn:

- (i) de altijd aanwezige dreigingen voor de Verenigde Staten;
- (ii) de mogelijkheden die NCW biedt;
- (iii) het ontstaan van de informatiesamenleving;
- (iv) de wijze waarop oorlogvoering afhankelijk is van de samenleving;
- (v) de noodzaak van militaire transformatie.

### Bedreigingen van de VS

Het verhaal begint met de bedreigingen waarmee de VS rekening moeten houden.

*Our country is being called on to accomplish three difficult missions at once. First, we must win the global war on terrorism. Second, we have to prepare for the wars we may have to fight later in this decade (...) Third, we have to be prepared for the wars in the future.*<sup>9</sup>

Het verhaal vertelt dus dat de VS te kampen hebben met grote en voort-

durende bedreigingen. Het verhaal introduceert daarna zijn belangrijkste term: 'Network Centric Warfare'. Deze term beschrijft een nieuwe vorm van oorlogvoering die gebruik maakt van informatietechnologie om wapensystemen en sensoren door een digitaal netwerk aan elkaar te koppelen zodat ze in staat zijn 'real-time' gevechtinslichtingen uit te wisselen.

Het verhaal vertelt ons dat NCW de operationele effectiviteit doet toenemen.<sup>10</sup> Dit is volgens het verhaal ook de belangrijkste reden voor de defensietransformatie.<sup>11</sup> *[T]he overall objective of these changes is to sustain U.S. competitive advantage in warfare.*<sup>12</sup> *NCW will allow our forces to maintain a competitive advantage over potential adversaries, now and in the future.*<sup>13</sup>

Het narratief stelt dus dat NCW de superieure vorm van oorlogvoering is:

*the working hypothesis of network-centric warfare (...) as an emerging theory of war, simply stated, is that the behavior of forces, i.e. their choices of organizational relationships and processes, when in the networked condition, will outperform forces that are not.*<sup>14</sup>

### Mogelijkheden van NCW

Vervolgens wordt aan de hand van vier punten verteld waarom dit zo is:

- *A robustly networked force improves information sharing.*
- *Information sharing enhances the quality of information and shared situational awareness.*

7 Director Force Transformation, Office of the Secretary of Defense. *Military Transformation A Strategic Approach* (herfst 2003), en ook *The Implementation of Network-Centric Warfare* (januari 2005).

8 In het bijzonder: <http://www.army.mil> (laatst bezocht op 07-01-2006), <http://www.navy.mil> (laatst bezocht op 07-01-2006), <http://www.af.mil> (laatst bezocht op 07-01-2006).

9 Director Force Transformation, Office of the Secretary of Defense. *Military Transformation, A Strategic Approach*. (Herfst 2003), voorwoord.

10 Director Force Transformation, Office of the Secretary of Defense. *The Implementation of Network-centric Warfare*. (Januari 2005), voorwoord en ook p. 4.

11 *Military Transformation*, p. 5.

12 *Military Transformation*, p. 8.

13 *Network-Centric Warfare*, p. 3.

14 *Network-Centric Warfare*, p. 15.

- *Shared situational awareness enables collaboration and self-synchronization, and enhances sustainability and speed of command.*
- *These, in turn, dramatically increase mission effectiveness.*<sup>15</sup>

Het verhaal vertelt ons dus dat NCW leidt tot verbeterde operationele effectiviteit als gevolg van het vermogen om sneller te reageren, voorkomend uit een beter beeld van wat er op het slagveld plaatsvindt, en dat het informatietechnologie is die dit mogelijk maakt.

### Informatiesamenleving

Het narratief vervolgt met de oorsprong van deze nieuwe capaciteiten: de transitie van het industriële tijdperk naar het informatietijdperk.<sup>16</sup> De informatietechnologie die ten grondslag ligt aan NCW is de technologie van dit nieuwe tijdperk.<sup>17</sup> Er bestaat dus een direct verband tussen NCW en het informatietijdperk.

*[T]he basis of NCW as an emerging theory of war is that power flows from society and society's methods of creating power and wealth, and that there has been a fundamental shift in sources of power from industry to information.*<sup>18</sup>

En, vervolgt het verhaal,

*[i]n the information age, power is increasingly derived from information sharing, information access, and speed. Thus, NCW is the military expression of the Information Age.*<sup>19</sup>

Deze conclusie maakt militaire transformatie noodzakelijk.<sup>20</sup>

*New military technologies can revolutionize the form of military competition and the nature of armed conflict in ways that render military forces and doctrines of the Industrial Age obsolete.*<sup>21</sup>

Dus:



**'The B-2 Spirit bomber is a multi-role bomber capable of delivering both conventional and nuclear munitions. A dramatic leap forward in technology, the bomber represents a major milestone in the U.S. bomber modernization program. The B-2 brings massive firepower to bear, in a short time, anywhere on the globe through previously impenetrable defenses.'**

(Foto U.S. Air Force; collectie NIMH)

*if the US fails to transform, our current military superiority and the relative peace, prosperity, and stability it supports will erode.*<sup>22</sup>

De Amerikaanse strijdkrachten moeten zich dus transformeren om hun voorsprong te behouden.<sup>23</sup>

### De betekenis van het narratief

In deze paragraaf zal ik op drie manieren de onderliggende waarden van het narratief identificeren. Ten eerste door de doelmatigheid van het beleid te onderzoeken. In de tweede plaats door te kijken naar de verhaalstructuur.<sup>24</sup> Ten derde door te kijken naar

het gebruik van concepten en termen in het verhaal.

Vanuit doelmatigheidsoverwegingen moeten we onderkennen dat het niet altijd rationeel is om de meest geavanceerde wapensystemen te ontwikkelen. Het verkrijgen van de best mogelijk technologie kan juist averechts werken aangezien:

*[a]ny sensible enemy will focus his most urgent efforts to develop countermeasures against the opposing equipment that seems most dangerous at the time. Thus paradoxically, less successful devices may retain their modest utility even when those originally most successful have already been countered*

<sup>15</sup> *Network-Centric Warfare*, p. 7.

<sup>16</sup> *Military Transformation*, p. 13, zie ook *Network-centric Warfare*, voorwoord.

<sup>17</sup> *Military Transformation*, p. 9.

<sup>18</sup> *Network-Centric Warfare*, p. 15.

<sup>19</sup> *Military Transformation*, p. 13.

<sup>20</sup> *Military Transformation*, p. 12.

<sup>21</sup> *Military Transformation*, p. 12.

<sup>22</sup> *Military Transformation*, p. 14.

<sup>23</sup> *Military Transformation*, p. 16.

<sup>24</sup> Jerome Bruner stelt dat verhalen in hun structuur fundamenteel van logische argumenten verschillen. (Zie *Actual Minds, Possible Worlds*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1986) Het verschil tussen beide kan ons dus op betekenis wijzen.

*and perhaps made entirely useless.*<sup>25</sup>

Het Amerikaanse beleid om desondanks de meest geavanceerde technologie toe te passen wijst dus op een bijzonder vertrouwen in de mogelijkheden van geavanceerde technologie. Een vergelijking tussen het narratief en de structuur van een logisch argument biedt ons ook inzichten. Zo bevat het narratief minder verhaallijnen dan er logisch noodzakelijk zijn. Sommige delen van het verhaal worden dus verondersteld automatisch uit bepaalde verhaallijnen te volgen. Deze veronderstelling wijst op een onderliggende gedeelde overtuiging die verklaart waarom bepaalde premissen niet expliciet als verhaallijn in het narratief zijn opgenomen. Met andere woorden, een persoon die deze overtuiging deelt zal het verband tussen de ontbrekende premisse en de verhaallijn als volstrekt vanzelfsprekend zien.

#### Onderliggende overtuigingen

Op deze manier komen twee onderliggende overtuigingen naar voren: het vertrouwen in de mogelijkheden van geavanceerde technologie, en het geloof in een constant aanwezige bedreiging van 'the American way of life'.<sup>26</sup>

Het belang van deze dreiging blijkt ook uit een vergelijking van de structuur van het narratief met die van een logisch argument. Logisch gesproken is er geen noodzaak het verhaal te beginnen met het dreigingsaspect. Dat het narratief hier mee begint toont ééns te meer het belang van deze dreiging en dat dit één van de onderliggende betekenissen van het verhaal is.

<sup>25</sup> Edward N. Luttwak, *Strategy, the Logic of War and Peace*, (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2002), p. 29.

<sup>26</sup> De vondst dat er een verhaallijn is over de bedreiging van de VS versterkt deze conclusie slechts door het belang van dit idee te tonen, aangezien de verhaallijn slechts stelt dat de dreiging er is. De verhaallijn verklaart niet waar deze dreiging vandaan komt. Hiermee impliceert het verhaal de assumptie dat de bedreiging voor de VS er gewoonweg altijd zullen zijn.

#### Herhaling

Herhaald of overlappend gebruik van termen in een verhaal is ook een goede indicator voor de betekenis die het verhaal draagt. Ik heb zodoende het aantal kernwoorden per verhaallijn in kaart gebracht. Gebaseerd op deze telling spelen de verhaallijnen met betrekking tot de bedreigingen voor de Amerikaanse natie en de mogelijkheden van NCW de belangrijkste rol in het verhaal (meeste kernwoorden per verhaallijn). Dit wijst op een onderliggende dualiteit tussen bedreigingen en kansen.

Ook de samenhang van de gebruikte termen toont onderliggende betekenissen. In het verhaal wordt gebruik gemaakt van drie domeinen van NCW:

het cognitieve domein, het informatiedomein en het fysieke domein. Het cognitieve domein en het informatiedomein overlappen elkaar. Zaken als de intentie van commandanten en een gedeelde 'situational awareness' maken duidelijk deel uit van beide domeinen.

Deze overlap duidt op het belang van deze twee domeinen en op het belang van een goed begrip van de intenties van hogere commandanten en de situatie op het gevechtsveld. Dit wijst weer op een achterliggende aversie tegen al die dingen die het gevecht voor de soldaat op de grond chaotisch, de omgeving onoverzichtelijk, en de missie onbegrijpelijk maken.



### Geloof in technologie

Mijn analyse van het narratief wijst dus op verschillende achterliggende opvattingen, zoals het geloof in de mogelijkheden van geavanceerde technologie en de noodzaak van het verkrijgen van deze technologie. Verder is er de overtuiging dat er een voortdurende bedreiging voor de 'the American way of life' bestaat aangezien vijanden continu zullen proberen hun capaciteiten te verbeteren.

Ook bestaat er een dualiteit tussen bedreigingen en de mogelijkheden van geavanceerde technologie. Ten slotte is er het belang van 'battlefield awareness' en de aversie tegen de 'fog of war'.



**Boven: Gevechtsoperatie tegen Viet Cong-guerrillas, 1961**  
**Links: Amerikaanse tank rukt op in Saigon, 1966**

(Foto's U.S. Department of Defense; collectie NIMH)

### Contextuele analyse van het narratief

Ik zal proberen de onderliggende betekenis van het beleid begrijpelijk te maken door de bredere context in ogenschouw te nemen. Ik zal dit doen door deze Amerikaanse overtuigingen te plaatsen in hun historische, culturele en internationale context.

#### Historische context

De historische context wordt gedomineerd door de Tweede Wereldoorlog, de Koude Oorlog, de Vietnamoorlog en de Golfoorlog van 1991. De Tweede Wereldoorlog en de Koude Oorlog waren conflicten van gigantische omvang waarbij enorm veel werd geïnvesteerd in het ontwikkelen van militaire technologie. Denk bijvoorbeeld aan het Manhattan-project dat de atoombom produceerde om te zien welk belang militaire technologie in Amerikaanse strategie is gaan innemen.<sup>27</sup>

De Koude Oorlog ontpopte zich, bij gebrek aan daadwerkelijk gewapend treffen, tot een militair-technologisch conflict.<sup>28</sup> Een voorbeeld hiervan is de 'space race'. Het is dan ook niet verwonderlijk dat tijdens deze periode een sterk geloof in de mogelijkheden van geavanceerde technologie is ontstaan. Hadden de vs immers niet dankzij geavanceerde technologie de eerste mens op de maan gezet?

De Vietnamoorlog heeft ook een belangrijke invloed gehad op het Amerikaanse denken over militaire technologie. Deze oorlog traumatiseerde de vs door niet overeen te komen met hun beeld dat militaire technologie de beslissende factor in oorlogvoering is. Het 'body-bag'-trauma leidde tot een diep gewortelde aversie tegen 'the fog of war'.

Soldaten verdwaald in de jungle, een onzichtbare vijand, onduidelijke militaire doelen en duizenden gesneuvelde ondermijnden het Amerikaans zelfvertrouwen. Sindsdien hebben

<sup>27</sup> Judith Reppy, 'The Technological Imperative in Strategic Thought' *Journal of Peace Research*, jaargang 27, nr. 1 (februari 1990), p. 101.

<sup>28</sup> Alex Roland, 'Technology, Ground Warfare, and Strategy: The Paradox of American Experience' *The Journal of Military History*, jaargang 55, nr. 4 (oktober 1991), p. 450.



### Rookwolken boven de haven van Nagasaki als gevolg van de atoombom, 1945

(Foto U.S. Office of War Information; collectie NIMH)

*to dissuade them from building dangerous new capabilities in the first place.*<sup>32</sup>

Deze uitspraak kan niet gericht zijn tegen terroristische organisaties, omdat deze de middelen ontberen geavanceerde militaire technologie te ontwikkelen. Deze uitspraak moet dan ook refereren naar een andere potentiële opponent.

De enige kandidaat die in aanmerking komt is China. Recentelijk heeft China een snelle economische, technologische en militaire groei doorgemaakt. Gelet op de Chinese buitenlandspolitieke motieven (Taiwan) en haar immense potentieel wordt het duidelijk waarom de VS NCW omarmen: de VS willen, nu ze nog in het voordeel zijn, een militaire voorsprong opbouwen die het voor China te kostbaar maakt om deze ooit nog in te halen. China moet er zodoende van weerhouden worden om gevaarlijke capaciteiten te ontwikkelen.

### Culturele context

Het geloof dat dit mogelijk is komt voort uit Amerikaanse culturele waarden, in het bijzonder het geloof in de rede en menselijke vooruitgang en het vertrouwen in wetenschap en technologie.<sup>33</sup> Deze overtuiging is zichtbaar in de hele Amerikaanse geschiedenis. Vanaf de onafhankelijkheidsverklaring en het idee van de 'American dream,' tot John F. Kennedy's overtuiging dat de VS de eerste mens op de maan zouden zetten.

de VS geprobeerd om de 'battlefield awareness' van haar soldaten te verbeteren zodat zij door de 'fog of war' heen kunnen kijken om chaos en slachtoffers te voorkomen.

De Golfoorlog wordt veelal gezien als het bewijs dat de VS hierin zijn geslaagd. Als eerste oorlog van het informatietijdperk,<sup>29</sup> vormde informatietechnologie de doorslaggevende factor in de Amerikaanse overwinning op Saddam Hoessein. De VS concludeerden dan ook dat zij in informatietechnologie de oplossing hadden gevonden voor de verschrikkingen van het Vietnamese moeras.

### Internationale context

Als we naar de internationale context kijken dan krijgen we een beeld van

de dreiging waartegen het beleid is gericht. Wat allereerste opvalt, zijn de terroristische aanslagen van 11 september 2001. Deze aanslagen worden ook expliciet genoemd als redenen voor militaire transformatie.<sup>30</sup>

Er is echter meer dan we op het eerste gezicht kunnen zien. Beleidsdocumenten noemen ook herhaaldelijk het ontmoedigen van opponenten als noodzaak.<sup>31</sup> In de woorden van de Amerikaanse minister van Defensie Donald Rumsfeld:

*Our goal is not simply to fight wars, it is to try to prevent wars. To do so, we need to find ways to influence the decision-makers of potential adversaries, to deter them not only from using existing weapons, but to the extent possible, try*

<sup>29</sup> Zie voor deze stelling Alvin and Heidi Toffler. *De Nieuwe Krijgselite. Strategie, tactiek en de Derde Golf* (Amsterdam: Uitgeverij Contact, 1994).

<sup>30</sup> *Military Transformation*, p. 29.

<sup>31</sup> *Military Transformation*, p. 4 en p. 7, zie ook p. 19.

<sup>32</sup> *Military Transformation*, p. 5.

<sup>33</sup> David W. Tarr, 'Military Technology and the Policy Process', *The Western Political Quarterly*, jaargang 18, nr. 1 (maart 1965), p. 142.



De Amerikaanse cultuur is altijd gekarakteriseerd door het geloof in de rede, menselijke vooruitgang en de mogelijkheden van technologie.

Een contextuele analyse van het narratief toont dus dat de Tweede Wereldoorlog en de Koude Oorlog het belang van technologie in de Amerikaanse strategische cultuur hebben vergroot. Ook toont de context ons dat het Amerikaanse zelfvertrouwen werd aangetast door de Vietnamoorlog en de context toont de resulterende poging om door de 'fog of war' heen te kijken en dat de Golfoorlog van 1991 door de vs werd gezien als het bewijs dat ze hierin geslaagd zijn.

Verder toont de contextuele analyse ons de noodzaak van militaire transformatie in het licht van Islamitisch terrorisme en de opkomende Chinese

supermacht. Ten slotte kunnen we, wanneer we het Amerikaanse culturele geloof in vooruitgang bezien, begrijpen waarom technologie zo'n belangrijke rol speelt in het Amerikaanse defensiebeleid.

### **Geruststellende boodschap**

Het narratief draagt dan ook een geruststellende boodschap uit. Het vertelt ons hoe de vs in staat zijn zichzelf te verdedigen (zonder te verdrinken in het moeras van Vietnam) door gebruik te maken van de mogelijkheden die informatietechnologie biedt. Dit vertrouwen op informatietechnologie duidt op een diepgeworteld (haast mythisch) geloof in technologie binnen de Amerikaanse krijgsmacht; een soort cultus van 'high-technology' welke fungeert als een lens waarmee bepaalde zaken wel en andere niet te zien zijn.

Door de nadruk te leggen op gevallen waarin geavanceerde technologie Amerika de overwinning heeft gebracht worden recente ervaringen tijdens vredesoperaties die wijzen op de beperkingen van technologie genegeerd. Hierdoor blijven de vs vasthouden aan een beleid dat vertrouwt op de meest geavanceerde militaire technologie.

### **Tot slot**

#### **Een sociaalwetenschappelijke benadering van strategische studies?**

Het bovenstaande voorbeeld toont een inzicht in de Amerikaanse strategische cultuur dat alleen de sociale wetenschap kan bieden. Een wiskundige benadering kan geen betekenis bestuderen en een historische bena-



**Het World Trade Center in New York, twee dagen na de aanslag (13-09-2001)**

(Foto U.S. Navy, J. Watson; collectie NIMH)



**Minister van Defensie  
D.H. Rumsfeld verwelkomt  
de Chinese vice-premier  
Q. Qichen, die op 22 maart  
2001 op het Pentagon  
arriveert. Samen zullen zij  
een breed scala aan veilig-  
heidskwesties bespreken  
die voor beide landen  
van belang zijn**

(Foto Department of Defense,  
R. D. Ward; collectie NIMH)

dering kan zich strikt gesproken niet bezighouden met hedendaagse verschijnselen. Alleen interpretatieve sociale wetenschap kan de betekenisstructuren achter defensiebeleid en strategische cultuur bestuderen.

Een sociaalwetenschappelijk onderzoeksprogramma voor de bestudering van strategie kan dan ook waardevolle inzichten bieden in de werking van strategie. Op deze manier kan de sociale wetenschap het gat vullen tussen historische beschrijving en formeel-wiskundige analyse.

Momenteel wordt er in Nederland vrijwel geen sociaalwetenschappelijk onderzoek gedaan naar strategie. Toegepast onderzoek in militaire instituten en denktanks wordt niet gevoed door fundamenteel onderzoek vanuit universiteiten. Hierdoor worden innoverende sociaalwetenschappelijke onderzoeksmethoden niet toegepast in de strategische studies.

Meer interdisciplinaire samenwerking tussen civiele en militaire onderzoekers is daarom noodzakelijk. In het samenbrengen van sociaalwetenschappelijke onderzoeksexpertise en militair-strategische expertise ligt dan ook een belangrijke taak weggelegd voor de nieuwe Faculteit Militaire Wetenschappen. Ik hoop dan ook dat de staf van de FMW deze uitdaging aanneemt, aangezien dit kan leiden een zeer bruikbare sociaalwetenschappelijke wending in de bestudering van strategie. ■■■

**Literatuur**

- Baylis, John et. al. *Strategy in the Contemporary World: An Introduction to Strategic Studies* (Oxford: Oxford University Press, 2002).
- Bruner, Jerome. *Actual Minds, Possible Worlds*. (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1986).
- Cooling, Franklin B. 'Technology and the Frontiers of Military History' *Military Affairs*, 39, (Dec. 1957) (4) 206-207.
- Director Force Transformation, Office of the Secretary of Defense. *Military Transformation A Strategic Approach*. (herfst 2003). Internet, beschikbaar via: [http://www.oft.osd.mil/library/library\\_files/document\\_297\\_MT\\_StrategyDoc1.pdf](http://www.oft.osd.mil/library/library_files/document_297_MT_StrategyDoc1.pdf) (Laatst bezocht op 07-01-2006).
- *The Implementation of Network-Centric Warfare*. (januari 2005). Internet, beschikbaar via: [http://www.oft.osd.mil/library/library\\_files/document\\_387\\_NCW\\_Book\\_LowRes.pdf](http://www.oft.osd.mil/library/library_files/document_387_NCW_Book_LowRes.pdf) (Laatst bezocht op 07-01-2006).
- Greenwood, Ted 'Why Military Technology Is Difficult to Restrain' *Science, Technology, & Human Values*, 15, (Herfst 1990) (4), 412-429.
- Howarth, David. *Discourse*. Concepts in The Social Sciences Series. Buckingham: Open University Press, 2000.
- Henry, Ryan and C. Edward Peartree. 'Military Theory and Information Warfare' *Parameters*, (herfst 1998), 121-135.
- King, G. e.a. *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*. (Princeton: Princeton University Press, 1994).
- Larsen, Knud S. 'Social Psychological Factors in Military Technology and Strategy' *Journal of Peace Research*, 23, (december 1986) (4), 391-398.
- Luttwak, Edward N. *Strategy, the Logic of War and Peace*, Revised and Enlarged Edition. (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2002).
- Reppy, Judith. 'The Technological Imperative in Strategic Thought' *Journal of Peace Research*, 27, (februari 1990) (1) 101-106.
- Roland, Alex. 'Science and War' *Osiris*, 2<sup>nd</sup> series, 1, Historical Writings on American Science, (1985) 247-272.
- 'Technology, Ground Warfare, and Strategy: The Paradox of American Experience' *The Journal of Military History*, 55 (oktober 1991) (4) 447-468.
- Sorenson, David S. 'Controlling Weapons Technology in the Post-Cold War World' *Mershon International Studies Review*, 38 (april 1994) (1) 109-115.
- Sprinz Detlef F. e.a. *Models, Numbers & Cases. Methods for Studying International Relations* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 2004).
- Tarr, David W. 'Military Technology and the Policy Process' *The Western Political Quarterly*, 18, (maart 1965) (1) 135-148.
- Toffler, Alvin, and Heidi Toffler. *De Nieuwe Krijgselite, Strategie, tactiek en de Derde Golf* (Amsterdam: Uitgeverij Contact, 1994).
- Warf, Barney, and Amy Glasmeier. 'Introduction: Military Spending, the American Economy, and the End of the Cold War' *Economic Geography*, 69, Defense Spending and Regional Development (april 1993) (2) 103-106.
- White House, The. *The National Security Strategy of the United States of America*. (Washington D.C., september 2002) Internet, beschikbaar via: <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>. (Laatst bezocht op 07-01-2006).
- Yanow, Dvora. *Conducting Interpretive Policy Analysis*. Sage University Papers Series on Qualitative Research Methods, Vol. 47. (Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2000).

# Strategische beleidsvorming bij de Koninklijke Marechaussee

## Toekomstmogelijkheden binnen de bestaande verhoudingen

drs. W. Kwaks\*

### Inleiding

Vershillende ontwikkelingen op veiligheidsgebied, zoals terroristische aanslagen en dreigingen, en een toenemende internationale criminaliteit dragen ertoe bij dat de scheiding tussen interne en externe veiligheid vervaagt. Parallel hieraan vervaagt eveneens de scheiding tussen politie en krijgsmacht. De gedachte dat de politie alleen verantwoordelijk is voor de nationale veiligheid en de krijgsmacht voor de internationale veiligheid, is niet langer houdbaar.

Beide organisaties krijgen door veranderingen in de omgeving nieuwe taken. De krijgsmacht heeft sinds de beëindiging van de Koude Oorlog steeds minder te maken met een externe vijand, maar wordt ingezet voor crisisbeheersingsoperaties ver van huis. Daarnaast levert de krijgsmacht op allerlei manieren steun aan de civiele autoriteiten (Binnenlandse Zaken en Justitie), een taak die sinds

de terroristische aanslagen van 11 september 2001 aan belang wint.

De krijgsmacht draagt mede zorg voor de bewaking en beveiliging van strategische plekken als bruggen, tunnels, luchthavens, ambassades en overheidsgebouwen. Ze ondersteunt de politie bij het oppakken van terrorismeverdachten, levert experts voor de opruiming van explosieven en werkt mee in de Kustwacht. Allemaal voorbeelden van een actieve nationale rol.

Ook de rol van de politie verandert. Zij krijgt steeds vaker te maken met grootschalige, grensoverschrijdende problemen als drugs- en wapenhandel, mensensmokkel en andere vormen van internationale georganiseerde misdaad. Ook neemt de politie met een eigen taak deel aan internationale missies.

Politie en krijgsmacht zijn zich door hun nieuwe taken steeds meer op elkaars werkerrein gaan begeven, hetgeen invloed heeft op de verhouding tussen beide organisaties (de inter-organisatie verhoudingen). In de praktijk is de spanning het duidelijkst merkbaar in de organisatie die opereert op het raakvlak tussen politie en krijgsmacht: de Koninklijke Marechaussee (KMar). De KMar vervult de zogenaamde rol van 'brugfunctie' tussen politie en krijgsmacht: ze be-

kleedt de positie tussen de gematigde geweldstoepassing van de politie en de zwaardere geweldstoepassing door de krijgsmacht.

De KMar kan enerzijds sterk uitbreiden door alle ontwikkelingen op het 'middenrein' tussen politie en krijgsmacht, maar kan anderzijds ook in de verdrukking komen als politie en krijgsmacht naar elkaar toe blijven groeien. De vraag die zich daarbij voordoet is of de KMar nog wel bestaansrecht heeft in haar huidige vorm, of dat zij langzaam opgaat in de haar omringende organisaties.

De minister, de secretaris-generaal en de commandant van de KMar hebben herhaaldelijk gepleit voor het behoud van de KMar binnen de defensieorganisatie.<sup>1</sup> Het is daarom van belang dat Defensie voldoende inzicht krijgt in de kansen en mogelijkheden van de KMar, zodat goede argumenten naar voren gebracht kunnen worden in het politieke debat over de organisatie van de veiligheidszorg.

Dit artikel onderzoekt welke strategische mogelijkheden de KMar heeft om het hoofd te bieden aan de vervagende scheiding tussen politie en krijgsmacht. Ook wordt bekeken op welke wijze de relatie met de politie kan veranderen door verschillende strategische keuzes die de KMar kan maken. Tot slot doe ik een aantal aan-

\* De auteur is werkzaam bij de Hoofddirectie Algemene Beleidszaken van het ministerie van Defensie. Het artikel is geschreven op persoonlijke titel.

1 Onder andere: de toespraak van de minister van Defensie en de secretaris-generaal ter gelegenheid van de Wapendag op 31 oktober 2003 en toespraak bevelhebber marechaussee, generaal-majoor Beuving, bij de commando-overdracht, 7 januari 2004.

bevelingen voor de koers van de KMar, waarbij wordt bepleit dat de KMar haar bestaansrecht alleen kan behouden door een sterke inbedding in de defensieorganisatie.

## De KMar nader bekeken

### Brug tussen politie en krijgsmacht

De KMar voert al sinds haar oprichting in 1814 zowel militaire als civiele taken uit en functioneert daarmee al 192 jaar op het snijvlak van politie en krijgsmacht. De civiele politietaken van de KMar werden voor het eerst limitatief opgenomen in de wet in het 'Takenbesluit 1954'. In 1988 werden de taken opgenomen in de Politiewet, die in 1993 werd herzien. Hiermee werd de KMar ingebed in het politiebestedel.

De KMar is een uitvoeringsorganisatie, waarvan het beleid grotendeels wordt bepaald door de gezagsdragers. De KMar opereert verder op een terrein dat grotendeels wordt bepaald door voor de KMar niet te beïnvloeden ontwikkelingen, zoals het aantal asielzoekers, het aantal uitzettingen en het aantal vliegbewegingen op Schiphol. Over deze onderwerpen wordt beleid gemaakt door de gezagsdragers. Op het eerste gezicht heeft de KMar daardoor weinig invloed op haar eigen takenpakket. Dit dienende karakter blijkt duidelijk uit haar missie:

*In ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregelen zorgen voor het opgedragen aandeel in de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven, alsmede het leveren van een bijdrage aan de effectiviteit van de krijgsmacht.*

(De Koninklijke Marechaussee, 1997)

Naast de inbedding in het politiebestedel kreeg de KMar op 25 maart 1998 de status van vierde krijgsmachtdeel, met de daarbij behorende



Oefening relbestrijding (Foto KMar, R. Frigge; collectie NIMH)

eigen bevelhebber. Hiermee werd zij verankerd in de krijgsmacht. De KMar verschilt echter van de andere krijgsmachtdelen, in de zin dat ze een militaire politieorganisatie is met ongeveer 85 procent civiele taken. Als onderdeel van Defensie is de KMar belast met een takenpakket dat bestaat uit zeven taakvelden: beveiliging, handhaving vreemdelingenwet, militaire politiedienst, politietaken burgerluchtvaartterreinen, recherche, civiele vredes- en internationale taken en assistentieverlening, samenwerking en bijstand.

De KMar is als enige krijgsmachtdeel niet primair gericht op het leveren van gevechtskracht, maar op het leveren van politiediensten.<sup>2</sup> Meer dan de andere krijgsmachtdelen is de KMar nationaal gericht en is ze de strategische reserve van de politie. De KMar heeft ook een andere relatie met het ministerie van Defensie, omdat de commandant van de KMar eindverantwoordelijk is voor de uitvoering van de opsporing van strafbare feiten (in het kader van de militaire politietaken) en daardoor onafhankelijk moet kunnen opereren.

Een laatste verschil met de andere krijgsmachtdelen is de scheiding tussen gezag en beheer, die wel voor

de KMar maar niet voor de andere krijgsmachtdelen geldt. Het gezag over de taken van de KMar ligt voor het grootste deel buiten de defensieorganisatie. De KMar verschilt ook van de politie, door haar militaire karakter en rechtspositie. De civiele politie heeft een zeer breed werkterrein, terwijl de KMar een afgebakend takenpakket heeft dat is opgesomd in de artikel 6 van de Politiewet.

De samenstelling van het takenpakket, de complexiteit van de gezagsstructuur en het voortbestaan van de KMar zijn altijd al onderwerp van discussie geweest. Met enige regelmaat wordt bepleit dat de KMar beter kan worden ondergebracht bij de civiele politie. Ook zijn er stemmen voor een ministerie van Veiligheid, of wordt gesteld dat de KMar in delen moet worden opgeknipt en dat de taakvelden moeten worden ondergebracht bij verschillende organisaties.

Omdat de KMar de afgelopen jaren steeds verder richting civiele politie lijkt te zijn opgeschoven, blijft de

<sup>2</sup> Steijn, A.C. van en B. Terlouw, *Koninklijke Marechaussee: Geen toekomst zonder verleden*, paper ten behoeve van de incompany opleiding Bestuurskunde, Den Haag (2003: 10).

vraag terugkomen of de KMar wel in haar huidige vorm moet blijven bestaan. Mijn stelling is dat de KMar juist in haar huidige vorm een essentiële aanvulling vormt op de taakuitvoering van de politie en het daarbij behorende geweldsniveau, maar tevens fungeert als schakel naar de inzet van andere defensiecapaciteiten indien de situatie dit vereist. Deze stelling wordt hierna onderbouwd.

#### **Beleidsplan 2010: de nieuwe koers van de KMar**

De discussie over het bestaansrecht brandde in 2003 opnieuw los binnen de KMar, toen het kabinet in zijn *Hoofdlijnenakkoord* een evaluatie aankondigde van het politiebestedel. Deze evaluatie veroorzaakte de nodige onrust bij de KMar, omdat niet duidelijk was in hoeverre de evaluatie haar zou beïnvloeden. De KMar besloot zich proactief op te stellen en zich te bezinnen op haar positie. Deze 'herbezinning' is vastgelegd in het *Beleidsplan 2010*, dat in juli 2005 werd aangeboden aan de Kamer. Inmiddels is duidelijk dat de KMar in de evaluatie van het politiebestedel buiten beschouwing wordt gelaten. Wel wordt in Den Haag al langere tijd

nagedacht over en gewerkt aan wijzigingen in het veiligheidsbestel. De aandachtspunten variëren van de evaluatie naar het functioneren van de politie, die mogelijk uitmondt in de oprichting van een nationale politie, tot discussie over de oprichting van een ministerie van Veiligheid (verkiezingsprogramma VVD), de instelling van coördinerende instanties op het gebied van terrorisme en veiligheid en versterkte samenwerking tussen Justitie, Binnenlandse Zaken en Defensie.

Nu de verkiezingen zijn vervroegd naar november 2006, kunnen nieuwe onderhandelingen op gang komen over de organisatie van de veiligheidssector. Voor het behoud van de KMar als vierde krijgsmachtdeel is het daarom goed een eigen afweging te maken over de toekomstige koers van de organisatie.

De KMar heeft hiervoor zelf de aftrap gegeven met haar *Beleidsplan 2010* en verdient lof voor haar proactieve opstelling. Het is voor een overheidsorganisatie namelijk niet eenvoudig haar eigen koers uit te stippelen. Zij krijgt taken bij wet opgelegd, die zij niet zomaar kan afstoten. De keuze

van de KMar in haar Beleidsplan voor een sterkere aansluiting bij de krijgsmacht is misschien een logische, maar is ook tegenstrijdig met het toenemend aantal civiele taken dat de KMar bij wet krijgt opgelegd. De KMar kan haar militaire karakter niet zomaar versterken door politietaken te laten vallen.

Ook kan een overheidsorganisatie niet zomaar besluiten nieuwe taken te gaan uitvoeren, omdat zij zich daarmee op het terrein begeeft van andere organisaties. Een wens van de KMar om de grenscontroles in de haven van Rotterdam naar zich toe te trekken, om zo in het hele land deze taak uit te voeren, zal zeker rekenen op onbegrip van de zeehavenpolitie.

Duidelijk is in ieder geval dat overheidsorganisaties, net als private organisaties, een wens hebben tot voortbestaan. Bij een (gevoelde) bedreiging van hun bestaansrecht zullen zij op zoek gaan naar nieuwe mogelijkheden. Zoals hierna wordt beschreven, zijn overheidsorganisaties hierbij beperkt in hun mogelijkheden vanwege het krachtenveld waarin zij opereren. Het schrijven van een Beleidsplan is voor een organisatie als de KMar niet zonder risico, zeker niet als de KMar zou streven naar taakuitbreiding in groeimarkten waarin ook soortgelijke organisaties functioneren.

Het kenbaar maken van een strategie van taakuitbreiding kan zelfs een bedreiging vormen voor een organisatie als de KMar, omdat ze daarmee de verhoudingen met soortgelijke organisaties (die ze later mogelijk weer nodig heeft om een doel te realiseren) op scherp zet. Ze zou daarmee tevens in verkeerde zin de aandacht van de politiek op zich kunnen vestigen. Om te onderzoeken hoe de KMar hiermee om moet gaan, geef ik hierna eerst een korte samenvatting van de theorie van strategische beleidsvorming. Vervolgens ga ik dieper in op de KMar en bekijk ik welke strategische mogelijkheden zij heeft om haar koers aan te passen aan een veranderende omgeving.



**Op het oefenterrein De Vlasakkers werd door de 'Special Police Unit' van de KMar een oefening gehouden waarmee de eenheid gelijktijdig operationeel werd. De bedoeling is dat deze eenheid, gespecialiseerd in 'Crowd & Riot Control', voor maximaal zes weken wordt uitgezonden (2001)** (Foto: Mindef, DV, H. Keeris; collectie NIMH)

## Strategische beleidsvorming

### Verschillen tussen overheid en private sector

Strategische beleidsvorming houdt zich bezig met de vraag hoe organisaties kunnen voortbestaan, gezien de veranderende eisen die de omgeving stelt. Het gaat met andere woorden om het opnieuw positioneren van een organisatie in een veranderende omgeving, met als doel de organisatie levensvatbaar te houden.

Hiervoor moet een organisatie haar strategie regelmatig aanpassen aan maatschappelijke ontwikkelingen, daarbij rekening houdend met de belangen van organisaties in de directe omgeving die beperkingen kunnen stellen aan de te kiezen strategie.<sup>3</sup>

Strategische beleidsvorming werd lange tijd alleen gebruikt voor private organisaties, die hun koers doelbewust aanpassen om te blijven voldoen aan de wensen van klanten. Private organisaties kunnen dit doen omdat ze tot op grote hoogte baas zijn over de eigen producten, diensten, financiën en processen. In de jaren zeventig werd de term 'strategische beleidsvorming' geïntroduceerd in relatie tot publieke organisaties en ging ook de bestuurskunde zich bezig houden met het onderwerp.

Deze overgang van bedrijfskunde naar bestuurskunde lijkt te zijn ingezet door Robert McNamara, die als minister van Defensie in de Verenigde Staten bedrijfskundige methodieken wilde gebruiken om zijn ministerie te reorganiseren.<sup>4</sup> Strategische beleidsvorming bij publieke organisaties heeft sindsdien aan belang gewonnen. De overheid kreeg te maken met bezuinigingen, fusies en klanten en

werd geacht effectiever en efficiënter te werken.

Onder druk van deze ontwikkelingen moeten (semi-) overheidsorganisaties in uiteenlopende sectoren als gezondheidszorg, welzijn, onderwijs en cultuur hun beleid steeds meer afstemmen op de snel veranderende omgeving, daarbij rekening houdend met de wensen van klanten. Vooral de laatste decennia zien we een ontwikkeling waarbij de overheid terugtreedt als het gaat om de directe sturing en financiering van deze organisaties. Hierdoor krijgen semi-overheidsorganisaties meer ruimte om een eigen strategie te bepalen.

Er is echter nog een andere categorie overheidsorganisaties, waarvoor het lastiger aanpassen is. Het gaat hier om de zogenaamde 'pure' overheidsorganisaties, die onder direct politiek gezag staan. Het openbaar bestuur heeft veel macht en bezit een aantal belangrijke monopolieposities: het mag als enige belasting heffen, wetten uitvaardigen, recht spreken en geweld uitoefenen.<sup>5</sup> De politie en de strijdkrachten oefenen bijvoorbeeld het geweldsmonopolie van de Staat uit en mogen onder bepaalde voorwaarden mensen aanhouden en fysiek geweld toepassen.

Het functioneren van pure overheidsorganisaties hangt in sterke mate af van strategische beslissingen van het politieke bestuur en is vaak verankerd in de wet. Pure overheidsorganisaties zijn daarmee beperkt in hun mogelijkheden de eigen koers te bepalen. Ze moeten, meer dan private organisaties, rekening houden met wetten en regels, vastgelegd beleid en politieke besluiten. Er bestaat een logische samenhang tussen de afstand die een organisatie heeft tot de overheid en de strategische mogelijkheden van die organisatie: hoe groter de afstand tot de overheid, des te groter de strategische beschikbare ruimte.

Strategievorming bij publieke organisaties is dus beperkter en vanwege de sterke relatie met de politiek ook nog eens veel complexer dan bij private organisaties. Zo hebben publieke organisaties een grotere reikwijdte en impact dan private organisaties. Ze hebben macht om gedrag af te dwingen (bijvoorbeeld de politie en de rechterlijke macht) en hebben te maken met een groter aantal belangen dan private organisaties.

Publieke organisaties kunnen zich niet alleen op het organisatiebelang richten, maar dienen tevens maatschappelijke belangen voor een grote



**Bewaking van de Amerikaanse ambassade door de KMar**

(Foto KMar, R. Frigge; collectie NIMH)

<sup>3</sup> Heide, A. van der en E. Spaans, *Strategie voor overheidsorganisaties*, Den Haag: Sdu Uitgeverij (1991: 19).

<sup>4</sup> Korsten e.a., 'Strategisch beleid en management bij de overheid: Is er een beïnvloedbare toekomst?', *Bestuurskunde*, 2 (1), pp. 8-22 (1993: 9).

<sup>5</sup> Bovens e.a., *Openbaar bestuur: Beleid, organisatie en politiek*, Alphen a/d Rijn: Kluwer (2001: 26).

variëteit aan doelgroepen, zoals burgers, andere (overheids)organisaties, belangengroepen en ambtenaren.

De doelstellingen van overheidsorganisaties zijn meestal vager door de complexiteit van de problemen, de verscheidenheid aan belangengroepen en het politieke speelveld waarin ze functioneren. Ook bepaalt de overheid in sterke mate wat de organisatie aan capaciteiten en middelen tot haar beschikking heeft. Waar private organisaties uit concurrentieoverwegingen misschien nieuwe taken gaan uitvoeren, of oude taken afstoten, moeten taken bij overheidsorganisaties gehandhaafd blijven vanwege de andere doelen die de overheid nu eenmaal heeft.

Door al deze belangen en beperkingen hebben publieke organisaties minder mogelijkheden dan private organisaties om hun koers te wijzigen en nieuwe taken op zich te nemen. Het is echter duidelijk dat ook deze organisaties willen voortbestaan en daarom op zoek gaan naar manieren om zich aan te passen aan de veranderende omgeving.

### **Beperkingen door andere organisaties in de omgeving**

De organisaties in de omgeving vormen een andere belangrijke factor waarmee overheidsorganisaties rekening moeten houden indien zij zich willen aanpassen. Het zogenaamde 'interorganisatieel krachtenveld' omvat alle organisaties die een bepaalde organisatie omringen en er invloed op uitoefenen.<sup>6</sup> Organisaties kunnen elkaar aanvullen en beïnvloeden, maar ze overlappen elkaar ook en kunnen samenwerken.

Bij de KMar en de politie is dit goed zichtbaar. Een overlapping van taken kan spanningen veroorzaken. Ze kan tot conflicten leiden als een organisatie nieuwe doelen gaat nastreven en nieuwe taken gaat vervullen, die al door andere organisaties worden uitgevoerd. Waar een verandering van koers in de private sector dient om de concurrentiepositie van een bedrijf te versterken, zal een verandering van

het takenpakket in de publieke sector eerder aan grenzen gebonden zijn vanwege de bestaande verhoudingen met soortgelijke organisaties.

Structuurveranderingen die er op papier prachtig uitzien, mislukken niet zelden in de praktijk omdat machtsverhoudingen en belangenconflicten de verwerkelijking ervan blokkeren.<sup>7</sup> Bij overheidsmanagement is het daarom bij het nemen van beslissingen van belang rekening te houden met de bestaande interorganisatorische verbanden.

### **Strategische beleidsvorming bij de KMar**

Nu duidelijk wordt dat pure overheidsorganisaties weinig ruimte hebben voor strategische beleidsvorming is de vraag of ze zijn overgeleverd aan de beslissingen van de politiek, of dat ze toch nog eigen mogelijkheden hebben om zich aan te passen aan een veranderende omgeving. De KMar is een interessante organisatie om deze vraag te onderzoeken.

Zoals gezegd veroorzaakten de ontwikkelingen rond de evaluatie van de Politiewet in 2003 en 2004 onrust bij de KMar. De evaluatie was mede aanleiding voor het opstellen van het *Beleidsplan 2010*, waarin de KMar haar koers voor de komende jaren uitstippelt. Wat opvalt in het *Beleidsplan* is dat de KMar de nadruk legt op haar onderscheidend vermogen en pleit voor een investering in militaire taken. Dit echter, terwijl 85 procent van haar taken een overwegend civiel karakter heeft.

Deze keuze van de KMar is echter wel een logische, omdat de KMar haar primaire bestaansrecht nog steeds ontleent aan haar militaire status. Juist door haar inbedding in de defensieorganisatie vormt de KMar een meerwaarde ten opzichte van de civiele politie. De KMar doet namelijk ook politiewerk in andere settings dan de reguliere, georganiseerde maatschappij (bijvoorbeeld in crisisbeheersingsoperaties). Hiervoor is specialistische deskundigheid en pro-

fessionaliteit nodig en is een goede aansluiting op de krijgsmacht (scherpschutters, pantserwagens) gewenst.

Ook om de voordelen van de militaire opleiding en rechtspositie te behouden, is het belangrijk om binnen Defensie te blijven. De KMar-inzet per honderd militairen zal daarnaast naar verwachting ook altijd hoger zijn dan de inzet van de civiele politie. Burgemeesters staan namelijk meestal niet te springen om politiemensen uit hun eigen gemeente vrij te maken voor landelijke of internationale taken. *NRC Handelsblad* beschreef in 2004 de klacht van burgemeester Hertog van Haarlemmermeer, die stelde op jaarbasis zes agenten kwijt te zijn aan patrouilles rond Schiphol in verband met de terreurbestrijding. Deze tijd gaat volgens de burgemeester ten koste van de bestrijding van inbraken en andere criminaliteit.<sup>8</sup> De inzet van de KMar voor nationale en internationale taken verloopt gemakkelijker en flexibeler door de centrale aansturing.

Hoewel deze positieve eigenschappen van de KMar te maken hebben met de inbedding bij Defensie, zit er wel een tegenstrijdigheid in de gekozen koers. Juist de bij wet opgelegde civiele taken vertonen namelijk groei en winnen aan belang. Dit geldt voor de algemene politietaak op Schiphol en de overige luchthavens, de bijstand aan de politie in het kader van de grensoverschrijdende criminaliteit en voor de taken in het kader van bewaking, beveiliging en terreurbestrijding.

De KMar kan in haar *Beleidsplan 2010* dus wel de nadruk leggen op de militaire taken, maar heeft de ontwikkelingen in de omgeving niet zelf in de hand. Een groei van Schiphol betekent automatisch een groei van het percentage civiele taken van de KMar. Hetzelfde geldt voor een toenemende stroom bolletjesslikkers.

6 Levine and White 1961; Litwak and Hylton 1962.

7 Bovens e.a. (2001: 227).

8 Te weinig militaire politie op Schiphol, *NRC Handelsblad*, 8 december 2004.



### Verkeers- begeleiding door de KMar

(Foto AVDD, R. Frigge;  
collectie NIMH)

Het probleem voor de KMar is daarmee tweeledig: ten eerste legt de politiek de KMar civiele taken op die haar verder in een concurrentiepositie met de politie drijven. Ten tweede heeft de KMar weinig mogelijkheden zelf veranderingen aan te brengen in haar takenpakket. Afstoten van taken is niet mogelijk en nieuwe taken zullen veelal civiel zijn en de KMar verder in het werkgebied van de politie drijven.

De vraag is nu dan ook of de KMar dan nooit zou moeten zoeken naar nieuwe taken, of dat er manieren zijn om de problemen op te vangen die zich kunnen voordoen. Ook is het interessant te bezien of er misschien andere strategieën zijn die de KMar kan volgen om zich aan te passen.<sup>9</sup>

### Mogelijke scenario's voor de KMar

#### Taakuitbreiding

Het is voor de KMar positief dat ze in een groeiende markt functioneert, waardoor de organisatie veel werk heeft en zelfs kan uitbreiden. Een nadeel is zoals gezegd dat vooral het aantal civiele taken groeit, waardoor de KMar zich vaker in het domein van de politie begeeft. Een strategie van taakuitbreiding bij de KMar zal niet alleen de verhoudingen met de politie onder druk zetten (die de taken zelf wil behouden), maar er zoals gezegd tevens

voor zorgen dat het onderscheidend vermogen van de KMar, en daarmee haar bestaansrecht, afneemt.

Daarnaast geldt: hoe meer verschillende taken de KMar gaat uitvoeren, des te meer de kwaliteit van de individuele taken onder druk zal komen te staan. Indien de KMar door de hoge druk geen kwaliteit meer levert, vormt dat een bedreiging voor de organisatie. Hieruit volgt dat een scenario van taakuitbreiding voor de KMar negatief kan uitpakken.

In het verleden (1993) is het scenario van toenemende concurrentie overigens wel waarheid geworden, toen de KMar de politietaken op de burgerluchtvaartterreinen overnam van de politie. Vanwege de politieke wens deze taak onder te brengen bij de KMar was dit toen mogelijk. In de huidige situatie is het echter maar de vraag of een dergelijke verandering, zoals de overname van de grensbewakingstaak in de Rotterdamse haven, door de Zeehavenpolitie zo rustig tegemoet zal worden getreden. Een duidelijk 'nee' tegen verdere taakuitbreiding lijkt wenselijk.

Een nuancering is hier op zijn plaats. Er kan sprake zijn van nieuwe taken die zeer goed binnen het huidige takenpakket van de KMar passen. Hierbij gaat het dan om de zogenaamde 'niches' in de veiligheidszorg, die

naar voren komen door ontwikkelingen in de samenleving. Voorbeelden hiervan zijn de *air marshalls* en de aansluiting bij de *European Gendarmerie Force* (EGF). De EGF is een multinationale, militaire politiemacht die, op verzoek van bijvoorbeeld de VN, kan worden ingezet in internationale missies.

Deze militaire politiemacht is van belang omdat uit de 'lessons learned' van recente crisisbeheersingsoperaties is gebleken dat regelmatig een 'security gap' ontstaat tussen een reguliere militaire operatie en een civiele (politie)missie.

De inzet is mogelijk in twee situaties: direct na militair optreden, waarbij kan worden gewerkt aan wederopbouw en het herstel van bestuurlijke en politieke structuren, of in het kader van conflictpreventie.

De EGF is ook inzetbaar ter ondersteuning van de bestrijding van georganiseerde criminaliteit en de bescherming van deelnemers aan civiele missies. Tot op heden werden voor dit soort taken militaire eenheden ingezet, maar het idee achter de EGF is dat een gendarmerie-eenheid vanwege haar politiekarakter effectiever kan optreden bij conflictpreventie waarbij geen zware militaire macht nodig is. 'Gewone' militairen zijn niet getraind en toegerust om politietaken zoals 'crowd and riot control' en grensbewaking uit te voeren, maar worden daar op dit moment wel regelmatig voor ingezet omdat de civiele politie niet is getraind en toegerust om in onstabiele situaties op te treden.

De EGF zou deze tekortkoming kunnen dichten en kan bijdragen aan een goede samenwerking tussen civiele en militaire componenten van een missie. Een bijkomend voordeel is dat de EGF zowel in een militaire als civiele gezagsstructuur kan optreden.

<sup>9</sup> De scenario's die worden uitgewerkt zijn gebaseerd op het onderzoek *Politie en krijgsmacht: Hun verhouding in de toekomst* van de Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie (SMVP) (2002).



Internationaal is te zien dat slechts weinig landen beschikken over eenheden die militaire slagkracht combineren met politieke vaardigheden. De KMar vormt dan ook een unieke en schaarse capaciteit bij de inzet in crisisbeheersingsoperaties en levert hier een duidelijke meerwaarde ten opzichte van de politie. Het optreden kan internationaal, zeer snel en in het hogere geweldsspectrum plaatsvinden en dekt een grote behoefte. De EGF is daarmee voor de KMar een zeer positieve ontwikkeling. Taakuitbreiding op civiel terrein is daarentegen om eerder genoemde redenen minder opportuun.

Met deze constatering is de KMar er echter nog niet. Een opdracht voor taakuitbreiding kan namelijk ook door de gezagsdragers worden opgelegd. Dat brengt de KMar in een lastig parket. Enerzijds komen het onderscheidend vermogen en de kwaliteit van de taakuitvoering onder druk te staan indien de KMar nieuwe civiele taken moet uitvoeren. Anderzijds staat de KMar er om bekend bijna nooit nee te zeggen als het gezegd de organisatie ergens wil inzetten. Deze houding draagt juist bij aan haar goede reputatie.

De vraag is hoe de KMar hiermee om moet gaan, waarbij kan worden gezegd dat de KMar een zeer goede poging heeft gedaan om dit dilemma op te lossen. In haar Beleidsplan kaart de KMar dit probleem namelijk aan, en maakt ze een expliciete keuze: 'De KMar kiest voor consolidering en niet voor taakuitbreiding'. Het doel is om geen kwaliteit te verliezen waardoor de goede reputatie op het spel komt te staan. En door de goede reputatie die de KMar heeft, zou het zomaar kunnen dat de gezagsdragers dit KMaradvies in het Beleidsplan ter harte nemen.

10 Zoest, C. van, *Strategische beleidsvoering voor non-profitorganisaties*, Soest: Uitgeverij Nelissen (2003: 66).

11 Hierbij moet worden opgemerkt dat in het nieuwe stelsel ook de civiele politie naar verwachting centraler wordt aangestuurd.

### Taakafstoting

Omdat de KMar voor het merendeel civiele taken uitvoert, komt de vraag op of het afstoten van civiele taken dan misschien een optie is. Om het onderscheidend vermogen met de politie te vergroten is het namelijk van belang dat de KMar niet investeert in taken die de politie net zo goed of zelfs beter kan. In de non-profitsector

tenzij dat door de politiek wordt opgelegd. De overlapping met de politie hoeft echter niet tot spanning te leiden als de KMar pas optreedt als de politie om bijstand vraagt en niet zelf investeert in nieuwe civiele taken.

### Investing in kerntaken

Uit het feit dat taakuitbreiding en taakafstoting geen reële opties zijn



Oefening relbestrijding (Foto KMar, R. Frigge; collectie NIMH)

geldt in ieder geval dat organisaties die zich qua aanbod niet echt van andere organisaties binnen de sector kunnen onderscheiden, nauwelijks bestaansrecht hebben.<sup>10</sup>

Hoe zit dat bij pure overheidsorganisaties? Hiervoor stelde ik dat het voor pure overheidsorganisaties lastig is zelf veranderingen aan te brengen in hun takenpakket. Waar bedrijven bepaalde taken uit concurrentieoverwegingen zouden afstoten, dient een overheidsorganisatie andere doelen en moet zij taken handhaven. Zo geldt voor de KMar bijvoorbeeld dat ze de strategische reserve is van de politie, waardoor een zekere overlapping van taken met de politie niet te voorkomen is. De KMar krijgt daarnaast verschillende civiele taken opgelegd bij wet, die ze ook niet zomaar zelf kan afstoten.

Al snel kan dus worden geconstateerd dat ook het scenario van taakafstoting voor de KMar geen haalbare optie is,

voor de KMar, volgt dat de organisatie een diepte-investering moet doen in haar huidige takenpakket. Hierbij hoort een toename in kwaliteit, die de organisatie alleen maar ten goede kan komen. De KMar ontleent haar primaire bestaansrecht aan haar militaire status. Hoe verder de KMar daarvan af drijft, des te minder bestaansrecht de KMar behoudt.

Juist de militaire achtergrond, rechtspositie en scholing geven de KMar op een aantal belangrijke aspecten een fundamentele voorsprong op andere organisaties. Ook de flexibiliteit, de snelle en internationale inzetbaarheid onder verzwaarde omstandigheden en het feit dat de KMar landelijk opereert en centraal is te sturen, zijn sterke punten van de KMar.<sup>11</sup> Op deze punten kan de KMar zich duidelijk onderscheiden van de politie. In deze aspecten moet de KMar investeren, hetgeen een zo sterk mogelijke aan-

sluiting bij de defensieorganisatie betekent.

Ook bij de civiele taken die bij wet aan de KMar worden opgedragen, kan de KMar investeren in haar kernkwaliteiten. Aangezien ze geen zeggenschap heeft over de taken die ze moet uitvoeren, moet de KMar zich richten op de manier waarop ze die taken uitvoert. Deze manier moet een meerwaarde laten zien ten opzichte van de politie, hetgeen betekent dat de KMar de politietaken kwalitatief goed moet kunnen uitvoeren in het hogere geweldsspectrum, met betere ondersteuning en in het buitenland, bij missies waarbij aansluiting bij de krijgsmacht gewenst is.

Ook kan het gaan om taken waarbij de KMar door haar expertise een duidelijke meerwaarde heeft, zoals de beveiliging van de burgerluchtvaart. Door zich te concentreren op haar kerntaken kan de KMar toenemende spanning met de politie voorkomen. Tegelijkertijd zal ze hiermee haar onderscheidend vermogen ten opzichte van andere organisaties vergroten, en daarmee haar meerwaarde vaststellen. Een investering in kerntaken kan overigens tóch betekenen dat de KMar nieuwe taken krijgt. Het gaat dan om de hiervoor genoemde niches zoals de air marshalls die binnen het huidige takenpakket liggen. Het gaat daarbij om specialistisch werk, waarvoor een specifieke opleiding nodig is en waarbij geweld niet is uit te sluiten.

#### **Wat kan de KMar nog meer?**

Hoewel uit bovenstaande blijkt dat de KMar het beste kan kiezen voor een investering in haar kerntaken, zijn er nog wel enkele mogelijkheden te bedenken waardoor de KMar grip krijgt op een breder takenpakket of waardoor andere strategische mogelijkheden toch kunnen worden gevolgd.

#### *Samenwerking met andere organisaties*

Omdat de KMar bij wet civiele taken moet uitvoeren waarop een overlapping met andere organisaties bestaat, is het aangaan van samenwerkingsverbanden een belangrijke stap om

vat te krijgen op veranderingen in de omgeving. Zoals uit de theorie al naar voren kwam, mislukken veranderingen in de praktijk vaak omdat machtsverhoudingen en belangenconflicten de verwerkelijking ervan blokkeren.

Het aangaan van samenwerkingsverbanden kan dan een goede strategie kan zijn, die minder bedreigend is voor concurrenten. Door het aangaan van samenwerkingsverbanden krijgt de KMar grip op een omvangrijk takenpakket en heeft ze toegang tot expertise, kennis en ervaring die ze zelf niet in huis heeft. Hiermee wordt aan kwaliteit gewonnen. Ook kan efficiëntiewinst worden behaald door samen te werken. De KMar zoekt om deze redenen reeds naar vergaande samenwerking met de politie.

Er bestaat echter ook een 'negatieve reden' voor het aangaan van samenwerkingsverbanden, namelijk het

voorkomen van erger. Zo kan structurele samenwerking er bijvoorbeeld voor zorgen dat er geen reden meer is voor een fusie, omdat de efficiëntiewinst al is behaald.

De KMar en de politie zien overigens duidelijk de noodzaak van samenwerking. Al in 2003 is begonnen met de inventarisatie van de mogelijkheden van samenwerking. Dit heeft geresulteerd in een zogenaamde 'catalogus van samenwerkingsmogelijkheden' op het gebied van recherche, logistiek (materieel), management-development, terrorismebestrijding en de uitwisseling van liaisons.<sup>12</sup>

De KMar en de politie werken ook samen in de nationale recherche, bij migratie-criminaliteit, identiteitsfraude

<sup>12</sup> Programma Andere Overheid: Samenwerkingsmogelijkheden KMar (2004: 17).



**Oefening arrestatie-eenheid KMar** (Foto KMar, R. Frigge; collectie NIMH)

de en documentfraude. Daarnaast investeert de KMar ook in internationale samenwerking met zusterdiensten, zoals andere gendarmeriekorpsen. Deze samenwerking krijgt een impuls door de oprichting van de EGF. Hierdoor kan de KMar het militaire aandeel in haar takenpakket vergroten, en daardoor haar meerwaarde én haar bestaansrecht vergroten.

En niet in de laatste plaats vinden uitwisselingen plaats tussen beide organisaties, waarvan de huidige commandant, generaal Beuving, wel het sprekendste voorbeeld is.

#### *Professionaliteit, specialistische kennis en goede reputatie*

Vanwege haar professionaliteit en expertise wordt de KMar nauw betrokken bij de beleidsontwikkeling. Door haar reputatie als professionele organisatie creëert de KMar namelijk ruimte om invloed uit te oefenen en kan zij een rol spelen bij belangrijke politieke problemen.<sup>13</sup> Van belang daarvoor is wel dat de KMar kwaliteit blijft leveren en zich blijft onderscheiden van de politie.

Een ander voordeel voor de KMar is dat er niet één ministerie verantwoordelijk is. De KMar valt onder Justitie, Binnenlandse Zaken en Defensie, en deze ministeries kunnen soms tegenstrijdige belangen hebben bij de inzet. De informatiepositie van de verschillende gezagsdragers zou ook wel eens beperkter kunnen zijn dan die van de KMar zelf.

De gescheiden gezags- en beheerstructuur maakt het geheel complex, omdat verschillende ministers met tegenstrijdige belangen moeten onderhandelen over complexe problemen en oplossingen. Ook dit geeft de KMar een sterke positie bij de beleidsontwikkeling. Indien een tijdelijke intensivering van taken nodig is, kan de KMar door haar goede kennis en informatiepositie aanbevelingen

doen over de capaciteit die daarvoor het beste kan worden vrijgemaakt.

## **Conclusies en aanbevelingen**

Uit bovenstaande analyse blijkt dat de takenpakketten van politie en krijgsmacht elkaar in toenemende mate overlappen, hetgeen spanningen met zich meebrengt voor de KMar. De KMar vervult een 'brugfunctie' tussen politie en krijgsmacht, als organisatie tussen de gematigde geweldstoepassing van de politie en de zwaardere geweldstoepassing door de krijgsmacht.

Door de vervagende scheiding tussen politie en krijgsmacht kan de KMar in de verdrinking komen. Met het schrijven van haar *Beleidsplan 2010* laat de KMar echter zien dat ze geenszins van plan is lijdzaam toe te zien. De KMar heeft ook volgens mijn onderzoek redelijk wat mogelijkheden om het hoofd te bieden aan de veranderende omgeving. Ze heeft een goede reputatie, gaat samenwerkingsverbanden aan om grip te krijgen op een brede agenda en speelt onder meer door haar kennispositie een belangrijke rol bij de besluitvorming.

In haar *Beleidsplan 2010* legt de KMar de nadruk op haar onderscheidend vermogen (investeren in militaire taken). In de praktijk blijkt echter dat 85 procent van de bij wet opgelegde taken een civiel karakter heeft. Dit kan nadelig zijn voor het onderscheidend vermogen van de KMar en daarmee dus ook voor haar bestaansrecht. De KMar kan echter niet zomaar nieuwe taken gaan uitvoeren, of taken afstoten.

#### **Scheefgroei voorkómen**

Uit mijn analyse vloeit verder voort dat de KMar haar takenpakket, voor zover dat niet ligt op defensie-gerelateerde terreinen, niet verder moet uitbreiden. De KMar moet voorkomen dat de scheefgroei tussen het militaire aandeel in haar takenpakket en de civiele politietaken verder gaat. Hier-

mee zet ze haar eigen voortbestaan namelijk op het spel. De aangewezen koers zou gericht moeten zijn op meer homogeniteit in het takenpakket, met nadrukkelijk behoud van de militaire status. De militaire achtergrond moet zoveel mogelijk in het takenpakket herkenbaar zijn.

Uit deze aanbeveling volgt dat de KMar, binnen de door de politiek opgelegde beperkingen, zoveel mogelijk moet investeren in taken waarop ze zich onderscheidt van de politie. Dit zijn veelal de militaire taken. Omdat er weinig tot geen groei zit in de nationale militaire politietaken, is het naar mijn mening van belang te investeren in andere militaire taken, zoals de inzet voor crisisbeheersingsoperaties via bijvoorbeeld de EGF.

#### **Aansluiting bij de Bestuursstaf**

Een investering in militaire taken houdt mijns inziens tegelijkertijd in dat de KMar moet investeren in de relatie met Defensie. Dit betekent dat de KMar moet zorgen dat ze kan meepraten op het ministerie van Defensie, door daar een aantal posities in te vullen. De KMar heeft op dit gebied de afgelopen tijd reeds veel verbeterd. Er werkt een KMar-functionaris bij het Bureau secretaris-generaal op de Bestuursstaf, om kennis te borgen bij de beheerder.

Daarnaast vult de KMar een aantal overige functies in de Bestuursstaf, bijvoorbeeld bij de Defensiestaf en gaat ze voor de eerste keer een defensieattaché leveren. Toch kan de aansluiting bij de Bestuursstaf nog een stuk sterker worden.

#### **Verdieping in plaats van verbreding**

In mijn optiek moet de KMar kiezen voor een kwaliteitsinvestering in haar huidige takenpakket. De KMar moet dus kiezen voor verdieping in plaats van verbreding van het takenpakket. Dit betekent dat ze op zoek moet gaan naar niche-capaciteiten binnen het huidige takenpakket. De inzet van air marshalls past in de verdieping van de taak 'beveiliging burgerluchtvaart'. Omdat de KMar de strategische reserve van de politie is, krijgt ze verschil-

<sup>13</sup> Naar: Kleef, W. e.a., *Statig en in blauw. De Koninklijke Marechaussee: een verkenning op de grens van twee werelden*, NSOB, juni 2001.



## Bijzondere bijstandseenheid KMar

(Foto KMar, R. Frigge; collectie NIMH)

### Literatuur

- Beleidsplan KMar 2010, juli 2005.
- Bovens e.a. (2001), *Openbaar bestuur: Beleid, organisatie en politiek*, Alphen a/d Rijn: Kluwer.
- Brochure De Koninklijke marechaussee, 1997.
- Heide, A. van der en E. Spaans (1991), *Strategie voor overheidsorganisaties*, Den Haag: Sdu Uitgeverij.
- Hufen, J.A.M. en A.B. Ringeling (red) (1990), *Beleidsnetwerken: Overheids-, semi-overheids- en particuliere organisaties in wisselwerking*, 's-Gravenhage: Vuga Uitgeverij.
- Kleef, W. van, K. Maasland, H. Mos, F. Puijn en P. Quak (2001), *Statig en in blauw. De Koninklijke Marechaussee: een verkenning op de grens van twee werelden*, NSOB, juni 2001.
- Korsten e.a. (1993), 'Strategisch beleid en management bij de overheid: Is er een beïnvloedbare toekomst?', *Bestuurskunde*, 2 (1), pp. 8-22.
- Lammers, C.J. e.a. (2000), *Organisaties vergelijkenderwijs: Ontwikkeling en relevantie van het sociologische denken over organisaties*, Het Spectrum.
- Mouwen, C.A.M. (2004), Strategische planning voor de moderne non-profit organisatie, Assen: Koninklijke Van Gorcum B.V.
- Neuteboom, P.C.J. (1999), 'The Third Force: a promise or a threat to the Koninklijke Marechaussee?', *Kernvraag, The Third Force, De krijgsmacht meer politioneel?*, 2 (120), pp. 55-63.
- Programma Andere Overheid, *Samenwerkingsmogelijkheden KMar*, Koninklijke Marechaussee, 25 november 2004.
- Rainey, H.G. (1997), *Understanding & managing public organizations*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Steijn, A.C. van en B. Terlouw (2003), *Koninklijke Marechaussee: Geen toekomst zonder verleden*, paper t.b.v. de incompany opleiding Bestuurskunde, Den Haag.
- Steijn, A.C. en B. Terlouw (2003), *Koninklijke Marechaussee: Geen toekomst zonder verleden*, paper ten behoeve van de incompany opleiding Bestuurskunde, Den Haag.
- Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie (2002), *Politie en krijgsmacht: Hun verhouding in de toekomst*, Dordrecht.
- Toespraken minister van Defensie en de secretaris-generaal marechaussee ter gelegenheid van de Wapendagen van de Koninklijke Marechaussee, 31 oktober 2003.
- Toespraak bevelhebber der Koninklijke Marechaussee, generaal-majoor M.A. Beuving bij de commando-overdracht, 7 januari 2004.
- Zoest, C. van (2003), *Strategische beleidsvoering voor non-profitorganisaties*, Soest: Uitgeverij Nelissen.

lende civiele taken opgelegd bij wet. Een gehele ontvlechting met de politie is mijns inziens mogelijk noch wenselijk, waaruit volgt dat de KMar voor de taken die overlappen samenwerkingsverbanden moet aangaan met de politie.

Hierdoor krijgt de organisatie toegang tot extra kennis en expertise en kan ze efficiëntiewinst behalen. Bijkomend voordeel van goede samenwerking kan zijn dat hiermee een fusie tussen de politie en de KMar wordt voorkomen, bijvoorbeeld omdat de voordelen (efficiëntiewinst) al zijn behaald door de samenwerking.

### Internationale samenwerking

Vanwege haar internationale takenpakket moet de KMar tot slot vooral ook internationaal zoeken naar samenwerkingsverbanden. Aansluiting bij militaire politiekorpsen in het buitenland zorgt ervoor dat de KMar haar militaire identiteit kan versterken en niche-capaciteiten kan bieden. De oprichting van de EGF is hiervan een goed voorbeeld.

Er is in internationale operaties steeds meer vraag naar de inzet van militaire

politeikorpsen. Op basis van de specifieke kennis en opleiding die hiervoor benodigd is en de hogere mate van geweld waarmee de taakuitoefening gepaard kan gaan, durf ik te stellen dat deze taken zeer goed passen bij de KMar.

Concluderend zou ik willen zeggen dat slechts 15 procent van het takenpakket van de KMar militair is, maar dat de KMar binnen Defensie moet blijven om een meerwaarde voor de overheid te kunnen blijven vormen. Alleen binnen Defensie worden de voordelen van de militaire opleiding en rechtspositie, het optreden in het hogere geweldsspectrum en de aansluiting bij de krijgsmacht gewaarborgd.

Alleen door de nadruk waar mogelijk te leggen op de defensieorganisatie en door bij de uitvoering van de bij wet opgelegde civiele taken het onderscheidend vermogen te tonen, kan de KMar nog lange tijd als vierde krijgsmachtdeel bij Defensie gehandhaafd blijven.

# Zestig jaar Oorlogsgravenstichting

## Een open taak

P.C. van der Graaf\*

### Inleiding

De Oorlogsgravenstichting bestond op 13 september zestig jaar. Sommigen vragen zich wel eens af: hoe lang zal de Stichting nog van belang blijven? Wanneer komt er een einde aan? Waarom doet ze dat werk nog en wie hebben daar nu nog belangstelling voor?

Het werk van de Oorlogsgravenstichting is echter nog steeds zeer relevant voor vele nabestaanden van oorlogsslachtoffers, oud en jong. Oorlogsslachtoffers uit de Tweede Wereldoorlog en de daarop volgende conflicten, maar ook oorlogsslachtoffers die sneuvelen in de grimmige werkelijkheid van de eerste jaren van de 21<sup>e</sup> eeuw. De meest recente oorlogsgraven die de Stichting heeft ingericht zijn van oorlogsslachtoffers die zijn gevallen in 2004 in Irak. De taakstelling van de Oorlogsgravenstichting is niet voltooid en zal dat ook nooit zijn. Nog steeds geldt onverminderd de tekst in het embleem van de Oorlogsgravenstichting: 'Opdat zij met eere mogen rusten'.

Dit artikel licht het werk van de Oorlogsgravenstichting toe. Eerst krijgt

\* P.C. van der Graaf, Schout-Bij-Nacht bd, is algemeen directeur van de Oorlogsgravenstichting.



de lezer een korte indruk over het ontstaan en de historie van de Stichting, haar taken en de middelen die daarvoor beschikbaar zijn, de bestuurlijke organisatie en het personeel in dienst van de Stichting.

Vervolgens is er aandacht voor de definitie van oorlogsslachtoffers, en voor de nabestaanden voor wie de Oorlogsgravenstichting haar werk toch in de eerste plaats doet. Met een toelichting op de aantallen oorlogsgraven en de erevelden krijgt de lezer inzicht in de omvang, de breedte en de diepgang van het werk van de Stichting. Ten slotte passeren nog een aantal neventaken de revue die van wezenlijk belang zijn en nabestaanden steun geven bij het herdenken van hun dierbare familieleden.

### Historie

'Het is een nationale ereplicht de graven van oorlogsslachtoffers op te sporen en blijvend te verzorgen.' Deze ideële gedachte bleek na de Tweede Wereldoorlog de gevoelens van velen te vertolken. Dit leidde op 13 september 1946 in Den Haag tot de oprichting van de Oorlogsgravenstichting. De zorg voor de graven is het laatste wat Nederland kan doen voor diegenen die het hoogste offer, hun leven, brachten voor de vrijheid en veiligheid van ons land. Het is het inlossen van een ereschuld.

Initiatiefnemer voor de aanzet tot de Oorlogsgravenstichting was de Eindhovense medicus reserve luitenant-kolonel dr. A. van Anrooy. Als hoofd van de Dienst voor Identificatie en Berging van het ministerie van Oorlog kwam Van Anrooy bij zijn werkzaamheden dagelijks in aanraking met het leed dat de oorlog in Nederland had aangericht.

Dr. van Anrooy was er, na een bezoek aan de toenmalige Britse Imperial War Graves Commission – tegenwoordig de *Commonwealth War Graves Commission* (CWGC) – van overtuigd geraakt dat er dringend behoefte was om ook in Nederland een organisatie te hebben die zich wereldwijd met de zorg van de Nederlandse oorlogsgraven zou gaan bezig houden.

Hij vond voor zijn overtuiging een willig oor bij koningin Wilhelmina en prins Bernhard en zo slaagde hij erin brede steun voor zijn plannen te verwerven, zowel bij de overheid als bij vooraanstaande personen in de Nederlandse samenleving.

Kort na de oprichting van de Oorlogsgravenstichting in 1946 kwam Van Anrooy midden in de opbouwfase bij een verkeersongeval om het leven. Zijn echtgenote H.G. van Anrooy-De Kempnaer herstelde van haar zware verwondingen en werd vanwege haar grote betrokkenheid bij de Stichting benoemd tot de eerste presidente. Zij heeft die functie 25 jaar vervuld en heeft van de Oorlogsgravenstichting een goed lopende organisatie gemaakt.

## **Taken**

De Oorlogsgravenstichting heeft als hoofdtaak het aanleggen, inrichten, in stand houden en verzorgen van oorlogsgraven en erevelden – waar ook ter wereld – van Nederlandse militaire en burgeroorlogsslachtoffers die zijn gesneuveld na 9 mei 1940. Tevens verzorgt de Oorlogsgravenstichting de verspreid liggende graven in Nederland van militairen van de Geallieerde strijdkrachten, tenzij de betrokken landen dit zelf wensen te doen. Daarnaast zorgt de Oorlogsgravenstichting ervoor dat graven van Nederlandse oorlogsslachtoffers die om wat voor reden dan ook niet langer kunnen blijven bestaan, zoveel mogelijk worden verplaatst naar een van haar erevelden.

De Oorlogsgravenstichting organiseert ook bezoeken van familieleden aan graven van Nederlandse oorlogsslachtoffers die buiten Nederland liggen. Deze ‘pelgrimsreizen’ vinden thans nog plaats voor bezoeken aan oorlogsgraven in het Verre Oosten (Indonesië, Thailand en Myanmar, het voormalige Birma).

De Oorlogsgravenstichting houdt het necrologisch archief bij. In dit archief is de levensgeschiedenis, voor zover die bekend is, van alle Nederland-

se oorlogsslachtoffers geregistreerd. Daaruit verstrekt de Oorlogsgravenstichting informatie.

De Oorlogsgravenstichting verzorgt, waar dit uitvoerbaar is, bloemleggingen op verzoek van nabestaanden. Wanneer de bloemen op de gevraagde dag zijn gelegd dan wordt, zover mogelijk, als bewijs daarvan een foto naar de nabestaande verzonden.

De Stichting voert sinds 1 maart 1962 ook de zogenoemde treinbiljettenregeling uit. Op grond van deze regeling die de Duitse en de Nederlandse regeringen zijn overeengekomen, krijgen familieleden van in Duitse gevangenschap overleden gedepoteerde Nederlandse burgers eenmaal per jaar vervoersbewijzen zodat zij de begraafplaats of de gedenkplaats van hun overleden familielid kunnen bezoeken. De Deutsche Bahn verstrekt vervoersbewijzen eerste klasse van de Duitse grens tot het dichtst bij de te bezoeken plaats liggende station in Duitsland. De NS verstrekt sinds kort vervoersbewijzen eerste klasse van het dichtst bij de woonplaats liggende station tot de Duitse grens.

## **Financiën en relatie met de overheid**

De Oorlogsgravenstichting voert een overheidstaak uit, die volgt uit de eerder genoemde ideële gedachte dat het gaat om een ‘nationale ereplicht’. Bij de oprichting is gekozen voor de stichtingsvorm, waarbij de regering ervan uitging dat het Nederlandse volk bereid zou zijn om de Oorlogsgravenstichting financieel zodanig te ondersteunen dat een voldoende groot kapitaal zou ontstaan om uit de rente-opbrengsten de exploitatie tot in lengte van jaren te financieren.

Het bleek een illusie te zijn. Nederland was berooid en zwaar gehavend uit de oorlog gekomen en het land moest worden opgebouwd. Het bleek al snel dat, ondanks grote inspanningen, het voor die tijd enorme bedrag van vijf miljoen gulden niet bij elkaar te krijgen was. De regering zag

zich daarop genoodzaakt over te gaan tot het jaarlijks subsidiëren van de kerntaken en werkzaamheden van de Oorlogsgravenstichting.

Deze situatie is sindsdien ongewijzigd en de Oorlogsgravenstichting is daarmee verzekerd van het onontbeerlijke draagvlak en erkenning van het Rijk en de steun (belastinggeld) van het Nederlandse volk. Naast die subsidie, die een jaarlijkse loon- en prijsbijstelling kent, krijgt de Oorlogsgravenstichting ook inkomsten uit legaten, giften en uit de opbrengst van haar vermogen. Deze overige inkomsten vormen ongeveer 10 procent van de uiteindelijke jaarlijkse begroting van de Stichting.

Met deze financiële middelen kan de Oorlogsgravenstichting haar kerntaken nog juist uitvoeren. Voor alle extra activiteiten zoekt zij middelen uit alternatieve bronnen. Dit is de laatste tijd niet zonder succes gedaan. Dit blijkt onder andere uit de financiële steun van het ministerie van Defensie bij het tot stand komen van de permanente tentoonstelling in het informatiecentrum van het militaire ereveld Grebbeberg over de strijd in de meidagen van 1940, de aanleiding en het vervolg.

Het blijkt ook uit de belangrijke financiële steun die de Oorlogsgravenstichting ontving van de Stichting Het Gebaar bij de realisatie van de recent op de televisie getoonde film ‘Want elk graf heeft z’n verhaal’, die documentairemaakster Pia van der Molen maakte in opdracht van de Oorlogsgravenstichting. Het Gebaar maakte het financieel ook mogelijk bronzen naamplaten te plaatsen op het Karel Doorman-monument op het ereveld Kembang Kuning van de Oorlogsgravenstichting in Surabaya. De platen bevatten de namen van 915 Nederlandse en Indonesische marinemannen die omkwamen bij de Slag in de Javazee op 27 februari 1942.

Dat de Oorlogsgravenstichting een rijkstaak uitvoert blijkt niet alleen uit de aard van de werkzaamheden. Het

blijkt ook uit de statuten die de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden heeft goedgekeurd, uit het feit dat hetzelfde ministerie de overheidssubsidie verstrekt en uit een recent geschreven brief van minister Remkes.<sup>1</sup> Het is zonder meer duidelijk dat de Oorlogsgravenstichting weliswaar zelfstandig opereert, maar ook in gebondenheid aan de Nederlandse overheid. Dat is ook de uitdrukkelijke wens van het bestuur en de directie van de Stichting. Alleen op deze wijze is de binding tussen het werk van de Stichting en het Nederlandse volk tastbaar en niet mis te verstaan.

De relatie met het Rijk komt ook tot uitdrukking in de arbeidsvoorwaarden voor het personeel in dienst bij de Stichting. De CAO-Rijk en de rechtspositie voor het Rijk worden nageoeg geheel gevolgd en de salariëring geschiedt overeenkomstig het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984 (BBRA). In Indonesië volgt het personeel van de Oorlogsgravenstichting zoveel mogelijk de regelingen die de Nederlandse overheid hanteert voor Indonesisch personeel dat in eigen land in dienst van Nederland werkt. Groot voordeel van deze werkwijze is dat personeelsbeheer en -beleid transparant zijn voor het subsidieverstreckende ministerie.

## **Bestuur en personeel**

De Oorlogsgravenstichting kent sinds haar oprichting een twintig personen groot bestuur met vertegenwoordigers van de vijf meest betrokken ministeries, maar ook met afgevaardigden van het Rode Kruis, het voormalige verzet, de kerken en provinciale- en gemeentebesturen. Tevens hebben vertegenwoordigers van de krijgsmacht delen en vertegenwoordigers uit het onderwijs zitting. Prins Bernhard was tot zijn dood erevoorzitter en de koningin is beschermvrouwe. Een groot bestuur, maar op deze wijze

zijn de belangen van de Stichting door de jaren heen steeds op goede wijze behartigd. Men moet daarbij bedenken dat het werk van de Stichting zich in de eerste tientallen jaren veelal in stilte voltrok. Nabestaanden hadden geen behoefte aan veel publiciteit en aandacht van anderen bij het verdriet dat hen was overkomen. Dat is tegenwoordig anders. De Stichting moet haar naamsbekendheid wel degelijk vergroten en haar werk onder de aandacht brengen van zo veel mogelijk Nederlanders.

Het werk van de Oorlogsgravenstichting wordt uitgevoerd door 26 Nederlanders en 130 Indonesiërs. In Nederland werken op het hoofdkantoor in Den Haag aan de Zeestraat vijftien personen, sommige in deeltijd. In de buitendienst en bij de erevelden werken tien personen in voltijd. In Indonesië woont en werkt een Nederlandse directeur met zijn staf van zeven personen op het kantoor in Jakarta. De mensen op kantoor spreken behalve Indonesisch ook Nederlands. Op de zeven erevelden zijn 130 Indonesiërs fulltime werkzaam. Zij wonen vaak rond de erevelden en komen er letterlijk dagelijks. Niet dat het moet, maar omdat zij op het ereveld een omgeving vinden waar respect en rust heersen.

In Nederland zorgen de stafleden met hun medewerkers voor de belangrijkste processen. Deze bevatten een aantal facetten:

### *• Administratie*

Het onderhoud aan de oorlogsgraven in binnen- en buitenland brengt veel administratie en bureaucratie met zich mee. Zorgvuldigheid gaat daarbij, begrijpelijkerwijs, boven snelheid. Fouten in namen kunnen zeer grievend worden opgevat: 'Vader gestorven en begraven in een ver land en nu kunnen ze zijn naam ook al niet meer goed schrijven'. Namen zijn zeer belangrijk voor nabestaanden, maar ook voor hen die namen van oorlogsslachtoffers lezen. Ook fouten in feiten en omstandigheden met betrekking tot oorlogsslachtoffers kunnen tot emotionele ontboezemingen bij nabestaanden leiden.

De Oorlogsgravenstichting houdt zich bij het onderhoud aan de oorlogsgraven aan alle voorschriften en regels die op grond van de nieuwe wet op de lijkbezorging gelden. Ook het contact met de ruim 400 gemeenten waar oorlogsslachtoffers in Nederland zijn begraven, moet worden onderhouden.

### *• Buitenland*

Onderhoud aan Nederlandse oorlogsgraven in het buitenland gebeurt vaak



**Personeel Oorlogsgravenstichting, 2005** (Foto Oorlogsgravenstichting)

<sup>1</sup> Brief MINBZK d.d. 9 juni 2006.

door tussenkomst van Nederlandse diplomatieke vertegenwoordigers. Maar ook buitenlandse zusterorganisaties zijn daar waar mogelijk betrokken. Ook hier geldt vaak: veel papierwerk en soms lange wachttijden. E-mail is daarbij voor de Oorlogsgravenstichting een zegen.

#### • *Inspectie*

Inspectie van graven door een deskundige is steeds het begin van het onderhoudsproces. De Oorlogsgravenstichting heeft een eigen inspecteur in dienst die alle verspreid liggende Nederlandse oorlogsgraven in Nederland, en de Nederlandse erevelden in Duitsland en Oostenrijk, ten minste één keer per twee jaar grondig inspecteert. Daarnaast maakt de Oorlogsgravenstichting dankbaar gebruik van zogenoemde consuls. Dit zijn meestal door de gemeente aangewezen ambtenaren die de staat van de graven ten minste eenmaal per jaar en soms vaker controleren. Zij kunnen de Stichting tijdig informeren over noodzakelijk onderhoud.

Voor overige graven in het buitenland vinden periodieke inspecties zo veel mogelijk plaats door de Nederlandse (honoraire) diplomatieke vertegenwoordigers in het land of de stad waar zich de oorlogsgraven bevinden. Maar dat kan ook een andere geïnteresseerde Nederlander ter plaatse zijn. De Stichting streeft ernaar ten minste eenmaal per jaar alle Nederlandse oorlogsgraven te laten inspecteren.

#### • *Financiën*

De begroting, het jaarverslag en de salarisadministratie van de Stichting moeten de overheidstoets kunnen doorstaan. De subsidie van de Oorlogsgravenstichting komt immers grotendeels uit de belastinggelden.

#### • *Public relations*

Voorlichting, de website en public relations zijn van toenemend belang voor de Stichting. Het succes ervan levert echter ook meer werk op. En het personeel zegt niet graag 'nee' op verzoeken of vragen om informatie. Ook klachten en vermeende onbillijke behandelingen komen op het pad van

de Stichting, die nabestaanden en belangstellenden de mogelijkheid geeft stoom af te blazen wanneer zij daar behoefte aan hebben. De Stichting biedt een soort uitlaatklep voor opgekropte, vaak zo begrijpelijke emoties die, zo merkt het personeel regelmatig, met een eerlijke en open benadering door luisteren, een brief of een persoonlijk gesprek in goede banen kunnen worden geleid.

#### • *Archief oorlogsslachtoffers*

De levensgeschiedenis van de slachtoffers wordt zo goed mogelijk bijgehouden in het slachtofferregister. Publicaties worden doorgelezen en de Stichting registreert de gegevens van nabestaanden zo goed mogelijk. Ook hier geldt dat zorgvuldigheid de hoogste prioriteit heeft.

#### • *Pelgrimsreizen*

Het organiseren van pelgrimsreizen moet op een degelijke en vooral veilige manier gebeuren. De gemiddelde leeftijd van de pelgrimsreizigers is immers omstreeks de 65 jaar. De organisatie van de reizen kost al met al veel tijd.

#### • *Consuls*

In 1961 is op aanbeveling van de toenmalige Commissaris van de Koningin in Overijssel besloten om

met de hulp van plaatselijke vertegenwoordigers een regelmatigere controle van de oorlogsgraven te laten uitvoeren. Deze controleurs werden aangesteld door de burgemeesters van de betrokken gemeenten. Meestal zijn consuls gemeentebanambtenaren die affiniteit hebben met oorlogsgraven door hun dagelijks beroep, bijvoorbeeld omdat zij werken bij de afdeling groenvoorziening of bij begraafplaatsen. Maar burgemeesters wijzen ook wel consuls aan als die uitsluitend uit overtuiging hun taken willen uitvoeren.

Na een geslaagde proefperiode is in de loop der jaren een landelijk netwerk van zogenoemde stichtingsconsuls opgebouwd. Na de gemeentelijke herindelingen van de laatste jaren werken nu 413 consuls voor de Oorlogsgravenstichting. Zij doen dat belangeloos, maar zijn van grote waarde. Het zijn de lange armen en verre ogen die regelmatig een oogje in het zeil houden en tijdig kunnen waarschuwen in geval van slechte onderhoudstoestand van een oorlogsgraf, vandalisme of andere schade. Zo kan de Stichting snel reageren en het oorlogsgraf weer snel in behoorlijke staat brengen.

Het mes snijdt aan twee kanten. Ten eerste is er iemand in een gemeente



**Consuldag, Stadhuis Den Haag, 2005** (Foto Oorlogsgravenstichting)



waar oorlogsgraven liggen die binnen die plaats aandacht geeft aan de graven en die betrokken is bij eventuele ceremonieën die het lokale bestuur of de bewoners organiseren. Ten tweede betekent het voor de Oorlogsgravenstichting besparing van reiskosten omdat eigen medewerkers minder vaak langs de oorlogsgraven hoeven te gaan voor inspecties.

Als dank voor het werk dat de consuls jaarlijks doen, organiseert de Stichting één keer per jaar een dag waarbij zij een uitstapje krijgen aangeboden. De excursie gaat naar een plaats die met het werk van de Stichting te maken heeft en daarnaast krijgen de consuls iets van meer verstrooiende aard aangeboden. De jaarlijkse dag geeft consuls de gelegenheid met elkaar en met de medewerkers van de Oorlogsgravenstichting van gedachten te wisselen.

## Oorlogsslachtoffers

Als oorlogsslachtoffers gelden Nederlandse militairen die na 9 mei 1940 zijn gevallen als lid van de Nederlandse krijgsmacht en Nederlandse burgers die hetzij daadwerkelijk de vijand bestrijdend, dan wel als gevolg van hun handelingen of houding tegenover de vijand, het leven hebben verloren. Voorbeelden daarvan zijn politieke gevangenen, koeriers, vervolgd zoals joodse Nederlanders, jehovagetuigen en dwangarbeiders.

Oorlogsslachtoffers zijn ook in voormalig Nederlands Indië gesneuvelde militairen van het KNIL en de Nederlandse strijdkrachten en burgers die tijdens de Japanse internering of als gevolg van de daarop volgende gebeurtenissen zijn omgekomen. En ten slotte zijn oorlogsslachtoffers burgers en militairen die zijn omgekomen als gevolg van activiteiten tijdens hun uitzending door de Nederlandse regering in het kader van humanitaire en vredesmissies.

Ook de huidige operaties waaraan Nederlandse militairen deelnemen vallen hieronder. Zo heeft de Oorlogsgravenstichting in 2004 de graven van sergeant eerste klasse KL M.D.

Steensma en wachtmeester eerste klasse KMAR J. Severs ingericht. Beiden kwamen om in Irak. De Stichting zal die graven ook onderhouden.



**Graf van M.D. Steensma  
in de gemeente Franekeradeel**

Ook daarna zijn er militairen gesneuvelde die oorlogsslachtoffer zijn in de zin van de statuten van de Oorlogsgravenstichting. Dit jaar kwamen in Djibouti de twee matrozen eerste klasse logistieke dienst algemeen R. Stegeman en T.A. Steenvoorden bij een ongeval om het leven. Zij waren geplaatst aan boord van Hr. Ms. Amsterdam, het marineschip dat was ingezet in het kader van operatie *Enduring Freedom*.

Ook kwamen om luitenant-kolonel KLu Mr. J. van Twist en sergeant KLu B. van Boxtel bij een helikopterongeluk in Afghanistan. Meest recent is in augustus kapitein-vlieger M. Donker voort verongelukt met zijn F-16 in Afghanistan. Van deze laatste vijf oorlogsslachtoffers zal de Oorlogsgravenstichting vooralsnog alleen het graf van sergeant Van Boxtel inrichten en onderhouden. De overige vier oorlogsslachtoffers zijn particulier begraven.

Dat zijn de harde feiten van deze tijd en het is belangrijk om dat goed te beseffen.

De Stichting merkt dat men het soms

vervelend vindt om na te denken over het mogelijk sneuvelen bij inzet, maar het is toch verstandig om er van tevoren bij stil te staan. Dat gebeurt de



**Graf van J.H.M. Severs  
in de gemeente Buren**

(Foto's Oorlogsgravenstichting)

laatste tijd door velen in de krijgsmacht en daarbuiten. Zo bereikten de Oorlogsgravenstichting kort geleden vragen om informatie van militairen die uitgezonden zullen worden. Zij willen weten hoe zij ervoor kunnen zorgen dat zij in geval van hun onverhoopt overlijden tijdens hun uitzending op een ereveld of op een andere plaats in Nederland kunnen worden begraven in een oorlogsgraf.

Elk oorlogsslachtoffer is gerechtigd om in een rijksoorlogsgraf te worden begraven.

De Oorlogsgravenstichting zal hun graven in dat geval blijvend verzorgen. De keuze om op een andere manier te worden begraven of gecremeerd ligt uiteindelijk altijd bij de nabestaanden. Indien zij in die keuze afwijken van de laatste wens van het oorlogsslachtoffer, dan zal de Oorlogsgravenstichting zich altijd houden aan het besluit van de nabestaanden. Wanneer een oorlogsslachtoffer een particuliere begrafenis krijgt, dan zijn de nabestaanden verantwoordelijk voor het onderhoud van het graf, niet de Oorlogsgravenstichting.

Oorlogsslachtoffers die in de Tweede Wereldoorlog in Nederland omkwamen, zijn in die tijd begraven in civiele graven die door de nabestaanden werden en nog steeds worden onderhouden. Oorlogsgraven zijn pas na de oorlog gerealiseerd na de oprichting van de Stichting.

Wanneer ruiming van die verspreid door het land gelegen graven na verloop van ten minste tien jaar (wettelijke termijn van grafrust) aan de orde is, biedt de Oorlogsgravenstichting de nabestaanden aan de stoffelijke resten van deze oorlogsslachtoffers over te brengen naar een ereveld voor een herbegravenis. De ruiming kan het gevolg zijn van aflopend grafrecht – na tien jaar moet dit opnieuw worden voldaan – of van een verzoek van de nabestaanden.

Velen denken dat oorlogsslachtoffers vooral militairen zijn. Wellicht suggereert de naam van de Stichting met de woorden ‘oorlog’ en ‘graven’ dat het vooral overleden militairen zijn die als oorlogsslachtoffer zijn aangemerkt. Dat is echter niet het geval: 78 procent van de Nederlandse oorlogsslachtoffers is burger en 22 procent is militair. Ook daarom is het niet onlogisch dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden de subsidie voor de Oorlogsgravenstichting verstrekt.

### Ruim 180.000 Nederlandse oorlogsslachtoffers

Gedurende het eerste jaar na de oprichting heeft een kleine staf van enthousiaste vrijwilligers zoveel mogelijk gegevens verzameld over in de oorlog omgekomen Nederlanders. Zij gebruikten de archieven van het ministerie van Oorlog en het ministerie van Marine, het Rijksinstituut voor Oorlogsdocumentatie en vooral het Informatiebureau van het Nederlandse Rode Kruis als bronnen. De zo verkregen basisgegevens moesten allemaal worden gecontroleerd en geverifieerd bij gemeentesecretarieën en nabestaanden, bij justitiële instanties voor de politieke betrouwbaarheid en bij arbeidsinstanties omtrent het al dan niet gedwongen werken in Duitsland.

Het zo door de Oorlogsgravenstichting opgebouwde, in latere decennia uitgebreide en sinds enkele jaren geautomatiseerde archief bevat de gegevens van ruim 180.000 Nederlandse oorlogsslachtoffers. Ruim 130.000 van hen hebben geen aanwijsbaar graf, terwijl bijna 50.000 wel een graf hebben. De oorzaak daarvan is niet verwonderlijk, want 102.000 oorlogsslachtoffers waren joodse Nederlanders. Velen zijn in concentratiekampen overleden en slechts in een enkel geval is er sprake van een persoonlijk graf met daarin de stoffelijke resten van de betrokkene. Andere slachtoffers zonder aanwijsbaar graf zijn onder meer zeelui die met hun schip zijn vergaan en slachtoffers van wie geen stoffelijke overblijfselen zijn gevonden. Soms blijken mensen van wie gedacht werd dat zij oorlogsslachtoffer waren, achteraf toch niet dood te zijn.

Dat laatste kwam bijvoorbeeld voor bij Nederlanders die de holocaust hadden overleefd en die direct na de bevrijding Duitsland hadden verlaten om naar het beloofde land Palestina te gaan. Bij hun terugkeer later in Nederland is de burgerlijke stand niet altijd op de juiste wijze bijgewerkt. Omdat het na de oorlog nu eenmaal gebruikelijk was dat de Nederlandse overheid iedereen die in een concentratiekamp had gezeten als overleden beschouwde tot men zich kwam melden, zijn deze fouten nooit allemaal rechtgezet. Een begrijpelijke situatie, die betekent dat het mogelijk is, alhoewel met zeer kleine kans, dat er ook nu nog mensen zijn die niet zijn omgekomen zonder dat de Stichting daarvan op de hoogte is.

### Nabestaanden

Belangrijk is om te beseffen dat het werk van de Stichting weliswaar het inlossen van een ereschuld is jegens de oorlogsslachtoffers, maar dat het uiteindelijk toch allemaal bedoeld is voor nabestaanden van die slachtoffers. In zekere zin ook voor veteranen, maar toch in de eerste plaats voor nabestaanden.

Soms vergeet men het onderscheid

tussen beide categorieën nog wel eens. Maar er bestaat een fundamenteel verschil tussen familieleden die een geliefd familie- of gezinslid hebben verloren en een militair die zijn collega onder zware oorlogsomstandigheden heeft verloren. Beide gebeurtenissen zijn traumatisch voor de achterblijvers, maar toch anders van aard. Nabestaanden hebben soms jarenlang in het ongewisse verkeerd over de omstandigheden waaronder hun familielid is omgekomen. Men sprak daar vaak ook niet over na de oorlog. Gelukkig is dat nu wel anders en krijgen nabestaanden van oorlogsslachtoffers van deze tijd over het algemeen goede opvang en begeleiding.

Het is opvallend om te constateren hoe diep de – begrijpelijke – emoties van nabestaanden zitten en hoe velen van hen daar nog steeds mee worstelen. De onwetendheid over wat er nu precies is gebeurd maakt het verlies maar al te vaak extra schrijnend.

De Oorlogsgravenstichting heeft geleerd dat haar werk vooral voor de nabestaanden zeer veel troost en rust in het hart kan betekenen. Dat blijkt ook uit de vele brieven die de Stichting jaarlijks ontvangt en die een stimulans betekenen om met het werk door



**Herdenking op het Kranji War Cemetery in Singapore, 2005**

(Foto Oorlogsgravenstichting)

te gaan. Bovendien merkt de Stichting nog dagelijks dat nabestaanden niet alleen behoren tot de oudere generatie, maar net zo goed tot de generatie van kleinkinderen en zelfs achterkleinkinderen. Ook deze jongere nabestaanden stellen zich vragen als 'waarom?' en 'hoe zou mijn grootvader er uit hebben gezien?'.

## **Erevelden en begraafplaatsen**

Van de genoemde 50.000 Nederlandse oorlogsgraven liggen er bijna 25.000 op het eiland Java op zeven grote erevelden. Ruim 13.000 graven liggen in Nederland, waarvan bijna 4.500 op twee erevelden en de rest verspreid door het land. Circa 12.000 graven liggen elders in de wereld, op vijf continenten in vijftig verschillende landen.

### **Nederlandse oorlogsgraven in Nederland**

In Nederland bevinden zich twee Nederlandse erevelden: in Loenen en het militaire ereveld Grebbeberg in Rhenen.

Het ereveld in Loenen, gemeente Apeldoorn, is eigendom van de Oorlogsgravenstichting en door de Stichting aangelegd in een bosrijke streek tussen Loenen en de Woeste Hoeve. Sinds de opening in 1949 zijn daar veel Nederlandse oorlogsslachtoffers herbegraven die vanuit Duitsland na de oorlog naar Nederland zijn overgebracht. In Loenen zijn onder meer ook militairen begraven die vanaf de jaren '70 zijn omgekomen bij vredesmissies en humanitaire operaties van de Verenigde Naties.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Over het ereveld Loenen is een boek verschenen: 'Ereveld Loenen. Laatste rustplaats van Nederlandse oorlogsslachtoffers'. Dit boek is te bestellen bij de Oorlogsgravenstichting, telefoon 070-3131080.

<sup>3</sup> Over de tentoonstelling op de Grebbeberg is een boekje verschenen: 'Daar spraken wij nooit over'. Dit boekje is te bestellen bij de Oorlogsgravenstichting, telefoon 070-3131080.



**Ereveld Loenen** (Foto Oorlogsgravenstichting)

Het militaire ereveld Grebbeberg is eigendom van het ministerie van Defensie. De Oorlogsgravenstichting voert het beheer over dit ereveld waar militairen zijn begraven die omkwamen gedurende de strijd tegen de Duitse bezetter, hoofdzakelijk in de meidagen van 1940. Op het militaire ereveld is een permanente tentoonstelling gerealiseerd met fondsen van het ministerie van Defensie. Deze tentoonstelling geeft ook jongeren een

beeld over de periode voorafgaand, tijdens en na de slag om de Grebbeberg in de meidagen van 1940.<sup>3</sup>

Verspreid over Nederland liggen bijna 8.800 oorlogsgraven met zowel een rijks- als een particuliere status. De Oorlogsgravenstichting heeft gedurende haar bestaan steeds toezicht gehouden op de particuliere oorlogsgraven. Op verzoek van de nabestaanden en wanneer de graven in vervallen



**Ereveld Grebbeberg** (Foto Oorlogsgravenstichting)

toestand raken of wanneer de grafrechten verlopen, worden deze particuliere oorlogsgraven door de zorg en op kosten van de Oorlogsgravenstichting verplaatst naar een ereveld. Dat gebeurt nog elk jaar en – voor zover mogelijk – altijd nadat de nabestaanden toestemming hebben gegeven of hierover zijn geïnformeerd. Daarmee groeit het aantal oorlogsgraven op de beide erevelden en neemt het aantal verspreid liggende graven jaarlijks met een gelijk aantal af. In Loenen vinden jaarlijks zo'n veertig herbe-gravingen plaats, op de Grebbeberg is dat een viertal.

Voor het opgraven en identificeren van oorlogsslachtoffers doet de Stichting in veel gevallen een beroep op de Bergings- en Identificatiedienst van de Koninklijke Landmacht. Deze dienst is bij uitstek deskundig op dit gebied en de Oorlogsgravenstichting prijst zich bijzonder gelukkig met deze assistentie van het ministerie van Defensie.

#### Buitenlandse oorlogsgraven in Nederland

In Nederland liggen ruim 30.000 Geallieerde militaire oorlogsslachtoffers uit de Tweede Wereldoorlog begraven. Hun land van herkomst verzorgt de graven of laat dat doen. Graven van militaire oorlogsslachtoffers van het Gemenebest, voor zover deze slachtoffers zijn begraven op de grote Geallieerde erevelden zoals Holten (1393 slachtoffers), Groesbeek (2595), Oosterbeek (1746) en Bergen op Zoom (1303 oorlogsgraven op het *British War Cemetery* en 1115 oorlogsgraven op het *Canadian War Cemetery*), worden verzorgd door de Commonwealth War Graves Commission met eigen personeel vanuit Ieper in België.

De Oorlogsgravenstichting onderhoudt de bijna 8000 over Nederland verspreid gelegen graven van oorlogsslachtoffers van het Gemenebest. Als tegenprestatie onderhoudt de CWGC de Nederlandse oorlogsgraven in het buitenland, waar de CWGC op veel meer plaatsen vertegenwoordigd is.

Dat gebeurt met gesloten beurzen. Het is een goede overeenkomst, want ook al zijn er ruim twee keer zoveel verspreid liggende Geallieerde graven in Nederland dan Nederlandse oorlogsgraven in het buitenland, het zou de Oorlogsgravenstichting zeer veel inspanning kosten om op die grote afstand het onderhoud van die verspreid gelegen graven uit te doen voeren.

In Kapelle (Zeeland) is een Frans ereveld. Hier liggen temidden van 229 Fransen ook negen Marokkaanse militairen begraven die met de Fransen meevochten. Nederlanders met een Marokkaanse achtergrond nemen de laatste jaren vol overgave deel aan de jaarlijkse herdenkingen op dat ereveld. Een goed initiatief uit Amsterdam en met medewerking van het Nationaal Comité 4 en 5 mei.

In Margraten liggen 8302 Amerikaanse militaire oorlogsslachtoffers begraven. Voor het onderhoud van dit ereveld zorgt in Margraten geplaatst Amerikaans personeel van de *American Battle Monuments Commission*, de Amerikaanse tegenhanger van de Oorlogsgravenstichting.

In Amersfoort op de algemene begraafplaats 'Rustoord' ligt een Russisch ereveld. Hier liggen de graven van 865 Russen die in Nederland omkwamen. In Breda liggen op het Poolse ereveld aan de Ettense Baan 161 Polen. Harderwijk heeft een ereveld

met 225 Belgische oorlogsslachtoffers uit de Eerste Wereldoorlog. Als vluchteling naar Nederland gekomen en daar opgesloten in kampen, bezweken zij aan de Spaanse griep.

In Nederland liggen naast Nederlandse en Geallieerde oorlogsslachtoffers ook Duitse slachtoffers uit de Tweede Wereldoorlog begraven. De graven van Duitse oorlogsslachtoffers die omkwamen in Nederland en de grensstreken zijn na de oorlog allemaal overgebracht naar een begraafplaats in Ysselsteyn, nabij Deurne in de Peel. Deze militaire begraafplaats voor Duitsers is na de oorlog door het Nederlandse ministerie van Defensie ingericht. Er zijn bij de Conventie van Genève internationale afspraken gemaakt die landen verplichten gesneuvelde militairen ongeacht hun nationaliteit een behoorlijk en passend graf te geven. Het onderhoud van de ruim 31.500 Duitse graven in Ysselsteyn gebeurt sinds 1976 door de *Volksbund Deutsche Kriegsgräberfürsorge*, met de vrijwillige steun van Duitse jongeren. Het is door de omvang, de massaliteit en de eenvoud van de grafkruizen een zeer indrukwekkende begraafplaats.

De 476 oorlogsgraven op de militaire begraafplaats van Georgiërs die in de Tweede Wereldoorlog door de Duitsers op Texel waren gestationeerd, worden geheel verzorgd door de Texelaars zelf.

Tabel 1

<b>Nederlanders</b>		13.191	
Ereveld Loenen	3.659		
Militair ereveld Grebbeberg	823		
Verspreid door het land	8.709		
<b>Geallieerden</b>		30.748	
Erevelden	22.804		
Verspreid door het land	7.944		
<b>Duitsers</b>		31.605	
Begraafplaats Ysselsteyn	31.605		
<b>Totaal in Nederland</b>			75.544

Tabel 1 geeft een verdeling van de dislocatie van alle oorlogsslachtoffers die zijn begraven in Nederland (situatie medio 2006).

### Oorlogsgraven in Europa

In de jaren 1952-1965 zijn door de zorg van de Oorlogsgravenstichting erevelden aangelegd in Europa. Thans zijn er in Europa elf Nederlandse erevelden waar in totaal ruim 4000 Nederlandse oorlogsslachtoffers zijn begraven. Daarnaast zijn er nog ruim 700 verspreid liggende Nederlandse oorlogsgraven in Europa.

In Duitsland bevinden zich zeven Nederlandse erevelden. Hier liggen Nederlandse slachtoffers van de 'Arbeitseinsatz' en mensen die door andere oorzaken omkwamen. In het Oostenrijkse Salzburg liggen Nederlanders begraven die omkwamen in krijgsgevangenschap in Tsjecho-Slowakije.

Mill Hill (Groot-Brittannië) heeft een ereveld waar veel Nederlandse zeelieden van koopvaardij en marine liggen die omkwamen bij scheepsverliezen rond het Verenigd Koninkrijk.

In de Noorse hoofdstad Oslo liggen Nederlanders die omkwamen op zee en joodse Nederlanders die via Scandinavië probeerden te vluchten. Nederlanders die omkwamen na hun vlucht uit de bezette gebieden op weg naar Engeland liggen begraven in het Franse Orry-la-Ville. Hier liggen ook Nederlanders die zich hadden aangesloten bij het Franse verzet en marinievlieders.

Op een aantal erevelden bevindt zich een monument met de namen van Nederlandse oorlogsslachtoffers die geen aanwijsbaar graf hebben, maar die wel een relatie met het ereveld hebben. De Oorlogsgravenstichting zorgt voor het onderhoud van deze graven en de gedenkstenen.

Tabel 2 geeft een gedetailleerde verdeling van de dislocatie van alle oorlogsslachtoffers die zijn begraven in Europa (situatie medio 2006).



Ereveld Mill Hill in Engeland (Foto Oorlogsgravenstichting)

### Oorlogsgraven in Indonesië

In Indonesië zijn Nederlandse oorlogsslachtoffers aanvankelijk begraven op 22 verschillende erevelden die verspreid lagen over de gehele Indi-

sche archipel. In de jaren '60 zijn de Nederlandse oorlogsslachtoffers in overleg tussen de Nederlandse en de Indonesische regering overgebracht naar zeven erevelden op het eiland

Tabel 2

NL Oorlogsgraven in Europa		Graven	In Memoriam namen
Duitsland erevelden	Bremen	170	63
	Lübeck	250	242
	Hamburg	350	99
	Hannover	417	108
	Osnabrück	393	140
	Düsseldorf	1230	483
	Frankfurt a/Main	756	242
Engeland, ereveld	Londen, Mill Hill	254	185
Frankrijk, ereveld	Orry la Ville	114	108
Oostenrijk, ereveld	Salzburg	89	54
Noorwegen, ereveld	Oslo	37	–
Erevelden		4060	
Verspreid door Europa		701	
<b>Totaal</b>		<b>4761</b>	<b>1724</b>

Java. Het behoeft geen betoog dat dit voor de Oorlogsgravenstichting betekent dat zij haar taken in Indonesië veel efficiënter kan uitvoeren. Alleen in Ambon is nog een ereveld waar 183 Nederlandse oorlogsslachtoffers zijn begraven. De Commonwealth War Graves Commission onderhoudt dat ereveld.



**Vrouwenmonument op het ereveld Kalibanteng in Indonesië**  
(Foto Oorlogsgravenstichting)

Tabel 3 geeft een gedetailleerde verdeling van de dislocatie van alle oorlogsslachtoffers die zijn begraven in Indonesië (situatie medio 2006).

#### Oorlogsgraven in Zuidoost-Azië

Tabel 4 geeft de dislocatie van oorlogsslachtoffers die zijn begraven op een aantal erevelden in Zuidoost-Azië onder andere van de CWGC (situatie medio 2006).

#### Pelgrimsreizen

Toen in 1953 het eerste door de Stichting aangelegde ereveld in Duitsland gereed was gekomen, bleek bij vele nabestaanden de wens te leven de inwijdingsplechtigheid bij te wonen. Weinigen beschikten toen nog over eigen vervoer, zodat de Stichting besloot ter gelegenheid van dergelijke

**Tabel 3**

Ereveld		Graven	In Memoriam namen
Menteng Pulo	Jakarta	4.274	
Ancol	Jakarta	2.018	
Leuwigajah	Cimahi (bij Bandung)	5.181	
Pandu	Bandung	3.988	
Kalibanteng	Semarang	3.095	
Candi	Semarang	1.088	
Kembang Kuning	Surabaya	5.034	915
Tantui (CWGC-ereveld)	Ambon	186	
<b>Totaal</b>		<b>24.864</b>	<b>915</b>

**Tabel 4**

Ereveld		Graven	In Memoriam namen
Kanchanaburi	Thailand	1896	
Chungkai	Thailand	313	
Thanbyuzayat	Myanmar (Birma)	621	
Sai Wan Bay	Hong Kong	72	
Pusan Tanggok(VN)	Korea	122	
Kranji	Singapore	22	
Perth Karrakatta (Ned)	Australië	24	25

evenementen eenvoudige busreizen te organiseren.

Deze pelgrimstochten bleken in een grote behoefte te voorzien. Zelfs zodanig, dat de Stichting besloot jaarlijks in eigen beheer een vast programma reizen uit te voeren. De reizen vonden plaats in groepsverband per bus, trein, boot en vliegtuig met bestemmingen in West- en Oost-Duitsland, Oostenrijk, Noorwegen, Frankrijk en Engeland. In Duitsland deden de gezelschappen naast erevelden ook gedenkplaatsen en voor-malige concentratiekampen aan.

Het nut van deze reizen lag niet alleen in de gelegenheid een bepaald graf of gedenkplaats te bezoeken. Vooral het samen beleven, de onderlinge verbondenheid en het troost vinden bij elkaar leidde tot veel vriendschappen bij de

deelnemers en ook met medewerkers van de Oorlogsgravenstichting. Dat is ook in 2006 nog onverkort het geval.

Pas in 1969 kon de Stichting een begin maken met het organiseren van pelgrimsreizen naar de oorlogsslachtoffers in Indonesië en andere landen in het Verre Oosten. De hoge kosten hadden de plannen eerder in de weg gestaan. Een aantal giften vanaf 1967 gaf de aanzet voor de oprichting van een fonds waaruit de pelgrimsreizen konden worden gesubsidieerd, zodat de reiskosten voor nabestaanden aanvaardbaar konden zijn. De eerste gift kwam van ex-krijgsgevangenen, verenigd in het Comité Birma-lijn. Daarna volgden giften van het Van Weerden Poelmanfonds, het Erefonds Koninklijke Luchtmacht, de stichting Gezamenlijke Militaire Fondsen en vooral ook van de vereniging van

voormalige mariniers, Contact Oud Mariniers.

De Oorlogsgravenstichting organiseert thans geen pelgrimsreizen meer binnen Europa. Nabestaanden bezoeken erevelden en herdenkingsplaatsen in Europa op eigen gelegenheid en met eigen vervoer of dat van familieleden. Bovendien is er de treinbiljettenregeling waardoor de reis naar een Duitse bestemming ook op deze wijze zelfstandig kan plaatsvinden. Het saamhorigheidseffect is daardoor natuurlijk wel minder. De wereld is in die zin veel kleiner geworden.

Reizen naar het Verre Oosten organiseert de Stichting nog wel, gemiddeld vijf maal per jaar. Jaarlijks staan drie reizen op het programma naar de erevelden op Java en twee naar Thailand of Myanmar (Birma).

Sinds een kwarteeuw ontvangt de Oorlogsgravenstichting een vaste jaarlijkse subsidie van de Stichting Fondsenwerving Militaire en Dienstslachtoffers en Aanverwante Doel-einden (SFMO). Vooral dankzij deze belangrijke steun is het mogelijk geweest om tot nu toe 162 groepen met pelgrimreizigers te formeren die oorlogsgraven in Zuidoost-Azië hebben bezocht. Binnenkort gaat er na een onderbreking van elf jaar weer een groep naar Myanmar. Gedurende de afgelopen jaren werd de situatie daar niet veilig genoeg geacht voor zowel de Oorlogsgravenstichting die de reizen veilig moet organiseren, als de reizigers die de gezien hun hogere leeftijd de reizen veilig moeten kunnen maken.

De reizen duren tien tot twaalf dagen, wat met de inmiddels jarenlange ervaring van de Oorlogsgravenstichting, gelet op de kosten en de inspanning voor de reizigers, verantwoord en uitgebalanceerd is voor een bezoek aan de tropen. Een medewerker van het

kantoor van de Oorlogsgravenstichting in Den Haag leidt de reizen. Voor de medische zorg reist er een Nederlandse arts mee. Een dominee of pater neemt de geestelijke zorg op zich, omdat veel reizigers behoefte hebben aan een stichtelijk woord of een lusterend oor.

Een groot aantal nabestaanden zegt de afgelopen jaren 'de reis van hun leven' te hebben gemaakt. Een lang gekoesterd verlangen om zelf eens bloemen op dat verre graf te kunnen leggen, ging in vervulling.

Bij deze pelgrimsreizen komen meestal veel emoties los. Maar het geeft grote voldoening en veel rust wanneer een nabestaande zelf het graf van een dierbaar familielid zo ver weg kan bezoeken. De steun die de pelgrimsreizigers bij elkaar vinden is opvallend en van groot belang.

### Voorlichting

De Oorlogsgravenstichting heeft de laatste jaren meer aandacht besteed aan voorlichting en public relations. Anders dan in het verleden is de mening van bestuur en directie dat het verstandig is om in deze tijd het werk van de Stichting onder de aandacht van een zo groot mogelijk publiek te brengen. Enerzijds omdat het werk van de Oorlogsgravenstichting nog niets aan belang heeft ingeboet, gelet op het feit dat de kans op nieuwe oorlogsslachtoffers eerder is toegenomen dan afgenomen. Anderzijds omdat het werk van de Stichting gezien mag worden. Was het in het verleden ook misschien zo dat nabestaanden eerder hun verdriet van het verlies van hun dierbaar familielid voor zichzelf hielden en er niet over spraken, tegenwoordig zijn dit soort trieste zaken beter bespreekbaar.

Publiciteit zoeken voor een onderwerp als oorlogsslachtoffers is niet altijd eenvoudig. De meeste mensen vinden het geen al te plezierig onderwerp. Vooral jongeren moeten inzicht krijgen in het werk van de Oorlogsgravenstichting en de voortgaande

taakstelling van de organisatie. Juist in een tijd van uitzendingen van Nederlandse militairen naar operationele missies in het verre buitenland met een hoger risico op fatale interacties, lijken jongeren meer belangstelling te hebben voor deze kanten van het vak waaraan zichzelf of vrienden in dienst worden blootgesteld. Defensie heeft een positievere uitstraling gekregen sinds de organisatie beroepspersoneel aanneemt. Maar jongeren dienen ook in te zien dat zestig jaar na haar oprichting de Oorlogsgravenstichting nog geen verleden tijd is.<sup>4</sup>

### Tot slot

Het mag duidelijk zijn dat het werk van de Oorlogsgravenstichting niet stopt. De erevelden van de Oorlogsgravenstichting en alle andere oorlogsgraven maken de verschrikkingen van de oorlog niet alleen zichtbaar, maar ook tastbaar. Dat geldt ook voor de nieuwe oorlogsgraven uit 2004, die eigenlijk eveneens monumenten van waakzaamheid zijn. Deze monumenten maken duidelijk dat iedereen de plicht heeft om te gedenken. Gedenken van diegenen die tijdens plichtvervulling of door omstandigheden het leven hebben gelaten in het oog van de vijand.

Gedenken van onze oorlogsslachtoffers doen we in de eerste plaats voor de nabestaanden. Dat besef, die plicht, moet worden overgedragen op toekomstige generaties.

Huidige militaire missies, of dit nu humanitaire, vredes- of wederopbouwmissies zijn, waarbij Nederlandse militairen opereren in gebieden waar zij in feite door oorlogsgeweld kunnen sneuvelen, leveren risico's op waarover wij in Nederland niet graag van tevoren spreken. Dat gebeurde vroeger ook niet. De Nederlandse bevolking dient de risico's echter wel onder ogen te zien.

Het motto van de Oorlogsgravenstichting blijft daarbij onverminderd van kracht: 'Opdat zij met eere mogen rusten'.

<sup>4</sup> De website van de Oorlogsgravenstichting, [www.ogs.nl](http://www.ogs.nl), geeft onder de rubriek 'actualiteiten' een indruk van de activiteiten die de Stichting de laatste tijd heeft ondernomen of nog gaat uitvoeren.

# MENINGEN van anderen

## 'Effect Based Operations' en andere onzin

Na geamuseerd het ironisch gestelde Tegenwicht 'Effect Based Operations en andere onzin' van kolonel Matser te hebben gelezen in MS 6 (antwoord op zijn laatste vraag: beide), zat ik toch even verbouwereerd voor me uit te kijken na het lezen van de reactie van kapitein-luitenant ter zee Lodder in MS 7/8.<sup>1</sup> Heb ik de kolonel nou zo slecht begrepen, of is het collega Lodder die met zijn uitgebrachte vuur de kogelvanger mist?

Voor alle gemak ga ik er maar even vanuit dat beide heren het eigenlijk hebben over 'Effects-Based Operations' (nooit het grote geheel uit het oog verliezen door slechts op één 'effect' te concentreren) en niet over alweer een nieuwe variant die de stelling van kolonel Matser nog meer kracht bijzet.

Natuurlijk heeft collega Lodder gelijk als hij stelt dat EBO meer behelst dan het slim kiezen van doelwitten in het militaire domein. Ongetwijfeld ook verschaft de aanbevolen literatuur heldere en diepgaande inzichten in het wat, hoe en waarom van EBO. Ik heb echter een heel ander betoog gelezen in het Tegenwicht van kolonel Matser.

Naast de voorbeelden die kolonel Matser geeft van 'EBO in het militaire domein' zijn er in de geschiedenis voldoende voorbeelden te vinden van het toepassen van EBO principes in meerdere delen van het DIME-spectrum. Denk in dit verband bijvoorbeeld, maar niet uitsluitend, aan het steunen van fundamentalistische moslim-groeperingen in Afghanistan in hun strijd

<sup>1</sup> 'Effect Based Operations' en andere onzin, door kolonel drs. F. Matser in: Militaire Spectator (jrg. 175) (2006) (6) blz. 302-303. 'Effect Based Operations' en andere onzin (Meningen van anderen), door kltz H.R. Lodder in: Militaire Spectator (jrg. 175) (2006) (7/8) blz. 358.

tegen de bezetting door de Sovjet-Unie, of het economisch isoleren van Libië en Noord-Korea.

Hierbij zij meteen opgemerkt dat de effecten van deze acties niet altijd volgens plan zijn geweest, hetgeen maar aantoonde dat EBO zeker geen exacte wetenschap is (is het slechts mijn interpretatie van zijn woorden, of wil collega Lodder dat echt suggereren?).

Het is natuurlijk goedkoop om iemand aan te rekenen dat hij het woord 'afhankelijk' leest als 'onafhankelijk', maar het lijkt me in dit geval illustratief voor de gedachtegang die uit de reactie van collega Lodder blijkt: niemand mag vraagtekens zetten bij de heilige graal van 'Effects-Based Operations', of in ieder geval toch niet totdat er een nieuwe heilige graal gevonden is. Maar gaat het daar eigenlijk wel om?

*Bottomline* van het Tegenwicht van kolonel Matser lijkt me de waarschuwing naar alle jonge en minder jonge onbezonnen collega's om niet halsoverkop achter het zoveelste 'buzz-word' aan te rennen, maar eerst eens even grondig na te denken of er eerstens wel echt iets nieuws onder de zon is en, tweedens, of het inderdaad wel zo'n briljant idee is als de bijbehorende kretologie impliceert. Geen onzinnig idee.

Oude wijn in nieuwe zakken? Ja en nee. In tegenstelling tot wat collega Lodder lijkt te willen zeggen zijn er legio voorbeelden van EBO te vinden in de geschiedenis. Het is immers van alle tijden om met minimale middelen een maximaal effect te willen bereiken. Om daar een hele doctrine aan op te hangen is wel nieuw, maar de enige constante aan doctrines is dat ze om de zoveel tijd vervangen worden door een nieuwe.

In dit verband wil ik ook wel alvast de stelling aangaan dat het 'Network Centric Warfare' concept in de toekomst ingewisseld zal gaan worden voor een concept waarbij platformen onafhankelijk van een netwerk kunnen opereren, maar dat terzijde.

Is dat erg? Nee, het kan helemaal geen kwaad om oude wijn zo nu en dan eens in nieuwe zakken te gieten; ten eerste is het een goede gelegenheid om de kwaliteit

van de wijn eens tegen het licht te houden. Ten tweede geeft het de gelegenheid om de staat van de oude zakken eens te controleren, de goede te behouden en de versleten weg te gooien. Ten slotte kan eens bekeken worden of die nieuwe zakken net zoveel wijn kunnen bevatten als de oude (nadat ze natuurlijk eerst getest zijn met water).

Maar wat eigenlijk de bedoeling is van mijn reactie, is het houden van een pleidooi voor goed lezen, een column als een column en een wetenschappelijke dissertatie als een wetenschappelijke dissertatie. En het houden van een pleidooi voor minder lange tenen, in de betekenis van zowel een kleiner aantal als kleinere afmetingen. Laten we met z'n allen vooral niet vergeten om te blijven relativiseren en erop te blijven letten niet te morsen bij het overgieten van de wijn.

H.N.M. DE GROOT

Majoor van de Koninklijke Luchtmacht

### *Nawoord*

Wij danken majoor De Groot voor zijn reactie. De discussie over dit onderwerp is hierbij gesloten.

*De redactie*

## Aankondiging

### Nederlandse Defensie Academie Symposium 2006

Op 13 en 14 december houdt de Nederlandse Defensie Academie (NLDA) een wetenschappelijk en openbaar symposium onder de titel 'Expeditionary Operations: Effects and Challenges'.

Centraal op het Engelstalige symposium staan de strategische, tactische, technische en politieke mogelijkheden en onmogelijkheden van expeditieoperaties.

Militairen en wetenschappers uit binnen- en buitenland gaan in op de uitdagingen van expeditieoperaties.

Het symposium vindt plaats op de Koninklijke Militaire Academie (KMA) in Breda.

Exacte tijdstippen, een lijst van sprekers en details van het programma worden bekendgemaakt op de website van de NLDA – [www.nlदा.nl](http://www.nlदा.nl) – in de rubriek symposia (Expeditionary Operations).



# BOEKEN

## bespreking

### Power and legitimacy

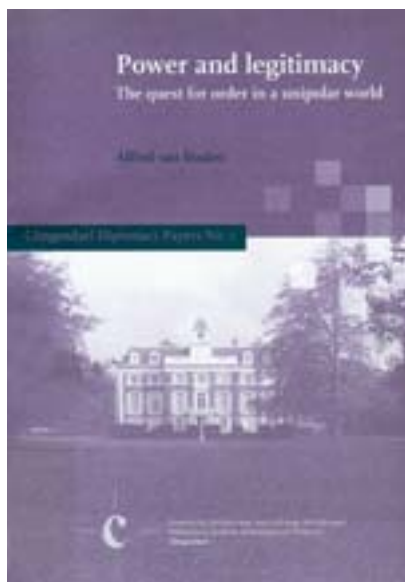
*The quest for order in a unipolar world*  
door A. van Staden  
Clingendael Diplomacy Papers, No. 1,  
55 blz., literatuuropgave  
Den Haag 2005  
ISBN 90 5031 097 4

Een effectieve wereldorde is het best haalbaar als er geen grote tegenstellingen zijn. Op zich is er niet veel in te brengen tegen deze stelling, maar Alfred van Staden, voormalig directeur van Clingendael, richt zich vooral op een niet te grote tegenstand tegen het Amerikaanse unilateralisme. De VN en de EU zullen moeten accepteren dat de Amerikanen nu eenmaal het machtigst zijn, maar moeten zich wel inzetten voor het verbinden van de Amerikaanse wereldmacht met internationale legitimiteit, zo betoogt hij in *Power and legitimacy*.

#### **Effectief multilateralisme**

Sinds Thucydides weten we dat de machtsfactor bepalend is voor betrekkingen tussen staten. In de realistische stromingen worden verschillen in macht niet weggedacht, noch kunnen ze worden opgeheven door regels en instellingen. Wel kunnen de laatste zorgen voor verzachting en inperking van de strijd om de heerschappij. De les uit de geschiedenis is dat wil een internationale orde effectief zijn, men niet moet bouwen tegen het sterkste land, maar zoveel mogelijk met inschakeling van dit land.

*Power and legitimacy*, de eerste brochure van de Clingendael Diplomacy Papers, gaat over het moeten accepteren van de hegemoniale Amerikaanse heerschappij waarmee de Europeanen steeds meer moeite hebben. Een vaak gehoorde opvatting is dat ook de VS geen vrijheid van handelen hebben en zich beter moeten onderwerpen aan het internationale recht. Of dit realistisch is betwijfelt Van Staden.



Immers, welke leidende mogendheid laat zichzelf nu aan banden leggen?

De meest realistische opvatting is volgens hem dit gegeven te accepteren en tot een zo effectief mogelijke vorm van multilateralisme te komen. Iedereen zal hier garen bij spinnen: '...the more the strongest powers are prepared to involve other countries in their decisions, the more legitimate and effective these decisions will be'.

Europa verwacht of eist echter wel van de Pax Americana dat die de geestelijke erfenis met zich meedraagt van de Amerikaanse revolutie, waarin mensenrechten, vrijheid en zelfbeschikking zo'n grote rol speelden. Maar de Europeanen zijn ook gefrustreerd over de eigen onmacht, overigens vaak veroorzaakt door verdeeldheid.

#### **Verstandshuwelijk**

In de interdependente wereld zijn zelfs de Amerikanen afhankelijk van bondgenoten. Zij zullen moeten beseffen dat, zeker als voorvechters van het internationale recht, zij geen macht uitoefenen zonder legitimiteit en dat hun voornaamste bondgenoten dit ook eisen. De invasie in Irak in 2004 is een bewijs.

En hier liggen de mogelijkheden voor Europa: de VS zijn zeker afhankelijk van de Europese 'soft power' zoals economische

steun, technische bijstand en hulp bij vredeshandhaving. Van de VS mag daarom worden verlangd – niet zonder meer, maar als tegenprestatie voor ondersteuning van hun inspanningen als ordehandhaver in de wereld – dat zij de internationale spelregels ernstig nemen.

De vooruitzichten voor een verstandshuwelijk zijn gunstig. De Amerikanen komen op steeds meer plaatsen in de problemen (Irak, Iran, Noord-Korea) en moeten wel een beroep op hun bondgenoten doen. De VS hebben de Europeanen nodig, met als gevolg dat Europa zijn economische macht kan vertalen in politieke daadkracht.

Waarschijnlijk heeft Van Staden het bij het rechte eind als bijvoorbeeld gekeken wordt naar de Nederlandse besluitvorming rond de deelname aan de ISAF-missie in het Afghaanse Uruzgan. 'Washington stelt alles in het werk om de Nederlandse bijdrage binnen te halen', kopten de kranten eind november 2005. Minister Bot leek de Amerikanen zo uit de tent te kunnen lokken om meer openheid te geven over de nogal dubieuze wijze waarop zij met de oorlog tegen het terrorisme omgaan.

#### **'Worst impulses'**

Van Staden besluit met de hoop uit te spreken dat de EU en de NAVO een gezamenlijk standpunt innemen opdat het 'effective multilateralism' inderdaad van de grond komt en '...in the short term Europe is in the best position to moderate the worst impulses of the US'. Of dit realistisch is laat hij helaas in het midden. Zeker is wel dat de Europeanen en de Amerikanen tot elkaar veroordeeld zijn, gedeelde belangen hebben en gezamenlijk een uitermate sterke positie op het wereldtoneel hebben.

De belangrijkste boodschap in de actuele studie van Van Staden is dat vooral de EU zich actief moet en kan inzetten om de Amerikanen tot legitiem handelen aan te zetten en hen er toe te brengen niet te volharden in hun afkeer van het internationale recht.

Drs. A.J.E. WAGEMAKER MA  
Luitenant-kolonel der mariniers

**Oorlogsmisdadigers  
beantwoorden zelden aan  
ons fantasiebeeld van  
contactgestoorde engerds  
met Lombroso-  
wenkbrauwen en een  
simpele doch wrede geest.  
Integendeel, ze lijken  
angstwekkend vaak op  
onzelf: doorsnee en  
prettig in de omgang.  
Ze zijn ook bijna altijd  
lief voor kinderen.**

Zo ook Frans van Anraat, de enige Nederlander ooit die is aangeklaagd voor medeplichtigheid aan genocide. Zakenman Van Anraat leverde duizenden tonnen grondstoffen voor mosterd- en zenuwgas aan Saddam Hussein. In het boek over Van Anraats leven, 'Geen centje spijt' van oorlogsjournalist Arnold Karskens (dat deze maand bij Meulenhoff verschijnt) lezen we dat hij de winsten onder meer besteedde aan stapels speelgoed voor de kinderen van zijn ex-vrouwen. Urenlang speelde hij met de kids mee, op zijn knieën op de grond. Zelf kan Van Anraat geen kroost verwekken. 'Toen Frans daar achterkwam, was hij helemaal ondersteboven,' vertelt een ex-vrouw. 'Het was vast ook schrijnend voor hem dat door het gas dat hij geleverd heeft zoveel kinderen zijn omgekomen.'

Vuistdikke rapporten van de Verenigde Naties en dozen vol onderzoeksgegevens van de Amerikaanse overheid bestempelen Van Anraat als een van Saddam Husseins belangrijkste leveranciers van grondstoffen voor chemische wapens. Langs ingenieuze routes en nepbedrijven wist de Nederlandse Ali Chemicali de exportverboden te

omzeilen. Tijdens de Iran-Irakoorlog (1980-1988) smokkelde hij duizenden tonnen troep in containers naar de eindbestemming: de chemische fabriek Al Muthanna tussen Falluja en Samarra, 125 kilometer ten noorden van Bagdad, het zenuwcentrum – hoe toepasselijk – van de Iraakse gifgasindustrie.

Berekend is dat dankzij Van Anraats leveranties in Iran ongeveer 100.000 slachtoffers door gifgas zijn gevallen en in Irak 20.000. De grootste chemische aanval op burgers ooit was ook te danken aan Van Anraats grondstoffenhandeltje. In maart 1988 kwamen vijfduizend Iraakse Koerden om in de stad Halabja. Ze zagen een vliegtuig, hoorden een plof in plaats van een knal en hun leven was verwoest. Al meer dan twintig jaar liggen slachtoffers in ziekenhuizen pijn te lijden. Van Anraat is slechts een van een trits Nederlandse handelaren die geen graat zagen in handel met de Iraakse chemie-industrie. Volgens de VN werd niet minder dan 60 procent van alle grondstoffen voor mosterdgas en bijna de helft van de grondstoffen voor de zenuwgassen die Hussein gebruikte geleverd door Nederlandse bedrijven, zoals Melchemie en KBS. Terecht pleit Kars-

# kinderen

kens voor een parlementaire enquête hierover.

Eind 2004 werd Van Anraat dan eindelijk gearresteerd. De maanden voorafgaand slijt hij in een eenvoudig rijtjeshuis op de Amsterdamse De Wittenkade. Saddam is afgezet en de Iraakse chemische fabriek gesloten, dus Van Anraat is zijn klanten kwijt. Blut, wordt hij achtervolgd door huisbaas en energiebedrijf wegens onbetaalde rekeningen. Buren zien hem nu eens rondrijden op de brommer die hij erfde van zijn vader, dan weer schoffelend in zijn achtertuin. Van zijn oorlogsverleden hebben ze geen idee.

In de verhoren na zijn arrestatie zegt Van Anraat het handelen in grondstoffen voor chemische wapens niet immoreel te vinden. 'Weet je wát immoreel is: de Conventie van Genève! Hoe mensen met elkaar afspreken hoe ze elkaar wel en hoe ze elkaar niet mogen afmaken,' verklaart hij verontwaardigd.

In 'Geen centje spijt' wijzen tantes en ex-vrouwen Van Anraats moeder Jo aan als aanstichtster van alle kwaad. Fransje, als haar enig kind geboren in de 'vogeltjesbuurt' in Den Helder-zuid, groeide op als het

schoolvoorbeeld van een moeders-kindje, en bleef dat ook lang nadat hij het ouderlijk huis verlaten had.

Een ex-vrouw: 'Elk weekeinde kwamen zijn ouders bij ons logeren. Bij binnenkomst liep zijn moeder direct door naar de keuken en tilde de deksels van de pannen. Ze wilde weten wat ik kookte voor haar zoon. Niets was goed genoeg'. Een andere ex: 'Toen ik twijfelde of ik met Frans zou trouwen zei Jo: 'Als mijn zoon met jou wil trouwen, dan trouw je met hem'.

Een derde ex beschrijft een bloedstollend ritueel: dat van de verdeling van het vlees aan tafel. Moeder Jo sneed altijd het vlees. De helft ging naar Frans, wat overbleef werd verdeeld over de borden van vader, moeder en echtgenote. 'Vader Frits bewaarde zijn stukje vlees vaak voor het laatst. Voordat hij kon toehappen, prikte moeder Jo het vlees van zijn bord, zei: 'Je hoeft het zeker niet' en legde het neer voor Frans. Zo is de inhaligheid bij Frans gekweekt. Zij is de oorzaak van alle ellende. Zij verwende hem tot op het bot.'

Van Anraat werd in 2005 veroordeeld tot 15 jaar. Moeder Jo was toen al overleden.

BERICHT UIT AFRIKA

# Het gaat allemaal om prestaties

generaal-majoor E.J. Oliemans\*

Als u aan het WK voetbal en het Nederlands elftal denkt, waar denkt u dan het eerst aan? De goede sfeer in de ploeg? De succesvolle oefencampagne? De uitstraling van de bondscoach? Het meest waarschijnlijke antwoord is: ze hebben niet eens de kwartfinale gehaald! Het gaat dus om de prestaties. Het belangrijkste van elke leider in elke organisatie is er voor te zorgen dat er gepresteerd wordt.

In mijn vorige bijdrage heb ik al gezegd dat het belangrijkste in de organisatie niet de mensen zijn, maar de goede mensen. Om een organisatie goed te laten presteren, moet de leider er voor zorgen dat zijn (goede) mensen goed presteren. De eerste zorg is niet zijn mensen het naar de zin te maken, of mensen opleidingsmogelijkheden te bieden, of ontwikkeltrajecten vast te stellen. Zelfs het als team werken is niet het belangrijkste. Nee, het gaat erom ze te laten presteren. Dat moet de focus zijn.

Die andere zaken kunnen goede hulpmiddelen of soms zelfs voorwaarden zijn om (beter) te gaan presteren. Ze mogen evenwel nooit los staan van die prestaties. In zijn studie *First, break all the rules*<sup>1</sup> geeft Marcus Buckingham aan dat de meest succesvolle mensen geen teamspelers bij uitstek zijn. Zij

zorgen *niet* per se voor een hoerasfeer op kantoor, op het schip of in de kazerne. Nee, zij zorgen er voor dat hun mensen gedreven presteren.

Dat betekent niet dat onze leiders allemaal 'Pattons' moeten worden. Een combinatie van goed laten presteren en er voor zorgen dat mensen met plezier naar hun werk gaan is natuurlijk ideaal. Want daarmee bind je mensen aan je organisatie. Maar nogmaals: het gaat in eerste instantie om het presteren. Steeds meer worden mensen binnen Defensie beoordeeld op prestaties. Niet iedereen is dat gewend. Er zijn mensen die zich in die nieuwe omgeving als een vis in het water gaan voelen. Goed presteren en daarvoor beloond worden maakt ook dat je met plezier naar je werk gaat.

Toch zijn er ook mensen die definitief afhaken. En dat terwijl ze soms al tientallen jaren binnen Defensie werkzaam zijn geweest. Bij wat doorvragen blijkt dat ze niet alleen nooit zijn aangesproken op prestaties, maar dat er zelfs nooit is verteld welke prestaties van hen werden verwacht. Ze blijken *wel* allemaal meesters te zijn in het maken van voorschriften en het opstellen van procedures. Maar het verleggen van de focus naar presteren blijkt voor een aantal een onmogelijke opgave.

Om een organisatie goed te laten presteren moet bekend zijn wie de beste mensen zijn.

\* Generaal-majoor Oliemans is plaatsvervangend commandant van het Commando Luchtmachtstrijdkrachten.

<sup>1</sup> *First, break all the rules*, Marcus Buckingham, Simon & Schuster, 1999.

*In de Militaire Spectator van april 2004 verscheen de eerste column van commodore E.J. Oliemans. Het thema was: betrouwbaarheid en vertrouwen. De column die u hier aantreft is zijn laatste. Wij danken onze collega voor zijn soms prikkelende bijdragen en weten dat het ook hem plezier deed. De redactie wenst hem tevens geluk met zijn nieuwe functie en de daaraan verbonden bevordering. Wij stellen u binnenkort de nieuwe columnist voor.*

*De hoofdredacteur*

Het opsporen van die talenten blijkt niet eenvoudig. Bij selectiegesprekken blijkt ervaring en opleiding vaak veel meer gewicht in de schaal te leggen dan talent. Sterker: mensen worden van hogere functies uitgesloten omdat ze niet aan de opleidings- of ervaringseisen voldoen, ondanks hun ontegenzeggelijke talenten.

Uiteindelijk wordt het gelukkig na vele jaren toch meestal wel duidelijk wie de echte talenten zijn en wie niet. Maar er had meer gebruik gemaakt kunnen worden van die talenten, als het talent ook eerder zou zijn benut.

Wat nog moeilijk lukt is om een paar simpele gedragslijnen te hanteren om de organisatie als geheel beter te laten presteren: plaats je beste mensen op de belangrijkste plekken. Maak *nooit* een van je beste mensen verantwoordelijk voor een organisatie die al afgeschreven is. Investeer niet in mensen zonder talent. Geloof mensen niet die zeggen dat ellenlange coachingstrajecten voor niet-functionerende mensen helpen. Als duidelijk is gemaakt welke prestaties van mensen worden verlangd, dan moeten bij talentvolle mensen enkele coachingsgesprekken voldoende zijn om ze ook te laten presteren.

Als laatste gedragregel noem ik de lastigste: mensen vertellen dat ze onder de maat presteren. Het is de afgelopen jaren vele malen voorgekomen dat ik werd geconfronteerd

met de boodschap van leidinggevendenden dat een van hun medewerkers onvoldoende functioneerde. Op de vraag wat er allemaal met de betrokkene was besproken en wat daarvan op schrift was gesteld, was het antwoord steevast: niets.

De oorzaak daarvan is denk ik tweeledig. Ten eerste zijn slecht-nieuwsgesprekken veel lastiger dan goed-nieuwsgesprekken. Ten tweede was in de meeste gevallen nauwelijks sprake van afgesproken prestaties. Het was daarom heel moeilijk om hard te maken dat de betrokkene niet goed functioneerde.

Voor de leidinggevende betekent het dus een dubbele uitdaging: eerst de prestaties vaststellen die bereikt moeten worden en dat met de medewerkers afspreken; vervolgens hoeft ook alleen maar daarop te worden gestuurd. Natuurlijk moeten de randvoorwaarden waarbinnen gewerkt wordt bekend zijn, maar dat is geen onderwerp van de dagelijkse of maandelijkse sturing. Prestaties zijn dat wel. Het gaat dus inderdaad allemaal om prestaties.

Dit is mijn laatste 'Tegenwicht'. Ook dat heeft te maken met prestaties. Ik voel dat mijn prestaties als columnist gaan afnemen. Daarom geef ik graag de pen over. Ik heb met veel plezier mijn columns geschreven en heb met dankbaarheid de vele reacties in ontvangst genomen. ■

TEGGENWICHT

## **Editoriaal – Zware eenheden: voorwaarts!**

Zoals bij iedere grote organisatie spelen ook bij de krijgsmacht effectiviteit en efficiency een grote rol. Het unieke van de krijgsmacht ligt besloten in het monopolie op het dreigen met of toepassen van grootschalig geweld. Omdat inzet gegarandeerd effectief zou moeten zijn, beschikt de krijgsmacht over een breed scala aan middelen. De balans tussen gegarandeerde effectiviteit en efficiency is daarmee echter verstoord. Anderzijds lijkt de internationale tendens naar 'lichter' te keren. Zware eenheden beschikken immers over mobiliteit, bescherming en vuurkracht. Deze meerwaarde mag niet uit het oog worden verloren als over een militaire operatie wordt nagedacht.

## **B. van Hamond, E.M. Roose, E.J. de Waard en W. Ploos van Amstel – Allianties bij onderhoud van vliegtuigmotoren**

De kosten van 'Maintenance, Overhaul and Repair' (MRO) bij de Koninklijke Luchtmacht stijgen, omdat de levensduur van vliegtuigen en helikopters toeneemt. Beperkte financiële middelen en strengere regelgeving dwingen tot een andere kijk op MRO, in het bijzonder op die van vliegtuigmotoren. Door samenwerking tussen luchtmacht, bedrijfsleven en de Nederlandse economie is het mogelijk om meerwaarden te scheppen. De auteurs onderzoeken de mogelijkheden hiervoor. Bij de F-16 pleiten ze voor co-locatie; bij de opvolger voor een systeem van *teaming* tussen de luchtmacht en een private partij.

## **W.M. Dekker – De waarde van sociaal-wetenschappelijk onderzoek in strategische studies**

Nederlands onderzoek op het gebied van strategische studies wordt gedomineerd door twee benaderingen. De eerste is de wiskundige benadering en bestaat uit 'operations research' en kwantitatieve analyse. De tweede is de historisch-hermeneutische benadering en bestaat uit militaire historiografie en de interpretatie van strategische theorie. De auteur gaat in op de waarde van een sociaal-wetenschappelijke benadering. Hij analyseert het rotsvaste Amerikaanse geloof in technologie, zoals dat zichtbaar wordt in bijvoorbeeld 'Network Centric Warfare', om aan te geven welke inzichten zijn benadering oplevert.

## **W. Kwaks – Strategische beleidsvorming bij de Koninklijke Marechaussee**

Verschillende ontwikkelingen op veiligheidsgebied dragen ertoe bij dat scheiding tussen interne en externe veiligheid vervaagt. Parallel hieraan vervaagt ook de scheiding tussen politie en krijgsmacht. Beide organisaties worden met nieuwe taken geconfronteerd. De auteur onderzoekt welke strategische mogelijkheden de KMar heeft om het hoofd te bieden aan de vervagende grenzen. Zij concludeert dat de KMar binnen Defensie moet blijven om meerwaarde voor de Nederlandse overheid te blijven vormen. Door haar militaire taken te benadrukken en haar onderscheidend vermogen bij de uitvoering van civiele te taken te tonen, kan de KMar nog lang binnen de krijgsmacht verankerd blijven.

## **P.C. van der Graaf – Zestig jaar Oorlogsgravenstichting**

Op 13 september 2006 bestond de Oorlogsgravenstichting zestig jaar. De auteur gaat in op het ontstaan van de stichting in 1945, opgericht om een nationale ereplicht te vervullen: de graven van oorlogsslachtoffers op te sporen en blijvend te verzorgen. Hij bespreekt de taken, de middelen en de organisatie. Met een opsomming van de oorlogsgraven en erevelden verschaft de auteur een beeld van de omvang van het werk binnen het Koninkrijk en daarbuiten. Ten slotte besteedt hij aandacht aan enkele neventaken die van belang zijn voor de nabestaanden.

## **L. Polman – Dol op kinderen**

Oorlogsmisdadigers beantwoorden zelden aan ons fantasiebeeld van contactgestoorde engerds. Integendeel, ze lijken angstwekkend vaak op onszelf. Ze zijn ook bijna altijd lief voor kinderen. Zo ook Frans van Anraat, de enige Nederlander ooit die is aangeklaagd voor medeplichtigheid aan genocide. Van Anraat leverde duizenden tonnen grondstoffen voor chemische wapens van Saddam Hussein. In Iran vielen ongeveer 100.000 slachtoffers, in Irak 20.000. Arnold Karskens schreef een boek over Anraat: 'Geen centje spijt'. Hij speelde graag met kinderen. De bron van al het kwaad schijnt moeder Jo te zijn. Zij verwende hem tot op het bot. Anraat werd in 2005 veroordeeld tot vijftien jaar. Moeder Jo was toen al overleden.

## **E.J. Oliemans – Het gaat allemaal om prestaties**

Als u aan het WK voetbal en het Nederlands elftal denkt, waar denkt u dan het eerste aan? De goede sfeer in de ploeg? De succesvolle oefencampagne? Het meest waarschijnlijke antwoord is: 'Ze hebben niet eens de kwartfinale gehaald!' Het gaat dus om prestaties. Leiderschap gaat eveneens om het aanzetten tot (goede) prestaties. Er zijn een paar eenvoudige regels. Weet wie de beste mensen zijn, en vertel het iemand als hij of zij ondermaats presteert. Over prestaties gesproken: dit is mijn laatste column. Ik schreef ze met plezier.

# Summaries

## Editorial – Heavy Units: Forward!

As in each organization, effectivity and efficiency play an important role in the Armed Forces. The Armed Forces, however, are unique as they hold the monopoly of the threat and use of armed violence on a large scale. Armed Forces are constructed with respect to some guarantee for effectiveness when used in action. They thus possess a broad array of means. On the one hand there is the search for a balance between effectiveness and efficiency. On the other hand we see the international tendency to apply light forces shift. Again, it becomes clear that heavy units are not relics from the past, but that they hold mobility, protection and firepower. This added value should not be forgotten if one decides on commencing an operation.

## B. van Hamond, E.M. Roose, E.J. de Waard en W. Ploos van Amstel – Alliances in the Maintenance of Aircraft Engines

Due to the increasing life span of aircraft and helicopters, the Royal Netherlands Airforce faces rising costs of Maintenance, Repair and Overhaul (MRO). Limited financial means, stricter rules concerning airworthiness and pressure in regard to availability demand a different approach to MRO. The authors discuss how co-operation between the Airforce and the civil industry can create a surplus value in terms of capacity, finance, and strategy. They conclude that co-location is most suitable for the F-16 engine. A teaming construction is proposed for the maintenance of the F-16 replacement.

## W.M. Dekker – The Value of Social-scientific Research in Strategic Studies

Dutch research concerning strategic studies is dominated by two different approaches. The first can be qualified as the mathematical approach, applied through 'Operations Research' and quantitative analysis. The second is the historic-hermenetic approach through military historiography and the interpretation of strategic theory. The author discusses the value of a social-scientific approach. He uses the American trust in technology as demonstrated in thoughts about Network Centric Warfare, to demonstrate that his approach brings insights that neither a mathematical, nor a historical approach can provide.

## W. Kwaks – Strategic Policy-Making in the Koninklijke Marechaussee

We are witnessing several developments in the field of (inter)national security. The borders between internal and external affairs become blurred. This influences the former clear distinction between police and Armed Forces. The author discusses which strategic changes the Koninklijke Marechaussee has to face in relation to the police. In her opinion, this branch of the Armed Forces should remain within Defense to create a surplus value for the government. The bind with Defense, in combination with a demonstration of discrimination in regard to lawful civil tasks, could ensure the position of the Koninklijke Marechaussee as a specific element of the Armed Forces.

## P.C. van der Graaf – The Netherlands War Graves Foundation

On September 13, 2006 the Dutch War Graves Foundation existed 60 years. The author describes the founding of this organization in 1946 as an instrument to fulfill a national obligation: To locate war graves and to tend them permanently. He clarifies the multiple tasks of the Foundation, ranging from looking after graves and fields of honour, to organizing 'pilgrimages' and keeping a necrological archive. The Foundation is not only active in the Kingdom of the Netherlands, since war graves are found in various European countries, in Indonesia and Southeast Asia. The author demonstrates that the Foundation's motto – 'May they rest in peace' – is as valid today as it was in the past.

## L. Polman – Fond of Children

War criminals seldom answer to our fancy image of creeps having 'Lombroso-eyebrows' and a simple though cruel mind. On the contrary, they look terrifyingly like us; average and easy-going. They are almost always kind to children. This also applies to Frans van Anraat, the only Dutchman ever accused of being an accessory to genocide. He delivered thousands of tons of raw materials for the production of chemical weapons, which caused the death of 100.000 people in Iran and 20.000 in Iraq. It seems that van Anraat's mother was the cause of all evil: She totally spoiled him. In 2005 van Anraat was sentenced to fifteen years in prison. Mother Jo had already died.

## E.J. Oliemans – It Is All about Performance

Thinking about the football Worldcup and the Dutch team, what is the first thing that springs to mind? The harmony within the team? The successful preparation? The charisma of the coach? The most probable answer is: '*They did not even reach the quarterfinal!*' So the focus is on performance. It is not 'people' that count most; it is *good* people. Leadership is not about atmosphere, it is about performance. There are some simple rules: Find out who your best people are; do not believe people who tell you that endless coaching might help; and tell people when they fall short of their requirements. Speaking of performance: This will be my final column. It was a pleasure writing them.



VOORAANKONDIGING

## Symposium 24 november 2006

### De Defensiebijdrage aan nationale veiligheid: van beleid naar uitvoering

Bidragen aan nationale veiligheid, de derde hoofdtak van Defensie, staat in het brandpunt van de belangstelling. Was Defensie in het verleden vooral 'vangnet' bij het tekortschieten van civiele mogelijkheden, thans is Defensie een structurele veiligheidspartner met specialistische en unieke capaciteiten voor de bestrijding van nationale crises. Dit leidt tot verdere intensivering van civiel-militaire samenwerking.

Hoe staat de vlag er anno 2006 bij? Wat is er beleidsmatig bereikt; maar vooral, hoe gaat dit in de praktijk functioneren? Immers, beleid is mooi maar "the proof of the pudding is in the eating". Wat kunnen militaire en civiele leidinggevendenden op uitvoerend niveau van elkaar verwachten?

Reden genoeg voor de NOV en de FVNO om een gezamenlijk symposium te organiseren dat op deze belangrijke en praktijkgerichte vragen ingaat.

Het symposium zal worden gehouden op het Instituut Defensie Leergangen (IDL) te Rijswijk op vrijdag 24 november 2006 van 13.00 tot 17.30 uur.

Tussen 12:00 en 13:00 uur wordt er een lunchbuffet aangeboden.

#### Het programma ziet er als volgt uit:

13.00        Opening

#### Beleidsaspecten:

13.15 – 13.45   Nationale Veiligheid vanuit  
overheidsbreed perspectief  
MinBZK/DGV,  
dhr. H.W.M. Schoof

13.45 – 14.15   De Defensiebijdrage aan  
Nationale Veiligheid  
MinDef/Projectoff,  
Kol T.A. Middendorp

14.15 – 14.45   Pauze

#### Uitvoering:

Aan de hand van een scenario wordt de beoogde intensieve samenwerking tussen de civiele- en militaire spelers in (een) veiligheidsregio('s) aan een kritisch onderzoek onderworpen.

14.45 – 15.00   Presentatie scenario

15.00 – 15.30   Fase I

15.30 – 16.00   Fase II

16.00 – 16.30   Fase III

16.30 – 17.00   Plenaire discussie

17.30            Sluiting

Aansluitend vindt er een receptie plaats van  
17.30 tot 18.30.

*Het auditorium van het IDL is gereserveerd voor dit symposium van 13.00 tot 17.30.*

Het symposium is bedoeld voor NOV- en FVNO-leden en genodigden uit de defensieorganisatie. Ook belangstellenden, m.n. uit de politie-, brandweer- en GHOR organisatie, zijn welkom, v.z.v de beschikbare plaatsruimte in het auditorium dat toelaat.



U kunt zich alvast opgeven bij de projectofficier NOV:

**e-mail: [info@nov-officiëren.nl](mailto:info@nov-officiëren.nl)**

of bij het secretariaat van de FVNO:

**e-mail: [info@fvno.nl](mailto:info@fvno.nl)**

*Projectofficier NOV: majoor b.d. B.H.W. Wolbers  
(email: [nov@nov-officiëren.nl](mailto:nov@nov-officiëren.nl))*

*Projectofficier FVNO: ing. T. Thoma (email: [tonthoma@zonnnet.nl](mailto:tonthoma@zonnnet.nl))*

*Dagvoorzitter: Brigadegeneraal b.d. J. Reitsma*

*Dit symposium is een 'joint venture' van de NOV en de FVNO. Een gecombineerde werkgroep van beide verenigingen (leden DenK (NOV) en leden FVNO), voorzitter: GENMAJMARNIS b.d. J.A. van Reijn  
buigt zich over het onderwerp nationale veiligheid.*